



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 lutego 2015 r.

Nr 2 (180)

## TREŚĆ

poz.

str.

### WYROKI I POSTANOWIENIA

11 – wyrok z dnia 5 lutego 2015 r.,	sygn. K 60/13 .....	103
12 – wyrok z dnia 10 lutego 2015 r.,	sygn. SK 50/13.....	133
13 – wyrok z dnia 10 lutego 2015 r.,	sygn. P 10/11 .....	150
14 – wyrok z dnia 12 lutego 2015 r.,	sygn. SK 70/13.....	166
15 – wyrok z dnia 12 lutego 2015 r.,	sygn. SK 14/12.....	189
16 – wyrok z dnia 17 lutego 2015 r.,	sygn. K 15/13 .....	206
17 – wyrok z dnia 24 lutego 2015 r.,	sygn. K 34/12 .....	213
18 – postanowienie z dnia 3 lutego 2015 r.,	sygn. S 1/15 .....	222
19 – postanowienie z dnia 10 lutego 2015 r.,	sygn. P 39/13 .....	224
20 – postanowienie z dnia 11 lutego 2015 r.,	sygn. P 8/14 .....	231
21 – postanowienie z dnia 11 lutego 2015 r.,	sygn. P 44/13 .....	239
22 – postanowienie z dnia 18 lutego 2015 r.,	sygn. P 48/13 .....	250
23 – postanowienie z dnia 18 lutego 2015 r.,	sygn. S 2/15 .....	261
24 – postanowienie z dnia 23 lutego 2015 r.,	sygn. K 62/13 .....	263
25 – postanowienie z dnia 23 lutego 2015 r.,	sygn. U 3/13 .....	265
26 – postanowienie z dnia 24 lutego 2015 r.,	sygn. P 34/13 .....	270
Skorowidze:		
– orzeczeń według sygnatur .....		276
– aktów normatywnych.....		277
– rzeczowy .....		284



## 11

**WYROK**  
z dnia 5 lutego 2015 r.  
**Sygn. akt K 60/13\*****W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący  
Leon Kieres – sprawozdawca  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 16 grudnia 2014 r., 15 stycznia i 5 lutego 2015 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 27 w związku z art. 24<sup>1</sup> i art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.) z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 27<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim odsyła do art. 24<sup>1</sup>, art. 26 ust. 1 i art. 27 tej ustawy, z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji,
- 3) art. 17<sup>1</sup> ust. 6 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim do powstania członkostwa nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a także spadkobiercy, zapisobiorcy i licytanta, wymaga ubiegania się przez te osoby o przyjęcie w poczet członków, z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji,
- 4) art. 19 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z art. 16 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848) z art. 21, art. 58 i art. 64 Konstytucji,
- 5) art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim pozwala na przyjęcie osób fizycznych i prawnych do spółdzielni mieszkaniowej bez związku z przysługiwaniem prawa do lokalu bądź ubieganiem się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego albo odrębnej własności lokalu, z art. 2, art. 21, art. 32 i art. 64 Konstytucji,
- 6) art. 16 § 1 zdanie pierwsze ustawy – Prawo spółdzielcze w zakresie, w jakim wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu budowanego przez spółdzielnię mieszkaniową złożenia deklaracji w celu przystąpienia do spółdzielni, z art. 21, art. 58 i art. 64 Konstytucji,
- 7) art. 26 § 2 ustawy – Prawo spółdzielcze z art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 i art. 64 Konstytucji,
- 8) art. 40 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 3 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222) w zakresie, w jakim dopuszcza członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej podmiotów, którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 10 lutego 2015 r. w Dz. U. poz. 201.

2. Art. 17<sup>1</sup> ust. 6 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim do powstania członkostwa spółdzielni nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a także spadkobiercy, zapisobiorcy i licytanta wymaga spełnienia innych przesłanek niż złożenie przez te osoby deklaracji przystąpienia do spółdzielni, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Art. 19 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z art. 16 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1443) w zakresie, w jakim uzależnia skuteczne nabycie ekspektatywy odrębnej własności lokalu od przyjęcia w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej, jest niezgodny z art. 58 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 16 § 1 zdanie pierwsze ustawy – Prawo spółdzielcze w zakresie, w jakim wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i nabywcy ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu budowanego przez spółdzielnię mieszkaniową złożenia deklaracji przystąpienia do spółdzielni, jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 58 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

5. Art. 27 ust. 1 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 oraz z art. 26 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

6. Art. 27 ust. 2, 4 i 5 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 oraz z art. 26 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

7. Art. 27 ust. 2-5 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 oraz z art. 26 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 58 ust. 1 Konstytucji.

8. Art. 26 § 2 ustawy – Prawo spółdzielcze w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa byłego członka spółdzielni mieszkaniowej, któremu przysługuje odrębna własność lokalu, do odpowiedniej części funduszu remontowego, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

9. Art. 40 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

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

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

## UZASADNIENIE

### I

1. Wnioskiem z 26 sierpnia 2013 r. grupa posłów na Sejm VII kadencji wniosła o zbadanie zgodności:

1) art. 27 w związku z art. 24<sup>1</sup> i art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: u.s.m.) z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji,

2) art. 27<sup>1</sup> u.s.m. w zakresie, w jakim odsyła do art. 24<sup>1</sup>, art. 26 ust. 1 i art. 27 tej ustawy, z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji,

3) art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m. w zakresie, w jakim do powstania członkostwa nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a także spadkobiercy, zapisobiorcy i licytanta, wymaga ubiegania się przez te osoby o przyjęcie w poczet członków, z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji,

4) art. 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze) z art. 21, art. 64 i art. 58 Konstytucji,

5) art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. w zakresie, w jakim pozwala na przyjęcie osób fizycznych i prawnych do spółdzielni mieszkaniowej bez związku z przysługiwaniem prawa do lokalu bądź ubieganiem się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego albo odrębnej własności lokalu, z art. 2, art. 21, art. 32 i art. 64 Konstytucji,

6) art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego w zakresie, w jakim wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu budowanego przez spółdzielnię mieszkaniową złożenia deklaracji w celu przystąpienia do spółdzielni, z art. 21, art. 64 i art. 58 Konstytucji,

7) art. 26 § 2 prawa spółdzielczego z art. 21, art. 64, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 58 Konstytucji,

8) art. 40 u.s.m. z art. 2 Konstytucji.

Główny motyw uzasadnienia wniosku jest oparty na postulatach grupy posłów uregulowania wskazanych przez nich sytuacji w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych w sposób podobny czy wręcz identyczny z uregulowaniami ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.; dalej: u.w.l.). W ich ocenie, już z chwilą wyodrębnienia własności pierwszego lokalu w budynku znajdującym się w zasobach spółdzielni mieszkaniowej i przeniesienia jego własności na członka lub osobę trzecią powinno nastąpić objęcie właściciela wyodrębnionego lokalu i spółdzielni regułami ustawy o własności lokali, a w konsekwencji – powołanie zarządu, który będzie sprawował zarząd w imieniu ogółu właścicieli i spółdzielni.

Taką możliwość wyklucza jednak art. 27 ust. 3 u.s.m., który wyłącza stosowanie przepisów ustawy o własności lokali w zakresie zarządu nieruchomością wspólną i art. 27 ust. 2 u.s.m., regulujący sposób sprawowania zarządu przez spółdzielnię jako zarządu powierzonego. W związku z tym powstaje sytuacja, jak gdyby właściciele lokali w danej nieruchomości powierzyli zarząd nieruchomością spółdzielni. Natomiast zmiana reżimu prawnego i sprawowanie zarządu na podstawie ustawy o własności lokali możliwe jest pod warunkiem podjęcia uchwały przez większość właścicieli lokali, które wnioskodawca uważa za bardzo rygorystyczne wymaganie.

Art. 27 ust. 4 u.s.m., określający kompetencje rady nadzorczej w zakresie ustalenia zwiększenia obciążenia właścicieli lokali użytkowych i art. 27 ust. 5 u.s.m., odnoszący się do uchwały zarządu w kwestii sprzedaży lokalu w drodze licytacji na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości, w praktyce oznacza faktyczne pozbawienie wpływu na zarządzanie właścicieli lokali, którzy nie są członkami spółdzielni. Poważnie ograniczone są w tym zakresie, zdaniem wnioskodawcy, również uprawnienia członków spółdzielni. Mogą oni wprawdzie uczestniczyć w walnym zgromadzeniu, ale z prawem jednego głosu, a nie głosu liczonego odpowiednio w stosunku do posiadanego udziału w nieruchomości wspólnej. W ocenie wnioskodawcy, tylko przyznanie głosu w stosunku do wielkości udziału we współwłasności spełniać będzie konstytucyjne wymagania.

Artykuł 27 ust. 2-5 u.s.m. narusza, zdaniem wnioskodawcy, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji przez to, że ogranicza prawo własności obejmujące, ze swej istoty, także prawo do rozporządzania rzeczą wspólną. Zaskarżone przepisy prowadzą do pozbawienia prawa zarządu nieruchomością wspólną właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni mieszkaniowej w budynku zarządzanym przez tę spółdzielnię, a przez to pozbawiają ich istotnych atrybutów prawa własności.

Naruszają także art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowiący konkretyzację zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji, w stosunkach własnościowych. Uprzywilejowują spółdzielnię jako jednego ze współwłaścicieli nieruchomości, a jej silniejsza pozycja nie wynika z posiadania większego udziału we współwłasności, ale z ustawy.

Przejawem naruszenia zasady równości jest też, zdaniem wnioskodawcy, równoległe funkcjonowanie dwóch reżimów prawnych zarządu nieruchomościami wielolokalowymi z wyodrębnioną własnością poszczególnych lokali, gdzie każda z ustaw odmiennie określa prawa i obowiązki poszczególnych właścicieli. Według jednego reżimu właścicielowi lokalu przysługuje prawo udziału w zarządzie nieruchomością już z chwilą nabycia prawa do lokalu, według drugiego nie.

W ocenie wnioskodawcy, art. 24<sup>1</sup>, art. 26 oraz art. 27 ust. 2-5 u.s.m. pozostają również w sprzeczności z zasadą wolności zrzeszania wyrażoną w art. 58 Konstytucji. „Właściciel lokalu chcąc zachować wpływ na zarząd nieruchomością wspólną zarządzaną przez spółdzielnię mieszkaniową musi pozostawać w stosunku członkostwa”.

Zdaniem wnioskodawcy, stwierdzenie niekonstytucyjności art. 27 ust. 2-3 u.s.m. powinno pociągać za sobą uznanie za niekonstytucyjne także art. 27 ust. 4 tej ustawy. Pozbawienie ogółu właścicieli w budynku zarządzanym przez spółdzielnię możliwości samodzielnego ustalenia – z pominięciem organów spółdzielni – większych obciążeń właścicieli lokali użytkowych stanowi nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej właścicieli lokali w nieruchomościach zarządzanych przez spółdzielnię w porównaniu z sytuacją właścicieli lokali w innych nieruchomościach.

Art. 27 ust. 5 u.s.m., wyłączający uprawnienia określone w art. 16 ust. 1 u.w.l. w stosunku do właścicieli lokali w budynkach zarządzanych przez spółdzielnię, stanowi nieuzasadnione ograniczenie praw tych właścicieli i zróżnicowanie ich sytuacji w zestawieniu z pozycją właścicieli lokali w innych budynkach.

Zdaniem wnioskodawcy, również art. 24<sup>1</sup> u.s.m. narusza przepisy wskazane jako wzorce kontroli. Dopóki bowiem właściciele wyodrębnionych lokali nie osiągną większości pozwalającej przeciwstawić się spółdzielni, przepis ten pozwala, w ocenie wnioskodawcy, na łamanie praw właścicielskich poszczególnych właścicieli wyodrębnionych lokali przez faktyczne wykluczenie z zarządu nieruchomością lub bardzo poważne okrojenie ich praw w tym zakresie. Wnioskodawca wskazał, że te same uwagi dotyczą art. 26 ust. 1 u.s.m.

Wnioskodawca podniósł też zarzuty w stosunku do art. 27 ust. 1 u.s.m., przewidującego stosowanie ustawy o własności lokali jedynie odpowiednio do prawa własności lokalu ustanowionego na podstawie ustawy o własności lokali. Wykluczenie możliwości stosowania wprost przepisów o własności lokali może powodować duże rozbieżności interpretacyjne i zamęt w praktyce. Przepis ten jako sprzeczny z postulatem przyzwoitej legislacji narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Ponadto wnioskodawca wskazał, że „powyższe uwagi należy odnieść również do art. 27<sup>1</sup> u.s.m. dotyczącego garaży, który w zakresie, w jakim odsyła do powyższych przepisów, jest również sprzeczny z przytoczonymi wzorcami kontroli”.

Wątpliwości wnioskodawcy budzi także art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m., z którego wynika, że spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jeżeli odpowiada on wymaganiom statutu. Przyjęcie w poczet członków nie następuje bowiem *ex lege*, lecz dopiero z chwilą podjęcia stosownej uchwały przez właściwy organ spółdzielni. Do tego okresu nie może on uczestniczyć w zarządzaniu swoim prawem.

Niezgodny z Konstytucją jest, zdaniem wnioskodawcy, także art. 19 ust. 2 u.s.m., zgodnie z którym nabycie ekspektatywy odrębnej własności lokalu obejmuje również wniesiony wkład budowlany albo jego część i staje się skuteczne z chwilą przyjęcia w poczet członków nabywcy lub spadkobiercy. Zastrzeżenia wnioskodawcy nie odnoszą się do założenia, że ekspektatywa odrębnej własności lokalu powinna być związana z członkostwem w spółdzielni, lecz do samego sposobu jego realizacji, które wymaga złożenia deklaracji przystąpienia do spółdzielni. Narusza przez to art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 3 ust. 1 u.s.m. budzi sprzeciw wnioskodawcy ze względu na nadmierną ogólność regulacji. Nie określa kryteriów członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, w wyniku czego wiele osób legitymujących się statusem członka spółdzielni nie posiada w niej prawa do lokalu. Dotyczy to w szczególności pracowników spółdzielni, którzy w ten sposób mogą mieć wpływ na podejmowanie decyzji. To, w ocenie wnioskodawcy, narusza zasadę przyzwoitej legislacji wyrażoną w art. 2, a także art. 21 i art. 64 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, utrata prawa spółdzielczego do lokalu powinna automatycznie powodować utratę praw korporacyjnych (tj. członkostwa). Jest to warunek realizacji zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji.

Niezgodny z Konstytucją jest również, zdaniem wnioskodawcy, art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego, określający ogólną zasadę, że do przystąpienia do spółdzielni niezbędne jest złożenie oświadczenia woli. Zawierając umowę nabycia własnościowego prawa spółdzielczego czy ekspektatywę prawa własności lokalu, nabywca dostatecznie jasno wyraża swoją wolę przystąpienia do spółdzielni. Konieczność złożenia dodatkowego oświadczenia stanowi nadmierną ingerencję w prawo podmiotowe będące przedmiotem nabycia. Nabywca zostaje pozbawiony wpływu na zarząd mieniem spółdzielczym, które współtworzy, co narusza art. 21 i art. 64 Konstytucji. Pozbawienie możliwości decydowania o istotnych sprawach spółdzielni jest niezgodne z wolnością zrzeszania się.

Wnioskodawca zaskarżył także art. 26 § 1 prawa spółdzielczego, na podstawie którego byłemu członkowi wypłaca się udział na podstawie zatwierdzonego sprawozdania finansowego za rok, w którym członek przestał należeć do spółdzielni z wyłączeniem funduszu zasobowego i innego majątku spółdzielni. Wielkość wypłacanych kwot nie odnosi się zatem do całego majątku spółdzielni. Przepis ten, zdaniem wnioskodawcy, narusza art. 21 i art. 64 Konstytucji, gdyż stanowi formę wywłaszczenia członka z jego majątku bez żadnej rekompensaty, a także art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 58 Konstytucji.

Kolejne zarzuty wnioskodawcy odnoszą się do art. 40 u.s.m., wskazującego zakres prawa własności, współwłasności nieruchomości, użytkowania lub współużytkowania wieczystego gruntu przez spółdzielnię. W ocenie wnioskodawcy, przepis ten narusza zasadę przyzwoitej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji, gdyż nie wiadomo, w jakich okolicznościach majątek spółdzielni pozostaje jej własnością. Ponadto wnioskodawca wskazał, że jeśli przyjąć, iż „przepis dotyczy sytuacji wystąpienia członka ze spółdzielni i statusu mienia wypracowanego w toku działalności tej organizacji, to zarzuty są analogiczne, jak w wypadku art. 26 § 2 prawa spółdzielczego”.

W odpowiedzi na zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2013 r. wnioskodawca uzupełnił wniosek, wskazując argumenty dotyczące niezgodności art. 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego z art. 21 i art. 58 Konstytucji oraz art. 3 ust. 3 u.s.m. z art. 2, art. 21, art. 32 i art. 64 Konstytucji.

Jak podniósł wnioskodawca, uzależnienie nabycia ekspektatywy prawa własności lokalu od członkostwa w spółdzielni, o którym mowa w art. 19 ust. 2 u.s.m., jest niezgodne z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji, gdyż w drastyczny sposób ingeruje w treść prawa podmiotowego, jakim jest ekspektatywa prawa odrębnej własności lokalu.

Przepis ten narusza także art. 58 ust. 1 Konstytucji, gdyż ekspektatywa jest uznawana za skutecznie nabytą dopiero z chwilą przyjęcia nabywcy w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej. Nabywca, chcąc doprowadzić do skutecznego nabycia prawa, jest zmuszony przystąpić do organizacji, w której członkostwo jest związane z poniesieniem znacznych wydatków tytułem wpisowego oraz udziałów członkowskich.

Natomiast art. 3 ust. 3 u.s.m. przewidujący, że członkiem spółdzielni może być osoba prawna, z uwagi na swoją nadmierną ogólnikowość godzi, zdaniem wnioskodawcy, w zasadę przyzwoitej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zmusza członków spółdzielni, jak również właścicieli lokali w budynkach zarządzanych przez



spółdzielnię, do znoszenia stanu, w którym o ich prawach i obowiązkach decyduje osoba prawna, której nie przysługuje prawo do lokalu w tej spółdzielni lub w nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnię, jak również się o takie prawo nie ubiega. Narusza tym samym zasadę sprawiedliwości społecznej, gdyż dopuszcza możliwość uzyskania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej przez osobę prawną w sposób całkowicie dowolny, a więc bez związku z prawem do lokalu. Niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 21 i art. 64 Konstytucji wnioskodawca upatruje w możliwości osłabienia realnej siły głosu w organach spółdzielni osób bezpośrednio zainteresowanych – członków, którym przysługują prawa do lokali – oraz wpływania w sposób nieuczciwy na decyzje organów spółdzielni przez podmioty nieposiadające prawa do lokalu w tej spółdzielni.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 28 lipca 2014 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 27 ust. 1 u.s.m. jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji;

2) art. 27 ust. 2 w związku z art. 24<sup>1</sup> i art. 26 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, oraz w zakresie, w jakim uzależnia stosowanie przepisów ustawy o własności lokali od spełnienia warunków określonych w art. 24<sup>1</sup> i art. 26 ust. 1 tej ustawy, jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 2, art. 32 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 58 ust. 1 Konstytucji;

3) art. 27 ust. 3 u.s.m. w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie ustawy o własności lokali w części dotyczącej przepisów o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli, z zastrzeżeniem art. 24<sup>1</sup> i art. 26 u.s.m., jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 2, art. 32 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 58 ust. 1 Konstytucji;

4) art. 27 ust. 4 u.s.m. w zakresie, w jakim rada nadzorcza spółdzielni podejmuje uchwałę, o której mowa w art. 12 ust. 2 u.w.l., na wniosek większości właścicieli nieruchomości obliczanej według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej, jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 2, art. 32 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 58 ust. 1 Konstytucji;

5) art. 27 ust. 5 u.s.m. w zakresie, w jakim na wniosek większości właścicieli lokali zarząd spółdzielni występuje z żądaniem, o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.w.l., jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 2, art. 32 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 58 ust. 1 Konstytucji;

6) art. 27<sup>1</sup> u.s.m. w zakresie, w jakim odsyła do art. 24<sup>1</sup>, art. 26 ust. 1 i art. 27 tej ustawy, jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 2, art. 32 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 58 ust. 1 Konstytucji;

7) art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m. w zakresie, w jakim nie przewiduje powstania członkostwa nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a także spadkobiercy, zapisobiercy i licytanta, *ex lege*, lecz wymaga ubiegania się przez te osoby o przyjęcie w poczet członków, jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

8) art. 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego w zakresie, w jakim nie wyłącza obowiązku złożenia deklaracji przystąpienia do spółdzielni w przypadku nabycia ekspektatywy odrębnej własności lokalu, jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 i art. 58 ust. 1 Konstytucji;

9) art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego w zakresie, w jakim wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu budowanego przez spółdzielnię mieszkaniową złożenia deklaracji w celu przystąpienia do spółdzielni, jest zgodny z art. 21, art. 64 i art. 58 Konstytucji;

10) art. 26 § 2 prawa spółdzielczego w zakresie, w jakim członkowi występującemu ze spółdzielni wypłaca się tylko jego udział, jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 58 ust. 1 Konstytucji;

11) art. 40 u.s.m. jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), w zakresie badania konstytucyjności art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny, odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 27 u.s.m., dokonał rekonstrukcji zarzutów wnioskodawcy. Uznał, że pierwszy zarzut dotyczący art. 27 ust. 1 u.s.m. odnosi się tylko do tej jego części, w jakiej odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o własności lokali do prawa odrębnej własności lokalu, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. Prokurator Generalny nie zgodził się z wnioskodawcą, że przepis ten narusza zasadę przyzwoitej legislacji i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zaskarżony przepis jest jednoznaczny, a jego treść nie budzi żadnych wątpliwości. Wynika z niego, że ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych reguluje w sposób autonomiczny prawo odrębnej własności lokalu. Jedynie w kwestiach w niej nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali. Przepisy tej ostatniej ustawy mają zatem zastosowanie tylko wtedy, gdy dana kwestia nie jest unormowana w ustawie odsyłającej.

W odniesieniu do kolejnego zarzutu wnioskodawcy, dotyczącego art. 27 ust. 2 u.s.m. w zakresie odnoszącym się do braku możliwości stosowania ustawy o własności lokali już od chwili wyodrębnienia własności pierwszego lokalu, Prokurator Generalny stwierdził, że wykonywanie w takiej sytuacji zarządu przez spółdzielnię, z mocy ustawy, spełnia podstawowy cel, jakim jest konieczność zapewnienia równowagi w ochronie praw podmiotowych wynikających z różnych tytułów. Gwarantuje także ciągłość zarządu i eliminuje kolizje między przepisami obu ustaw. Za niezasadny uznał także zarzut w drugim aspekcie, dotyczącym pozbawienia właścicieli lokali, stanowiących odrębny przedmiot własności, szeroko rozumianego wpływu na dysponowanie nieruchomością wspólną. Wskazał, że przepis ten w jednakowy sposób traktuje spółdzielnię mieszkaniową i osoby fizyczne. Podejmowanie decyzji o zmianie reżimu zarządzania większością głosów nie jest, co do zasady, rozwiązaniem rygorystycznym.

W ocenie Prokuratora Generalnego, nie jest również konieczne, w świetle art. 27 ust. 2 u.s.m., uzyskanie członkostwa w spółdzielni przez właścicieli lokali po to, by wpływać na zarząd nieruchomością wspólną. Większość właścicieli lokali może bowiem podjąć w trybie art. 24<sup>1</sup> u.s.m. uchwałę w sprawie zniesienia spółdzielczego zarządu i poddania go przepisom ustawy o własności lokali.

Przedstawiając stanowisko w sprawie zarzutu niekonstytucyjności art. 27 ust. 3 u.s.m., Prokurator Generalny wskazał, że z generalnej zasady wykonywania zarządu nieruchomościami wspólnymi przez spółdzielnię (art. 27 ust. 2 u.s.m.) wynika wyłączenie stosowania przepisów o wspólnocie i zebraniu właścicieli. Zapobiega również sytuacji, w której ten sam przedmiot regulowany był przez dwie różne ustawy. Nie różnicuje ona właścicieli lokali ze względu na członkostwo w spółdzielni, a także stwarza możliwość wyboru i ustalenia sposobu zarządzania nieruchomością wspólną większości właścicieli na jednakowych zasadach. Dlatego wniósł o stwierdzenie zgodności art. 27 ust. 3 u.s.m. z art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 2, art. 32 i art. 31 ust. 3 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie podzielił również zarzutu wnioskodawcy o niekonstytucyjności art. 27 ust. 4 u.s.m. Nie można bowiem uznać za dyskryminujący przepis, który uzależnia wniosek o podjęcie uchwały w sprawie zwiększenia obciążeń właścicieli lokali użytkowych od opowiedzenia się w tej sprawie większości właścicieli bez względu na członkostwo w spółdzielni.

Prokurator Generalny za bezzasadny uznał również zarzut niekonstytucyjności art. 27 ust. 5 u.s.m., powierającego zarządowi spółdzielni wystąpienie z żądaniem, o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.w.l. W obu tych ustawach wystąpienie z takim żądaniem uzależnione jest od woli większości właścicieli lokali. Zdaniem Prokuratora Generalnego, „pozycja prawna właścicieli lokali w budynkach zarządzanych przez spółdzielnię jest taka sama, jak we wspólnocie mieszkaniowej działającej w oparciu o przepisy ustawy o własności lokali”. Dlatego też uznał, że zakwestionowany przepis jest zgodny z art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W odniesieniu do zaskarżonego art. 27<sup>1</sup> u.s.m., z uwagi na sposób sformułowania zarzutów przez wnioskodawcę, Prokurator Generalny wskazał, że podtrzymuje w tym zakresie argumentację dotyczącą art. 27 ust. 1 u.s.m.

W związku z zaskarżonym art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m., który uzależnia uzyskanie członkostwa w spółdzielni od wniosku osób zainteresowanych i podjęcia uchwały przez właściwy jej organ, Prokurator Generalny podkreślił, że uwzględnia on konstytucyjnie chronioną wolność zrzeszania się. Przypomniał, że obecne jego brzmienie ukształtowane zostało jako konsekwencja kolejnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących różnych aspektów obowiązku zrzeszania się w spółdzielniach mieszkaniowych. Dlatego też uznał, że art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m. jest zgodny ze wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami konstytucyjnymi.

Prokurator Generalny nie podzielił poglądu wnioskodawcy o niekonstytucyjności art. 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 prawa spółdzielczego, który uzależnia skuteczność nabycia ekspektatywy ustanowienia przez spółdzielnię odrębnej własności lokalu od przyjęcia nabywcy tego prawa w poczet członków spółdzielni. Konieczność złożenia przez nabywcę ekspektatywy deklaracji członkowskiej nie jest bowiem ograniczeniem wartości konstytucyjnych.

Z uwagi na niespełnienie przez wnioskodawcę przesłanek przewidzianych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK, Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w zakresie art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m.

Prokurator Generalny nie podzielił zdania wnioskodawcy w kwestii niezgodności art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego z art. 21, art. 64 i art. 58 Konstytucji. Uzależnienie nabycia członkostwa w spółdzielni od złożenia deklaracji nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo podmiotowe, a złożenie deklaracji jest warunkiem przewidzianym w stosunku do każdej osoby fizycznej lub prawnej, która chce przystąpić do spółdzielni. Zapewnia ponadto wolność zrzeszania się i służy ochronie praw majątkowych wyrażonych w art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie podzielił stanowiska wnioskodawcy w kwestii niekonstytucyjności art. 26 § 2 prawa spółdzielczego. Prawo do wypłacenia udziału w spółdzielni mieszkaniowej bez możliwości żądania wypłaty odpowiedniego udziału w funduszu zasobowym oraz w innym majątku spółdzielni podyktowane jest koniecznością stworzenia ekonomicznych gwarancji funkcjonowania spółdzielni, jako odrębnego podmiotu – osoby prawnej realizującej cele, o których mowa w art. 1 prawa spółdzielczego.



Natomiast zaskarżony art. 40 u.s.m. nie narusza, w ocenie Prokuratora Generalnego, zasady przyzwoitej legislacji. Potwierdza on zasadę, że spółdzielni przysługuje prawo własności, współwłasności, współużytkowania określonego w nim mienia, w takim zakresie, w jakim nie narusza to przysługującej członkom i właścicielom lokali niebędących członkami spółdzielni odrębnej własności lokali lub praw z nią związanych. Regulacja ta wyszczególnia rodzaje nieruchomości oraz rodzaje urządzeń technicznych, które w całości stanowią własność spółdzielni.

3. W dniu 10 grudnia 2014 r. wpłynęło do Trybunału pismo procesowe, w którym zdecydowana większość wywodów wnioskodawcy stanowi polemikę ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, natomiast pozostała część powtarza, a czasami wzbogaca argumentację przytoczoną we wniosku.

W sposób istotny wnioskodawca rozwinął uzasadnienie w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 27 ust. 1 u.s.m. z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji. Wskazał, że odesłanie zawarte w zakwestionowanym przepisie może powodować rozbieżności stosowania prawa, w szczególności związane z określeniem zakresu sprawowania zarządu przez spółdzielnię. Nie wiadomo bowiem, czy zarząd powierzony, o którym mowa w art. 27 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 18 ust. 1 u.w.l., obejmuje wyłącznie czynności zwykłego zarządu nieruchomością wspólną, czy również czynności przekraczające zwykły zarząd. Na poparcie swoich wywodów wnioskodawca podał przykłady orzeczeń sądowych wskazujących na brak jednolitości w tej kwestii w orzecnictwie sądów.

W odniesieniu do zaskarżonego art. 27 ust. 2 u.s.m., który nie stwarza możliwości zmiany reżimu wykonywania zarządu nieruchomością wspólną już z chwilą wyodrębnienia własności choćby jednego lokalu, wnioskodawca podniósł, że niezbędną równowagę w zakresie ochrony praw podmiotowych może zapewnić tylko taka regulacja, która zapewni wszystkim właścicielom udział w wykonywaniu tego zarządu. W szczególności uzasadnieniem takiego unormowania nie może być, zdaniem wnioskodawcy, konieczność zapewnienia ciągłości wykonywania zarządu. Art. 26 u.w.l. przewiduje bowiem skuteczne mechanizmy zapobiegające tego typu sytuacjom.

Wyeliminowanie art. 27 u.s.m. doprowadziłoby do pożądanego przez wnioskodawcę sytuacji, w której zarząd nieruchomością wspólną sprawowałaby wspólnota mieszkaniowa, a spółdzielnia mieszkaniowa miałaby status właściciela niewyodrębnionych lokali. Brak byłoby podstaw do wywodzenia prawa spółdzielni do zarządzania całą nieruchomością. Tymczasem dopóki spółdzielnia posiada większość udziałów w danej nieruchomości praktycznie niemożliwa jest zmiana reżimu wykonywania zarządu. Nadmierny, w ocenie wnioskodawcy, rygoryzm tego przepisu wyłącza skuteczną ochronę praw właścicieli do czasu uzyskania większości udziałów w nieruchomości wspólnej.

Zdaniem wnioskodawcy, ochrona praw właścicieli lokali wyodrębnionych niebędących członkami spółdzielni jest ograniczona, gdyż nie daje możliwości brania udziału w ustalaniu wysokości opłat związanych z eksploatacją i utrzymaniem lokali i nieruchomości wspólnych oraz innych kosztów zarządu tymi nieruchomościami, a prawo do informacji o podstawach naliczania opłat i możliwość ich zbadania przez sąd jest kontrolą *ex post*. Jest też procedurą nadmiernie uciążliwą, a ochrona, jaką stwarza, jest nieporównywalna do tej, jaką gwarantuje ustawa o własności lokali.

Tym samym osoba, która chce mieć wpływ na zarząd nieruchomością wspólną, jest zmuszona do wstąpienia do spółdzielni, co prowadzi do naruszenia wolności zrzeszania się.

W odniesieniu do art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m., wnioskodawca dodatkowo wyjaśnił, że tylko nabycie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej *ex lege* z chwilą nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu może zapewnić nabywcom tych praw udział w sprawowaniu zarządu nieruchomością wspólną. W ocenie wnioskodawcy, taka regulacja nie naruszałaby wolności zrzeszania się, ponieważ nabywca własnościowego prawa do lokalu w danej spółdzielni przez nabycie tego prawa akceptuje, że budynek jest zarządzany przez spółdzielnię. Trudno uznać, że nabywca świadomie chciałby zrezygnować z możliwości wpływania na zarządzanie nieruchomością.

Ponadto wnioskodawca wskazał, że złożenie deklaracji nie jest niezbędne do przystąpienia do spółdzielni mieszkaniowej. Skoro przystąpienie do wspólnoty mieszkaniowej nie pociąga za sobą obowiązku złożenia żadnej deklaracji czy wnoszenia opłat, to nie są to również wymagania konieczne do przystąpienia do spółdzielni.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 15 grudnia 2014 r. wniósł o stwierdzenie, że:

- 1) art. 27 ust. 1 u.s.m. jest zgodny z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 27 ust. 2 i 3 u.s.m. jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji;
- 3) art. 40 u.s.m. jest zgodny z art. 2 Konstytucji;
- 4) art. 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

5) art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego w zakresie, w jakim wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu budowanego przez spółdzielnię mieszkaniową złożenia deklaracji członkowskiej w celu przystąpienia do spółdzielni, jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji;

6) art. 26 § 2 prawa spółdzielczego jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania z pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Jeśliby jednak Trybunał nie uwzględnił tego wniosku, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji;

2) art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m. w zakresie, w jakim wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a także spadkobiercy, zapisobiercy i licytanta, złożenia deklaracji członkowskiej w celu przystąpienia do spółdzielni, jest zgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji;

3) art. 27 ust. 4 i 5 u.s.m. jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji;

4) art. 27<sup>1</sup> u.s.m. w zakresie, w jakim odsyła do art. 24<sup>1</sup>, art. 26 ust. 1 i art. 27 tej ustawy, jest zgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Najpierw Marszałek Sejmu przedstawił argumenty uzasadniające umorzenie postępowania w zakresie wskazanym w *petitum* pisma.

W odniesieniu do art. 27 ust. 4 i 5 u.s.m. podniósł, że przepisy te stanowią logiczną konsekwencję i rozwinięcie regulacji zamieszczonej w art. 27 ust. 1-3 u.s.m., wzmacniającej pozycję właścicieli lokali, zwłaszcza niebędących członkami spółdzielni. W wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności art. 27 ust. 1-3 u.s.m. utraciłyby swój sens normatywny. Orzekanie o konstytucyjności art. 27 ust. 4 i 5 u.s.m. wydaje się więc, w ocenie Marszałka Sejmu, zbędne w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Podobnie Marszałek Sejmu ocenił zasadność przywoływania w charakterze przepisów związkowych wobec art. 27 ust. 2 i 3 u.s.m. postanowień art. 24<sup>1</sup> i art. 26 ust. 1 u.s.m. Wyraźne odesłanie w tej mierze znajduje się bowiem w treści art. 27 ust. 2 i 3 u.s.m., a ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności przepisów centralnych pozbawiałoby samodzielnie znaczenia normatywnego także art. 24<sup>1</sup> i art. 26 ust. 1 u.s.m.

Zbędne jest także, zdaniem Marszałka Sejmu, merytoryczne badanie konstytucyjności art. 27<sup>1</sup> u.s.m., w zakresie, w jakim odsyła do art. 24<sup>1</sup>, art. 26 ust. 1 i art. 27 u.s.m. W wypadku ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności art. 27 ust. 1-3 u.s.m. utraci on swoje znaczenie normatywne.

Zarzuty adresowane wobec art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. oraz art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m. dotyczą, w ocenie Marszałka Sejmu, norm, które nie wynikają z powołanych przepisów. Art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. wprowadza regulację o charakterze *lex specialis* wobec ogólnych unormowań art. 15 § 2-4 prawa spółdzielczego i nie przesądza o warunkach, jakie spełniać ma osoba ubiegająca się o członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej. Natomiast w zakresie, w jakim wnioskodawca odwołuje się do sposobu funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych, ocena wykracza poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego. To samo dotyczy art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m., nakazującego przyjęcie w poczet członków osoby, która nabyła spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Zarzut należałoby kierować więc do art. 15 i następnych prawa spółdzielczego. Zaskarżony przepis jest tylko konsekwencją ich obowiązywania.

Wobec braku stosownego uzasadnienia, a więc spełnienia wymagań art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, postępowanie w tym zakresie, zdaniem Marszałka Sejmu, powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy zarzutów wnioskodawcy Marszałek Sejmu przedstawił różnice w charakterze prawnym spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, a także w zakresie uprawnień i obowiązków ich członków. Zwrócił uwagę na kilka kwestii ogólnych, które, w jego ocenie, rzutują na całościową ocenę zasadności wniosku. Wnioskodawca nie przywiązuje, zdaniem Marszałka Sejmu, uwagi do różnic konstrukcyjnych między spółdzielnią mieszkaniową a wspólnotą mieszkaniową. Nie zauważa odrębności pojęciowej i funkcjonalnej stosunku członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej oraz praw do lokali, traktowanych jako prawa pochodne wobec członkostwa, a także różnicy między postulatem *de lege ferenda* o charakterze optymalizacyjnym a tezą o niekonstytucyjności określonych przepisów.

Najpierw Marszałek Sejmu ustosunkował się do zarzutu niekonstytucyjności art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. Wskazał, że przepisy te stanowią *leges speciales* wobec art. 15 § 2-5 prawa spółdzielczego, a więc twierdzenie o naruszeniu art. 2 Konstytucji powinno odnosić się do tych przepisów. Ponadto wskazanie kręgu osób, które mogą być członkami spółdzielni, ustawodawca pozostawił autonomii woli stron, wynikającej ze statutu. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego orzekanie o nieprawidłowościach, jakie mogą w tym zakresie występować w praktyce.

Na nieporozumieniu, zdaniem Marszałka Sejmu, oparty jest zarzut „nierówności” czy też „braku paralelności” rozwiązań obowiązujących na tle u.s.m. i u.w.l. Zakłada on, że ustrój oraz zasady powstawania i ustawiania członkostwa we wspólnocie mieszkaniowej są jedynym konstytucyjnie dopuszczalnym rozwiązaniem. Porównywanie spółdzielni mieszkaniowej i wspólnoty mieszkaniowej jest zaś nieuprawnione ze względu na głębokie różnice konstrukcyjne i funkcje tych jednostek organizacyjnych.

Za nieadekwatne wzorce kontroli zaskarżonego przepisu Marszałek Sejmu uznał art. 21 i art. 64 Konstytucji. Podkreślił, że wadliwości podnoszone we wniosku nie wynikają z zaskarżonej regulacji prawnej, lecz dotyczą sfery funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych. Żaden przepis, w tym także art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m., nie uniemożliwia osobom, które nabyły spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu czy też odrębną własność lokalu w budynku zarządzanym przez spółdzielnię mieszkaniową, złożenia deklaracji członkowskiej i uzyskania statusu członka.

W związku z tym Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

Nieuzasadnione są, zdaniem Marszałka Sejmu, zarzuty pod adresem art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m. Oparte są bowiem na rzekomej analogiczności pozycji prawnej właściciela lokalu i uprawnionego z tytułu własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu. Tymczasem są to stosunki prawne o odmiennym charakterze, w związku z czym nie może być mowy o naruszeniu postanowień art. 64 ust. 2 czy też art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Wskazał również, że art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m. nie zawiera treści uzasadniających zarzut niekonstytucyjności ze względu na brak możliwości nabycia członkostwa w spółdzielni *ex lege*. Konieczność złożenia deklaracji członkowskiej oraz wykonania określonych świadczeń na rzecz spółdzielni wynikają z ogólnych regulacji art. 16 § 1, art. 17, art. 19 § 1 i art. 20 § 1 prawa spółdzielczego. Poza tym wymagań co do złożenia deklaracji oraz wniesienia wpisowego i udziałów nie można postrzegać jako nieuzasadnionych i nadmiernych. Są one konsekwencją ogólnych rozwiązań dotyczących struktury majątkowo-bilansowej spółdzielni oraz partycypacji członków w jej stratach. Przypomniał również, że spółdzielnia mieszkaniowa nie może odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jeżeli odpowiada on warunkom określonym w statucie. Zaskarżony przepis nie narusza tym samym art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Nie zasługują na uwzględnienie, zdaniem Marszałka Sejmu, zarzuty dotyczące art. 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego. Roszczenie o ustanowienie odrębnej własności lokalu (ekspektatywy odrębnej własności lokalu) wprowadzono w celu wzmocnienia sytuacji prawnej osoby ubiegającej się o ustanowienie odrębnej własności lokalu w budynku budowanym przez spółdzielnię mieszkaniową. Umowa zbycia ekspektatywy odrębnej własności lokalu jest zawierana niezależnie od woli i wiedzy spółdzielni mieszkaniowej, jako strony zobowiązanej z tytułu umowy o budowę lokalu. Nabywca nie składa zatem w ten sposób oświadczenia woli o przystąpieniu do spółdzielni organom spółdzielni mieszkaniowej. Jeżeli składa jakieś oświadczenie, to jest ono skierowane do zbywcy tego prawa. Spółdzielnia mieszkaniowa ma natomiast legitymowany interes w tym, aby otrzymać bezpośrednio od zainteresowanego informację o dokonanej nabywcy ekspektatywy odrębnej własności lokalu i oświadczenie woli wyrażające zamiar przystąpienia do korporacji. Nawiązanie stosunku członkostwa na podstawie stosownych oświadczeń woli zainteresowanej osoby i spółdzielni w najpełniejszy sposób realizuje wymagania wynikające z konstytucyjnej regulacji wolności zrzeszania się, z poszanowaniem autonomii woli podmiotów. Nie sposób także uznać, że uwarunkowanie pełnej skuteczności nabycia ekspektatywy odrębnej własności lokalu przystąpieniem do spółdzielni mieszkaniowej jest wymaganiem nadmiernym z punktu widzenia art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Poza tym spółdzielnia mieszkaniowa nie może odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Wewnętrznie niespójny jest również zarzut naruszenia art. 58 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca z jednej strony kwestionuje konieczność przystąpienia do spółdzielni mieszkaniowej jako przesłankę pełnej skuteczności nabycia ekspektatywy odrębnej własności lokalu, twierdząc, że obowiązek taki jest nie do pogodzenia z konstytucyjnymi gwarancjami wolności zrzeszania się, z drugiej zaś – optuje za powiązaniem takiego skutku z nabyciem ekspektatywy *ex lege*. Powyższe uwagi Marszałek Sejmu odniósł także do art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego w zakresie, w jakim wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu budowanego przez spółdzielnię mieszkaniową złożenia deklaracji członkowskiej w celu przystąpienia do spółdzielni.

Marszałek Sejmu nie podzielił zarzutów wnioskodawcy dotyczących art. 26 § 2 prawa spółdzielczego. Członkowie spółdzielni nie są współwłaścicielami majątku spółdzielni, nie przysługują im żadne uprawnienia ani co do całości, ani poszczególnych elementów jej majątku. W wypadku wystąpienia ze spółdzielni przysługują im określone uprawnienia majątkowe, które jednak nie dotyczą wszystkich aktywów posiadanych przez spółdzielnię. Kształtując uprawnienia występującego członka, ustawodawca musiał wziąć pod uwagę nie tylko jego interesy, ale również interesy wierzycieli korporacji, samej korporacji oraz pozostających w niej członków. Ponadto sposób rozliczania spółdzielni z występującymi członkami ma zniechęcać do występowania z korporacji. Sprzyja

to tworzeniu i funkcjonowaniu względnie trwałej, stabilnej finansowo jednostki organizacyjnej typu zrzeszeniowego. Dlatego też Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 26 § 2 prawa spółdzielczego jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Marszałek Sejmu nie zgodził się z wnioskodawcą w kwestii niekonstytucyjności art. 27 ust. 1 u.s.m. Zauważył, że użyty w nim zwrot nakazujący odpowiednie stosowanie przepisów jest powszechnie wykorzystywany w celu unikania dublowania i nadmiernego rozbudowywania regulacji prawnej. Marszałek Sejmu podkreślił także, że w piśmiennictwie ustalenie zakresu przepisów u.w.l., które znajdują zastosowanie do konstrukcji współwłasności nieruchomości z udziałem spółdzielni, nie budzi poważniejszych wątpliwości. W związku z tym zajął stanowisko, że art. 27 ust. 1 u.s.m. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Nie narusza, zdaniem Marszałka Sejmu, postanowień Konstytucji art. 27 ust. 2 i 3 u.s.m. Dokonując wyboru reżimu prawnego zarządzania nieruchomościami wspólnymi, w sytuacji ustanowienia odrębnej własności lokali, ustawodawca zdecydował się na powierzenie go spółdzielni mieszkaniowej. Takie rozwiązanie chroni interesy członków spółdzielni dysponujących spółdzielczymi prawami do lokali mieszkalnych oraz zapewnia – do czasu wyodrębnienia ostatniego lokalu – sprawne zarządzanie nieruchomością wspólną. Unormowanie art. 27 ust. 2 i 3 u.s.m. prowadzi do ograniczenia uprawnień, jakie przysługują właścicielom lokali w zwykłych wspólnotach mieszkaniowych, jednak jest ono uzasadnione i wprowadzone aktem rangi ustawy. Do czasu gdy udział spółdzielni we współwłasności jest największy, powierzenie zarządu większości współwłaścicieli prowadziłoby do tego samego rezultatu. Ponadto spółdzielnia mieszkaniowa jest profesjonalnym zarządcą i w wielu wypadkach koszty sprawowania przez nią zarządu będą niższe niż koszty zarządu sprawowanego przez wybrany w tym celu inny podmiot. Pozwala też uniknąć „dublowania się” mechanizmów zarządu wynikających z ustawy o własności lokali i charakterystycznych dla spółdzielni mieszkaniowych. Uwzględnić też należy, że właściciele lokali niebędący członkami spółdzielni mają otwartą możliwość przystąpienia do spółdzielni i uzyskania w ten sposób pełni praw przysługujących z tytułu członkostwa. Ustawodawca przewidział także możliwość zniesienia „ustawowego” zarządu nieruchomością wspólną wykonywanego przez spółdzielnię, na podstawie art. 18 ust. 1 u.w.l., art. 24<sup>1</sup> lub art. 26 ust. 1 u.s.m. Ograniczenie uprawnień współwłaścicielskich wynikające z art. 27 ust. 2 i 3 u.s.m. nie ma zatem charakteru bezwzględnego i trwałego, nie ingeruje też w „istotę” uprawnień podmiotowych. Dlatego też Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 27 ust. 2 i 3 u.s.m. jest zgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Ustosunkowując się do zaskarżenia art. 27 ust. 4 i 5 u.s.m., Marszałek Sejmu podniósł, że wnioskodawca nie obalił domniemania zgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją. Argumenty uzasadnienia ogniskują się bowiem wokół porównania kwestii podejmowania decyzji w sprawach wymienionych w tych przepisach na gruncie postanowień u.s.m. i u.w.l. Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 27 ust. 4 i 5 u.s.m. stanowi próbę wyważenia interesów oraz reguł współdecydowania właścicieli lokali w danej nieruchomości oraz konsekwencji sprawowania zarządu nieruchomością przez spółdzielnię. Gwarantują wpływ na podejmowanie decyzji wszystkim właścicielom lokali – zarówno będących członkami spółdzielni, jak i nieposiadających tego statusu. *Sui generis* pośrednictwo organów spółdzielni umożliwia uwzględnienie interesów uprawnionych z tytułu spółdzielczych praw do lokali w danej nieruchomości, którzy także zasługują na ochronę. Marszałek Sejmu wskazał również, że wnioskodawca nie wykazał, w jaki sposób art. 27 ust. 4 i 5 u.s.m. narusza istotę praw przysługujących właścicielom lokali w nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnię. W związku z tym zajął stanowisko, że art. 27 ust. 4 i 5 u.s.m. jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 27<sup>1</sup> u.s.m., Marszałek Sejmu odesłał do uwag dotyczących konstytucyjności art. 27 u.s.m. Stwierdził jednocześnie, że w zakresie, w jakim przepis ten odsyła do art. 24<sup>1</sup>, art. 26 ust. 1 i art. 27 tej ustawy, jest zgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, zarzuty wobec art. 40 u.s.m. nie zasługują na poparcie. Jego treść jest jednoznaczna, a wykładnia nie nastrocza wątpliwości interpretacyjnych. Dlatego wniósł o stwierdzenie zgodności art. 40 u.s.m. z art. 2 Konstytucji.

5. Wnioskodawca odniósł się do stanowiska Marszałka Sejmu w piśmie, które wpłynęło do Trybunału 13 stycznia 2015 r. Stanowi ono polemikę z argumentami odpierającymi zarzuty wniosku. W znacznej części pisma przytoczone zostały fragmenty uzasadnienia wniosku w celu wykazania, że żądanie Marszałka Sejmu umorzenia postępowania w odniesieniu do niektórych zarzutów ze względu na brak uzasadnienia nie znajduje potwierdzenia. Przytoczono też szereg przykładów dotyczących niegospodarności spółdzielni oraz nadużywania prawa przez ich organy.

Wnioskodawca nie zgodził się ze stanowiskiem Marszałka Sejmu co do uwag podniesionych pod adresem sposobu zaskarżenia art. 27 u.s.m. Stwierdził, że wszystkie jego przepisy stanowią organiczną całość,



a rozpoznawanie ich w związku z art. 24<sup>1</sup> i art. 26 ust. 1 u.s.m. jest uzasadnione, gdyż ich pominięcie podczas oceny konstytucyjności art. 27 u.s.m. mogłoby stwarzać wątpliwości w praktyce. Są nadto niezbędne do zrekonstruowania treści zaskarżonej normy.

W stosunku do argumentów Marszałka Sejmu odnoszących się do zaskarżenia art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. wnioskodawca jeszcze raz wskazał na brak gwarancji, że nabycie spółdzielczego prawa własnościowego do lokalu spowoduje nabycie członkostwa. Nie ma bowiem unormowań zapewniających automatyczne nabycie członkostwa w takiej sytuacji. Członkostwo powinno być prawem pochodnym i służebnym względem spółdzielczego prawa do lokalu. Ponadto jego zakres jest zbyt szeroki, co w konsekwencji powoduje, że członkiem spółdzielni może zostać osoba nieposiadająca praw do lokalu.

Błędna jest także, zdaniem wnioskodawcy, ocena Marszałka Sejmu treści art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m. W drodze wnioskowania wywieść z niego należy, że uzyskanie członkostwa w spółdzielni wymaga podjęcia określonych czynności. Oznacza to, że nabycie członkostwa nie następuje *ex lege*, a tym samym art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m. nie spełnia wymagań konstytucyjnych.

W odniesieniu do art. 26 § 2 prawa spółdzielczego wnioskodawca jeszcze raz podkreślił, że roszczenia byłego członka spółdzielni do jej majątku mają źródło w przepisach Konstytucji chroniących własność i inne prawa majątkowe. Zdaniem wnioskodawcy, interes wierzycieli spółdzielni nie wymaga dodatkowego zabezpieczenia w postaci rezerw finansowych, gdyż funkcjonowanie spółdzielni finansowane jest z wkładów budowlanych i comiesięcznych opłat. W szczególności sposób wnioskodawca zwracał uwagę na konieczność wypłaty występującemu członkowi środków zgromadzonych w funduszu remontowym. Brak możliwości wypłaty odpowiedniego udziału w całym majątku spółdzielni ogranicza również swobodę wystąpienia członka ze spółdzielni.

Wnioskodawca powtórnie odniósł się do kwestii zarządu sprawowanego przez spółdzielnię, wskazując, że z art. 27 u.s.m. nie wynika, o jaki rodzaj zarządu chodzi. Wskazując na bardzo rygorystyczne warunki zmiany reżimu zarządu, zwrócił także uwagę, że brak możliwości odzyskania środków zgromadzonych w funduszu remontowym jeszcze bardziej utrudnia przejście na zarząd z u.w.l. Wnioskodawca zakwestionował stanowisko Marszałka Sejmu, że spółdzielnia jest lepiej przystosowana do zarządu nieruchomością wspólną większych rozmiarów niż wspólnota mieszkaniowa. Wielokrotnie też wnioskodawca zarzucał ustawodawcy protekcjonizm zmierzający do utrwalenia zarządu spółdzielczego.

Na koniec wnioskodawca odniósł się do art. 40 u.s.m. wskazując, że brak możliwości wypłaty byłemu członkowi udziału w majątku spółdzielni, o którym mowa w tym przepisie, narusza Konstytucję, gdyż jest to majątek, do powstania którego przyczynili się spółdzielcy.

## II

Na rozprawie 16 grudnia 2014 r. wnioskodawca wniósł o odroczenie rozprawy z uwagi na brak możliwości zapoznania się ze stanowiskiem Sejmu, które zostało mu doręczone w dniu rozprawy. Do wniosku przychylił się Prokurator Generalny i przedstawiciel Marszałka Sejmu.

Na rozprawie 15 stycznia 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione w pismach procesowych przesłanych uprzednio do Trybunału.

Przedstawicielka Prokuratora Generalnego sprostowała oczywistą omyłkę pisarską, znajdującą się w punkcie 4 *petitum* stanowiska Prokuratora Generalnego. Użyto w nim sformułowania: „o której mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o własności lokali”, zamiast „o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy o własności lokali”. Dokonała równocześnie uściślenia wzorców konstytucyjnych w punkcie 9 *petitum* stanowiska, wskazując, że zamiast: „jest zgodny z art. 21, 64, 58” powinno być: „jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 i art. 58 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 i art. 58 ust. 2 i 3 Konstytucji”. Przedstawicielka Prokuratora przedłożyła jednocześnie pisemną wersję sprostowania.

Pełnomocnik wnioskodawcy doprecyzował treść wniosku, stwierdzając, że w punkcie 8 *petitum* jako wzorzec kontroli został wskazany tylko art. 2 Konstytucji. Natomiast w uzasadnieniu zarzutu przedstawionego w tym punkcie wskazano, że „jeśli art. 40 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ma odnosić się do sytuacji występowania członka ze spółdzielni i ma regulować status mienia spółdzielczego, który został przez takich członków występujących uregulowany, to zarzuty są analogiczne jak w odniesieniu do art. 26 § 2 prawa spółdzielczego”. Podkreślił, że zamiarem wnioskodawcy było także objęcie kontrolą konstytucyjności przepisu wskazanego w punkcie 8 *petitum* z tymi samymi wzorcami i tą samą argumentacją, jaka została przytoczona co do punktu 7 *petitum* wniosku.

Na rozprawie 5 lutego 2015 r. Prokurator Generalny częściowo zmodyfikował stanowisko zajęte w piśmie procesowym z 28 lipca 2014 r. Wniósł o stwierdzenie niezgodności:



a) art. 27 oraz art. 27<sup>1</sup> u.s.m. w zakresie, w jakim odsyła do art. 24<sup>1</sup>, art. 26 i art. 27 u.s.m. z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji i zasadą równej dla wszystkich ochrony własności z art. 64 ust. 2 Konstytucji;

b) art. 3 ust. 1 u.s.m. z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyrażonymi w art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny wniósł ponadto o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów o 18 miesięcy. W pozostałym zakresie podtrzymał stanowisko przedstawione w poprzednim piśmie procesowym.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał zbadał przede wszystkim zarzuty wnioskodawcy dotyczące substratu podmiotowego spółdzielni mieszkaniowych oraz sposobu nabywania członkostwa. Rozstrzygnięcie tych kwestii poprzedziło zbadanie konstytucyjności pozostałych zakwestionowanych przepisów, ponieważ stanowią one główny motyw zaskarżenia całego wniosku, a zatem pozostają w związku z oceną innych zarzutów.

1.1. Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 3 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222; dalej: u.s.m.) w zakresie, w jakim „pozwała na przyjęcie osób fizycznych i prawnych do spółdzielni mieszkaniowej bez związku z przysługiwaniem prawa do lokalu bądź ubieganiem się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego albo odrębnej własności lokalu” z art. 2, art. 21, art. 32 i art. 64 Konstytucji.

Przepis ten brzmi: „Członkiem spółdzielni może być osoba fizyczna, choćby nie miała zdolności do czynności prawnych lub miała ograniczoną zdolność do czynności prawnych” (art. 3 ust. 1); „Członkiem spółdzielni może być osoba prawna, jednakże takiej osobie nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego” (art. 3 ust. 3).

Uprawnienia korporacyjne, w tym w szczególności możliwość wpływania na zarząd majątkiem spółdzielni, nie powinny, zdaniem wnioskodawcy, przysługiwać podmiotom, które nie posiadają praw do lokalu należącego lub zarządzanego przez spółdzielnię. Ogólnikowość przepisu umożliwia przynależność do spółdzielni podmiotów, które nie posiadają żadnych praw do lokali w danej spółdzielni, ale mimo to mogą wpływać na jej zarząd. To narusza zasadę przyzwoitej legislacji i sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Ingeruje też w prawo własności, osłabiając siły głosów tych, którzy prawa do lokali posiadają, i wpływa na nierówne traktowanie posiadaczy takich praw w porównaniu z właścicielami lokali na gruncie ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.; dalej: u.w.l.). Ci ostatni tracą możliwość wpływania na zarząd nieruchomością z chwilą zbycia prawa do lokalu.

1.2. Zaskarżony przepis wskazuje rodzaje podmiotów, które mogą być członkami spółdzielni mieszkaniowych. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma jednak art. 15 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1443; dalej: prawo spółdzielcze), w świetle którego „Członkiem spółdzielni może być każda osoba fizyczna o pełnej zdolności do czynności prawnych, która odpowiada wymaganiom określonym w statucie, chyba że ustawa stanowi inaczej” (§ 2). Dopuszcza on także członkostwo w spółdzielni osób o ograniczonej zdolności do czynności prawnych lub niemających takiej zdolności oraz członkostwo osób prawnych (§ 3 i 4). O możliwości przyjęcia w poczet członków tych podmiotów decydują postanowienia statutów.

Na gruncie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, która w tym zakresie stanowi *lex specialis*, ustawodawca przesądził zatem, że członkami spółdzielni mogą być osoby fizyczne, choćby nie miały zdolności do czynności prawnych lub miały ograniczoną zdolność do czynności prawnych, a także osoby prawne, wyłączając w tym zakresie możliwość podjęcia decyzji przez członków spółdzielni. Określenie pozostałych wymagań stawianych podmiotom ubiegającym się o przyjęcie w poczet członków ustawodawca pozostawił regulacji statutowej.

1.3. Art. 1 ust. 1 u.s.m. stanowi, że celem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu.

Sposób zaspokajania powyższych potrzeb określony został przez wskazanie przedmiotu działalności spółdzielni mieszkaniowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.s.m. przedmiotem jej działalności może być:

1) budowanie lub nabywanie budynków w celu ustanowienia na rzecz członków spółdzielczych lokatorskich praw do znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych;

2) budowanie lub nabywanie budynków w celu ustanowienia na rzecz członków odrębnej własności znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych lub lokali o innym przeznaczeniu, a także ułamkowego udziału we współwłasności w garażach wielostanowiskowych;

3) budowanie lub nabywanie domów jednorodzinnych w celu przeniesienia na rzecz członków własności tych domów;

4) udzielanie pomocy członkom w budowie przez nich budynków mieszkalnych lub domów jednorodzinnych;

5) budowanie lub nabywanie budynków w celu wynajmowania lub sprzedaży znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych lub lokali o innym przeznaczeniu.

Spółdzielnia może prowadzić również inną działalność gospodarczą na zasadach określonych w odrębnych przepisach i w statucie, jeżeli jest ona związana bezpośrednio z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych i dostarczaniem lokali o innym przeznaczeniu członkom spółdzielni (art. 1 ust. 6 u.s.m.).

Z art. 1 ust. 3 u.s.m. wynika, że spółdzielnia ma także obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków. Może także zarządzać nieruchomością niestanowiącą jej mienia lub mienia jej członków na podstawie umowy zawartej z właścicielem (współwłaścicielami) tej nieruchomości (art. 1 ust. 5 u.s.m.).

Z powyższych przepisów wynika, że oprócz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni i ich rodzin, celem spółdzielni jest również zaspokajanie innych potrzeb związanych z dostarczaniem im lokali o innym przeznaczeniu.

Charakter spółdzielni, cele i istota jej funkcjonowania, wynikające z art. 1 u.s.m., które odróżniają spółdzielnie mieszkaniowe od innych spółdzielni, wpływają także bezpośrednio na określenie zakresu podmiotowego spółdzielni mieszkaniowych. Wskazują one na cechy – rodzaj interesu, którym powinna legitymować się osoba ubiegająca się o członkostwo w danej spółdzielni. Wynika stąd, że członkami spółdzielni mieszkaniowej mogą być tylko podmioty, które legitymują się interesem, jaki może być zaspokojony przez daną spółdzielnię, w zakresie jej podstawowego celu funkcjonowania.

Oprócz głównego jej celu, jakim jest np. dostarczanie członkom lokali mieszkalnych, wyróżnia się też cele pomocnicze (np. prowadzenie innej działalności gospodarczej w zakresie usług, wytwórczości, handlu i budownictwa). Mogą być one realizowane tylko, gdy są bezpośrednio związane z realizacją celu podstawowego (zob. A. Stefaniak, *Komentarz do ustawy – Prawo spółdzielcze*, [w:] *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, Lex 2014). Spółdzielnia może prowadzić także działalność społeczną, oświatową i kulturalną na rzecz swoich członków (art. 1 § 2 prawa spółdzielczego w związku z art. 4 ust. 5 u.s.m.). Co do zasady działalność pomocnicza może być zatem prowadzona tylko wówczas, gdy służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych i potrzeb związanych z dostarczaniem lokali o innym przeznaczeniu członkom spółdzielni i ich rodzin.

Dlatego też osoby, które nie mają interesu polegającego na zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych lub polegających na dostarczaniu lokali o innym przeznaczeniu przez daną spółdzielnię mieszkaniową, a więc którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu – nie mogą być jej członkami. W szczególności nie mogą być członkami spółdzielni mieszkaniowych osoby, które upatrują swój interes tylko w innej, pomocniczej działalności spółdzielni. Ma ona bowiem charakter związany z celem podstawowym i nie może być realizowana odrębnie. Członkami spółdzielni mieszkaniowej nie mogą być również członkowie organów spółdzielni i osoby w niej zatrudnione, jeżeli nie posiadają wyżej wskazanych praw do lokalu, a także osoby, które będąc członkami spółdzielni, zbyły lub w inny sposób utraciły prawo do lokalu (np. wygaśnięcie umowy najmu lokalu użytkowego) w spółdzielni lub w budynkach przez nią zarządzanych.

Bezpośrednie powiązanie członkostwa z możliwością zaspokojenia interesu tych osób, w ramach głównego celu jej funkcjonowania, jest zgodne z wolnością zrzeszania się. Zrzeszenie jako określony związek między ludźmi musi być oparte na dobrowolnej przynależności, co wynika z istoty pojęcia wolności. Powinno zostać stworzone w celu realizacji wspólnie ustalonych zamierzeń, które będą osiągane za pomocą wybranych środków (por. wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18). Szczegółowe uregulowania dotyczące zrzeszania się zawierają ustawy zwykłe. Jednak „[t]worząc określone formy prawne, ustawodawca musi mieć na względzie przede wszystkim ochronę interesów obywateli, zarówno tych zorganizowanych, jak i tych, którzy pozostają poza organizacją” (wyrok TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4). Ingerencja ustawodawcy nie może wkraczać nadmiernie w samodzielność i samorządność spółdzielni. Przesądzenie jednak w ustawie o podstawowym celu i zakresie działalności spółdzielni mieszkaniowych wskazuje na cechy, jakimi powinny charakteryzować się osoby ubiegające się o członkostwo w takiej spółdzielni.

Powiązanie tych cech z możliwością realizacji interesu członków spółdzielni mieszkaniowych w ramach jej podstawowego rodzaju działalności pozostawia wpływ na zarząd spółdzielnią tylko podmiotom, których potrzeby

są przez nią zaspokajane. Chroni tym samym osoby zrzeszone przed możliwością ingerencji w kwestie zarządu przez podmioty, które nie są zainteresowane zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych, czy też potrzeb związanych z dostarczaniem lokali o innym przeznaczeniu. Przyjmowanie w poczet członków spółdzielni tzw. członków oczekujących, osób zatrudnionych w spółdzielni lub jej organach, a także innych osób nieposiadających praw do lokalu w danej spółdzielni mieszkaniowej lub ekspektatywy odrębnej własności prowadzić może do sytuacji, w których podmioty takie będą miały realny wpływ na zarządzanie spółdzielnią, uczestnicząc w podejmowaniu uchwał na walnym zgromadzeniu. Mogą tym samym przesądzać o prawach i obowiązkach tych członków spółdzielni, którzy posiadają prawa do lokalu. Niedopuszczalne jest bowiem – z konstytucyjnego punktu widzenia – by podmioty niemające interesu w realizacji ustawowych celów danej spółdzielni mogły korzystać z praw korporacyjnych, a tym samym osłabiać możliwość wpływania na decyzje przez członków, których potrzeby mieszkaniowe zaspokajane są przez tę spółdzielnię.

Należy również podkreślić, że spółdzielnie mieszkaniowe funkcjonują na zasadach *non profit*, a więc nie ma tu możliwości realizacji interesów, polegających na osiągnięciu zysku w związku z nabyciem udziałów, tak jak ma to miejsce w spółkach kapitałowych.

Dlatego też Trybunał stwierdził, że art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. w zakresie, w jakim dopuszcza członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej podmiotów, którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

1.4. Przechodząc do badania art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, należy wskazać, że nie można porównywać ukształtowania uprawnień właścicieli lokali w zakresie zarządu nieruchomością i skutków związanych ze zbyciem prawa do lokalu, na gruncie ustawy o własności lokali, do uprawnień korporacyjnych przysługujących członkom spółdzielni. Ustawa o własności lokali określa sposób ustanawiania odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych, lokali o innym przeznaczeniu, prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz zarząd nieruchomością wspólną (art. 1 u.w.l.). Wspólnota mieszkaniowa nie jest podmiotem prawa korporacyjnego, a uprawnienia związane z zarządem nieruchomością wspólną są ściśle powiązane z prawem własności do lokalu.

Na gruncie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych prawa korporacyjne, a tym samym możliwość wpływania na zarząd, powiązane są z legitymowaniem się przez członka spółdzielni interesem, który może być zaspokojony w ramach jej podstawowego celu działalności. Członkowie spółdzielni mieszkaniowych nie muszą być właścicielami zajmowanych lokali mieszkalnych i użytkowych. Mogą to być prawa o słabszym charakterze, jak np. lokatorskie prawo do lokalu. Z istoty spółdzielni mieszkaniowych wynika również, że członkami mogą być także osoby, których interesy będą mogły być zaspokojone dopiero w przyszłości, w związku z rozpoczętymi przez spółdzielnię inwestycjami budowlanymi, tj. takie, którym przysługuje ekspektatywa odrębnej własności lokalu.

Osoby będące członkami spółdzielni mieszkaniowych pozostają zatem w zupełnie innej, nieporównywalnej sytuacji do podmiotów objętych zakresem ustawy o własności lokali. Nie mają tej samej cechy istotnej, ze względu na którą możliwe byłoby ewentualne stwierdzenie naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. we wskazanym wyżej zakresie nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie ze względu na zbędność orzekania.

2. Art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m. w zakresie, w jakim do powstania członkostwa nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a także spadkobiercy, zapisobiorcy i licytanta, wymaga ubiegania się przez te osoby o przyjęcie w poczet członków, jest, w ocenie wnioskodawcy, niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, niedopuszczalna jest bowiem sytuacja, w której nabycie członkostwa w spółdzielni przez osobę uprawnioną z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu nie następuje *ex lege* z chwilą nabycia prawa do lokalu. Nabywcy spółdzielczego prawa do lokalu zostają w ten sposób pozbawieni zarządu ich mieniem, co ingeruje w sferę własności i sytuuje ich w gorszej sytuacji od członków spółdzielni.

2.1. Zgodnie z art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m. „Spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jeżeli odpowiada on wymaganiom statutu. Dotyczy to również spadkobiercy, zapisobiorcy i licytanta”.

Przystępując do badania zaskarżonego przepisu, należało zauważyć, że uzasadnienie wniosku nacechowane jest brakiem spójności i konsekwencji wywodów wnioskodawcy. W tym samym piśmie przedstawia bowiem argumenty na poparcie niekonstytucyjności w odniesieniu do konieczności przynależności do spółdzielni w celu

wpływania na zarząd mieniem wspólnym, a jednocześnie uważa, że te same wzorce kontroli naruszane są przez brak powstania członkostwa w spółdzielni *ex lege* z momentem nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Niezrozumiałe jest, dlaczego w odniesieniu do właścicieli wyodrębnionych lokali przystąpienie do spółdzielni w celu możliwości partycypowania w zarządzie nieruchomością wspólną wnioskodawca uznaje za naruszające wolność zrzeszania się, natomiast w odniesieniu do nabywców spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu brak możliwości powstania członkostwa w spółdzielni *ex lege* z momentem nabycia tego prawa uznaje za ograniczenie wolności zrzeszania się.

Pogląd, że tylko powstanie członkostwa w spółdzielni *ex lege* z momentem nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu będzie gwarancją ochrony prawa własności i zasady równości jest w opozycji do nowych tendencji, które uitorowały sobie drogę w wyniku działalności orzeczniczej Trybunału. W szczególności pozostaje w opozycji z tezami o konieczności zerwania więzi między członkostwem w spółdzielni a prawami do lokalu, jeżeli pociągałoby to w konsekwencji naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw. Najdobitniej do kwestii związania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni Trybunał odniósł się w wyroku z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03 (OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22), w którym stwierdził niezgodność art. 17<sup>2</sup> ust. 2 u.s.m. (uzależniającego skuteczność zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu od przyjęcia nabywcy w poczet członków spółdzielni) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał podkreślił, że przepis ten był konsekwencją założenia, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest prawem związanym z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej, zwracając jednocześnie uwagę na brak racjonalnych przesłanek tego typu ograniczenia. Istnienie takiego stanu umożliwiłoby jedynie sprawowanie kontroli organów spółdzielni mieszkaniowej w zakresie rozporządzania prawem podmiotowym.

Z pisma inicjującego postępowanie w niniejszej sprawie wynika, że wnioskodawca dąży do związania członkostwa z prawem do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, z tą jednak modyfikacją, że utrata członkostwa nie powodowałaby utraty prawa do lokalu.

2.2. Uzyskiwanie członkostwa *ex lege*, jak żąda tego wnioskodawca, w okolicznościach wskazanych w zaskarżonym przepisie, pozostawałoby przede wszystkim w sprzeczności z zasadą wolności zrzeszania się, na treść której składa się wolność tworzenia spółdzielni, wstępowania do spółdzielni i występowania z niej. Godziłoby zarówno w wolność podmiotów nabywających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, jak również w zasadę samorządności spółdzielni.

Uzyskanie członkostwa *ex lege* przesądzałoby o arbitralności ustawodawcy wprowadzającego taką regulację i naruszeniu istoty korporacyjnego ustroju spółdzielni. Spółdzielnie mieszkaniowe stanowią dobrowolne zrzeszenia, o których mowa w art. 12 Konstytucji, będące realizacją konstytucyjnie gwarantowanej wolności zrzeszania się, przewidzianej w art. 58 Konstytucji. Toteż ingerencje ustawodawcze uszczuplające prawa lub nakładające obowiązki na spółdzielnię, a dotyczące sfery, w której decyzja należy do organów spółdzielni i jej statutów, muszą uwzględniać zrzeszeniowy charakter osoby prawnej.

Z drugiej jednak strony, treść zaskarżonego przepisu analizowana na tle innych unormowań ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w tym w szczególności dotyczących treści statutów spółdzielni, w zakresie określania warunków, jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o status członka spółdzielni, budzi istotne zastrzeżenia.

Art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m. stanowi nakaz skierowany do spółdzielni mieszkaniowych przyjęcia w poczet członków nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Nakaz ten nie ma jednak bezwzględniego charakteru, uzależnia bowiem obowiązek przyjęcia nowego członka od spełnienia wymagań statutowych, których określenie ustawodawca pozostawił w znacznej mierze uznaniu organów spółdzielni. Postanowieniom statutowym ustawodawca pozostawił także określanie ilości i wysokości udziałów, które powinien wnieść każdy ubiegający się o przyjęcie w poczet członków spółdzielni. W konsekwencji w praktyce funkcjonowania spółdzielni często oznacza to nadmierną i nieuzasadnianą swobodę wpływania na skład członkowski, a tym samym uzyskiwanie praw korporacyjnych przez podmioty nabywające spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu w danej spółdzielni. Prowadzi bowiem do pozbawienia ich możliwości wpływu na zarząd poprzez udział w walnym zgromadzeniu. Zwrócić należy także uwagę, że nawet jeżeli osobie takiej przysługuje roszczenie o przyjęcie do spółdzielni mieszkaniowej, ma ona prawo odmówić przyjęcia nieodpowiedniego kandydata na członka (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 13 lutego 2013 r., sygn. akt I ACa 825/12, Lex nr 1289376). Wprawdzie przyczyny uzasadniające odmowę muszą być dostatecznie ważne, jednak ich określenie pozostawione jest treści statutów.

Trybunał zwracał uwagę na konsekwencje, jakie może w praktyce wywoływać zaskarżony przepis, w szczególności w związku z nadmiernie ogólną treścią art. 15 i art. 24 prawa spółdzielczego, już w wyroku o sygn. K 32/03. Podkreślał zwłaszcza brak określenia w ustawie unormowań dotyczących rodzajów dopuszczalnych ograniczeń wymagań, które muszą spełniać osoby ubiegające się o uzyskanie członkostwa, a także wskazania w ustawie zakresu, w jakim zagadnienie to może zostać uregulowane w statucie spółdzielni mieszkaniowej.



Powoduje to nieuzasadnione z konstytucyjnego punktu widzenia ograniczenie praw majątkowych tych osób. Złożenie deklaracji nie stanowi nadmiernego ciężaru nałożonego na kandydata i jest gwarancją jego wolności i autonomii decyzji o przystąpieniu do spółdzielni lub o nieprzystąpieniu do niej. Jednak spełnienie dodatkowych warunków, tj. wniesienie zadeklarowanych w deklaracji udziałów i wkładu, a także innych ewentualnych warunków statutowych nie może być przesłanką konstytutywną, od spełnienia której uzależnione jest przyjęcie w poczet członków.

Skutkuje również naruszeniem zasady równej dla wszystkich ochrony prawa własności. Posiadacze spółdzielczych własnościowych praw do lokalu pozbawieni praw korporacyjnych są w gorszej sytuacji niż ci, którzy są członkami spółdzielni. Nie mogą bowiem aktywnie uczestniczyć w walnym zgromadzeniu i wpływać tym samym na kształt podejmowanych uchwał. Nieuzasadnione jest także zróżnicowanie sytuacji tych osób w porównaniu z właścicielami lokali wyodrębnionych. W stosunku do tych ostatnich ustawodawca nałożył na spółdzielnię w art. 23 u.s.m. bezwzględny obowiązek przyjęcia ich w poczet członków.

Stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu we wskazanym zakresie oznacza, że podmiot dysponujący spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu w celu przystąpienia do spółdzielni w charakterze jej członka powinien złożyć deklarację zawierającą dane określone w art. 16 § 1 prawa spółdzielczego. Z chwilą złożenia deklaracji spełniającej wymagania formalne przewidziane w ustawie należy łączyć obowiązek spółdzielni przyjęcia podmiotu wnioskującego w poczet jej członków, a tym samym korzystanie z pełni praw korporacyjnych. Nie znosi to roszczenia spółdzielni o wniesienie udziałów, wpisowego lub innych świadczeń określonych w deklaracji członkowskiej w późniejszym okresie, jeżeli podmiot przystępujący nie był w stanie uiścić ich w chwili złożenia deklaracji.

Z uwagi na występujące w praktyce funkcjonowania niektórych spółdzielni nadużycia prawa w ograniczaniu przyjmowania w poczet członków przez swobodne kształtowanie wysokości i liczby udziałów, Trybunał dostrzega także konieczność wprowadzenia przez ustawodawcę regulacji dotyczących zasad określania liczby i wysokości udziałów.

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że art. 17<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m. w zakresie, w jakim do powstania członkostwa spółdzielni nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a także spadkobiercy, zapisobiorcy i licytanta, wymaga spełnienia innych przesłanek niż złożenie przez te osoby deklaracji przystąpienia do spółdzielni, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku.

3. Konieczność złożenia deklaracji członkowskiej w celu przyjęcia w poczet członków spółdzielni została zakwestionowana w zarzucie dotyczącym niezgodności art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego z art. 21, art. 64 i art. 58 Konstytucji. Przepis ten został zaskarżony w zakresie, w jakim wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu budowanego przez spółdzielnię mieszkaniową złożenia deklaracji w celu przystąpienia do spółdzielni. Zdaniem wnioskodawcy, nabycie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu czy ekspektatywy prawa własności lokalu dostatecznie jasno wyraża wolę nabywcy przystąpienia do spółdzielni. Złożenie więc odrębnego oświadczenia woli o przystąpieniu nie powinno być warunkiem przyjęcia w poczet jej członków. Skutkiem zaskarżonej regulacji jest pozbawienie nabywcy takiego prawa możliwości wpływania na zarząd mieniem spółdzielczym, co narusza art. 21 i art. 64 Konstytucji. Niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 58 Konstytucji polega, zdaniem wnioskodawcy, na wyrzuceniu poza margines spółdzielni osoby, która swoim wkładem współtworzy majątek spółdzielni mieszkaniowej.

Wnioskodawca jako wzorce kontroli art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego wskazał art. 21, art. 64 i art. 58 Konstytucji. Z uzasadnienia wniosku wynika natomiast, że argumenty podniesione przeciwko zaskarżonemu przepisowi odnoszą się wyłącznie do art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz do art. 58 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym Trybunał poddał ocenie art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego tylko z tymi przepisami Konstytucji.

3.1. Zgodnie z utrwalonym – w orzecznictwie i doktrynie – poglądem, stosunek łączący członka ze spółdzielnią jest stosunkiem cywilnoprawnym. Nie budzi też wątpliwości, że członkostwo w spółdzielni już istniejącej powstaje na podstawie umowy, która jest wyrazem autonomii woli obu podmiotów. „Osoba ubiegająca się o wstąpienie do spółdzielni składa deklarację (ofertę), a uchwała właściwego (według statutu) organu do przyjmowania członków stanowi oświadczenie woli spółdzielni przyjmujące ofertę” (wyrok SN z 9 kwietnia 1999 r., sygn. akt I CKN 1135/97, OSNC nr 9/1999, poz. 165).

Art. 16 § 1 prawa spółdzielczego określa swoisty tryb przyjęcia członka do spółdzielni, w którym wymaga się od kandydata dokonania określonej czynności prawnej, której zasadniczym elementem jest złożenie pisemnej



deklaracji (zob. uchwała składu siedmiu sędziów SN z 17 września 1992 r., sygn. akt III CZP 83/92, OSNC nr 3/1993, poz. 24). Deklaracja zawiera szereg istotnych dla spółdzielni informacji. Zgodnie z art. 16 § 1 prawa spółdzielczego, w deklaracji należy wskazać imię i nazwisko osoby ubiegającej się o przyjęcie w poczet członków oraz miejsce zamieszkania, a jeżeli przystępujący jest osobą prawną – jej nazwę i siedzibę, liczbę zadeklarowanych udziałów, dane dotyczące wkładów, jeżeli statut ich wnoszenie przewiduje, a także inne dane przewidziane w statucie. „Członkom Spółdzielni mogą przysługiwać prawa o określonej (niekiedy znacznej) wartości majątkowej. Niezbędna jest zatem pewność, co do składu osobowego Spółdzielni oraz wysokości zadeklarowanych i wniesionych udziałów” (wyrok SN o sygn. akt I CKN 1135/97).

Samo nabycie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub wejście w prawa dotychczasowego uprawnionego nie zastępuje deklaracji jako oświadczenia woli nabywcy takiego prawa o przyjęcie go w poczet członków. Inna jest też rola wniesienia wpisowego i udziałów oraz ich znaczenie na tle prawa korporacyjnego i inny jest cel uiszczenia wkładu budowlanego, który stanowi pokrycie kosztów zadania inwestycyjnego w części przypadającej na dany lokal. Samo sfinansowanie wszystkich kosztów wybudowania lokalu i zabezpieczenie tym samym spółdzielni środków niezbędnych do kontynuowania inwestycji nie pozostaje w związku z nabyciem praw korporacyjnych, przysługujących członkom spółdzielni, którzy muszą spełniać wymagania ustawowe i statutowe. Jednym z najistotniejszych warunków przystąpienia do spółdzielni jest złożenie deklaracji, wniesienie wpisowego i udziału (udziałów), z których tworzony jest majątek spółdzielni, przeznaczany na finansowanie jej działalności. Kwoty z udziałów przeznaczane są na fundusz udziałowy, a kwoty z wpisowego na fundusz zasobowy. Z funduszy tych pokrywane są straty bilansowe spółdzielni, a członkowie spółdzielni uczestniczą w pokrywaniu jej strat do wysokości zadeklarowanych udziałów. Celem funkcjonowania spółdzielni jest realizacja wspólnie ustalonych zamierzeń podmiotów, których interesy identyfikują się z realizowanymi przez nią zadaniami. W związku z tym członkowie przyjmują na siebie również określone obowiązki majątkowe i organizacyjne wspierające jej funkcjonowanie.

Z powyższych względów Trybunał stwierdził, że art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji.

4. Kolejna norma stanowiąca przedmiot badania Trybunału wynika z art. 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego. Stanowi ona, że dla skutecznego nabycia ekspektatywy odrębnej własności lokalu konieczne jest nabycie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, do którego wymagane jest złożenie deklaracji oraz wniesienie wpisowego i udziałów. Zarzuty wnioskodawcy koncentrują się na braku skuteczności umowy nabycia takiej ekspektatywy do czasu złożenia deklaracji, poniesienia nakładów finansowych z tytułu udziałów oraz wpisowego i złożenia oświadczenia woli odpowiedniego organu spółdzielni realizującej inwestycję budowlaną o przyjęciu nabywcy w poczet członków. Wskazane wymagania naruszają, w ocenie wnioskodawcy, art. 21, art. 64 i art. 58 Konstytucji. Z argumentów podniesionych w uzasadnieniu wniosku wynika, że wzorcami kontroli wnioskodawca uczyni wyłącznie art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Zaskarżony przepis stanowi część regulacji, określającej zasady zawierania umów o budowę lokalu z członkami spółdzielni ubiegającymi się o ustanowienie odrębnej własności lokalu. Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.m., z chwilą zawarcia takiej umowy powstaje roszczenie o ustanowienie odrębnej własności lokalu, zwanej „ekspektatywą odrębnej własności lokalu”. Ekspektatywa ta jest zbywalna, wraz z wkładem budowlanym albo jego wniesioną częścią, przechodzi na spadkobierców i podlega egzekucji. Art. 19 ust. 2 u.s.m. stanowi: „Nabycie ekspektatywy odrębnej własności lokalu obejmuje również wniesiony wkład budowlany albo jego część i staje się skuteczne z chwilą przyjęcia w poczet członków nabywcy lub spadkobiercy, z tym że w razie kolejnego zbycia ekspektatywy przed przyjęciem poprzedniego nabywcy w poczet członków zbycie to staje się skuteczne z chwilą przyjęcia kolejnego nabywcy w poczet członków. Przepis art. 23 stosuje się odpowiednio”. Z art. 23 u.s.m. wynika obowiązek spółdzielni przyjęcia w poczet członków nabywcy ekspektatywy odrębnej własności lokalu.

Jak z powyższego wynika, skuteczne nabycie ekspektatywy odrębnej własności lokalu uzależnione jest od przyjęcia nabywcy w poczet członków spółdzielni. Dopiero z tą chwilą nabywa on roszczenie o ustanowienie odrębnej własności lokalu.

Warunek ten nie dotyczy jednak podmiotu, który nabył ekspektatywę odrębnej własności lokalu od członka spółdzielni, a następnie dokonał jej zbycia, nie przystępując do spółdzielni mieszkaniowej realizującej inwestycję budowlaną. To znaczy, że podmiot zbywający nabył skutecznie ekspektatywę, chociaż nie miał statusu członka tej spółdzielni. Ustawodawca dopuszcza zatem obrót takimi prawami bez konieczności przystępowania do spółdzielni mieszkaniowych. Jednakże nabycie ekspektatywy od takiego podmiotu staje się skuteczne po przyjęciu nabywcy do spółdzielni mieszkaniowej. „Do momentu przyjęcia kolejnego nabywcy do spółdzielni ekspektatywa przysługuje zbywcy, mimo iż nie jest on członkiem spółdzielni” (A. Kopeć, M. Żak, *Komentarz do ustawy*

z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.02.240.2058), Lex 2003). Skoro zatem ekspektatywa odrębnej własności lokalu jest zbywalna zarówno przez członków spółdzielni, jak i przez podmioty, które dokonują obrotu tym prawem bez nabycia członkostwa, to warunek przyjęcia w poczet członków spółdzielni może prowadzić w niektórych wypadkach do pozbawienia nabywców tego prawa roszczenia o ustanowienie odrębnej własności lokalu. Odmowa przyjęcia nabywcy przez spółdzielnię w charakterze jej członka będzie skutkowałą nieważnością zawartej umowy. Nabywca mimo zaangażowania znacznych środków finansowych w celu zakupienia prawa majątkowego – ekspektatywy odrębnej własności lokalu, nie będzie mógł dochodzić ustanowienia na jego rzecz odrębnej własności lokalu.

Jak wskazywał Trybunał w wyroku o sygn. K 32/03, ustawodawca w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego ma znaczną swobodę kształtowania na poziomie ustawodawstwa zwykłego treści praw podmiotowych. Nie jest przy tym skrupowany w możliwości uzależnienia skutku w postaci nabycia prawa podmiotowego od przyjęcia potencjalnego nabywcy w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej. Jednak swoboda ustawodawcy nie jest bezwzględna i nieograniczona. Jej granicą jest ochrona gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw. Ustawodawca nie może bowiem arbitralnie kształtować treści i granic poszczególnych praw majątkowych. W szczególności nie może wprowadzać konstrukcji, które w praktyce będą prowadziły do angażowania przez nabywców znacznych środków finansowych bez gwarancji skuteczności nabycia określonego uprawnienia majątkowego. Ważne nabycie uprawnienia majątkowego nie może być pochodną uzyskania członkostwa w spółdzielni.

Zaskarżona norma narusza również art. 58 ust. 1 Konstytucji. W świetle konstytucyjnej zasady wolności zrzeszania się niedopuszczalne jest stanowienie takich konstrukcji prawnych, które w praktyce czyniłyby tę wolność iluzoryczną. Treść wolności zrzeszania się stanowi uprawnienie do założenia spółdzielni, przystąpienia i przynależności do niej oraz wystąpienia z niej. Wprowadzenie warunku przyjęcia w poczet członków spółdzielni jako przesłanki skutecznego nabycia ekspektatywy odrębnej własności zmusza jej nabywców do przystępowania do spółdzielni mieszkaniowych. W celu uzyskania roszczenia o ustanowienie odrębnej własności lokalu zobligowani są przez ustawę do poniesienia także dodatkowych nakładów finansowych w postaci wniesienia udziałów i wpisowego. Bez uzyskania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej umowa nabycia ekspektatywy odrębnej własności lokalu jest nieważna.

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że art. 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego w zakresie, w jakim uzależnia skuteczne nabycie ekspektatywy odrębnej własności lokalu od przyjęcia w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej, jest niezgodny z art. 58 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Stwierdzenie niezgodności art. 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego z art. 64 ust. 1 i art. 58 ust. 1 Konstytucji czyni zbędnym ich badanie z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Dlatego też Trybunał umorzył postępowanie w tym zakresie. Trybunał nie badał również zarzutu naruszenia przez zaskarżone związkowo przepisy art. 64 ust. 2 Konstytucji. Argumentacja dotycząca niezgodności z zasadą równej dla wszystkich ochrony własności powinna opierać się na określeniu grup podmiotów podobnych i wykazaniu nieuzasadnionego zróżnicowania ochrony ich praw. Brak uzasadnienia zarzutu wniosku w tym zakresie jest brakiem pisma procesowego, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) i skutkuje umorzeniem postępowania.

5. Kolejny zarzut wnioskodawcy został sformułowany w sposób ogólny na tle art. 27 w związku z art. 24<sup>1</sup> i art. 26 ust. 1 u.s.m., który, zdaniem wnioskodawcy, jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Istota problemu przedstawionego we wniosku sprowadza się do naruszenia prawa własności właścicieli wyodrębnionych lokali, którzy nie są członkami spółdzielni i w konsekwencji nie mają wpływu na zarząd nieruchomością wspólną. Uzasadnienie wniosku w tej części koncentruje się na porównaniu uregulowania kwestii zarządu na podstawie ustawy o własności lokali i ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a także na postulacie, by już z momentem wyodrębnienia własności pierwszego lokalu w budynku wielolokalowym należącym do spółdzielni mieszkaniowej zarząd wykonywany był według reżimu określonego w ustawie o własności lokali. Możliwość wpływania na podejmowane decyzje powinna być, w ocenie wnioskodawcy, uzależniona od wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej.

Z uwagi na to, że art. 27 u.s.m. składa się z pięciu ustępów zawierających odrębne normy prawne, należało najpierw zrekonstruować zarzuty wnioskodawcy na tle wskazanych w *petitum* wniosku przepisów konstytucyjnych jako wzorców kontroli.

Art. 27 u.s.m. ma następujące brzmienie:

„W zakresie nieuregulowanym w ustawie do prawa odrębnej własności lokalu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o własności lokali, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3” (ust. 1);

„Zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 24<sup>1</sup> i art. 26. Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które stosuje się odpowiednio” (ust. 2);

„Przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 24<sup>1</sup> oraz art. 26” (ust. 3);

„Uchwałę, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy o własności lokali, podejmuje rada nadzorcza spółdzielni na wniosek większości właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości obliczanej według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej” (ust. 4);

„Z żądaniem, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali, występuje zarząd spółdzielni na wniosek większości właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości” (ust. 5).

Jako przepisy związkowe w odniesieniu do art. 27 u.s.m. wnioskodawca w *petitum* wniosku wskazał art. 24<sup>1</sup> i art. 26 ust. 1 u.s.m.

Art. 24<sup>1</sup> u.s.m. ma dwa ustępy. Zgodnie z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 u.s.m. „Większość właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, obliczana według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej, może podjąć uchwałę, że w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Do podjęcia uchwały stosuje się odpowiednio przepisy art. 30 ust. 1a, art. 31 i 32 ustawy o własności lokali”. Art. 24 ust. 2 u.s.m. brzmi: „Uchwała, o której mowa w ust. 1, nie narusza przysługujących członkom spółdzielni spółdzielczych praw do lokali”.

Drugi z powołanych związkowo przepisów – art. 26 u.s.m. również składa się z dwóch ustępów. W świetle art. 26 ust. 1 u.s.m. „Jeżeli w określonym budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości została wyodrębniona własność wszystkich lokali, po wyodrębnieniu własności ostatniego lokalu stosuje się przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, niezależnie od pozostawania przez właścicieli członkami spółdzielni”. Art. 26 ust. 2 u.s.m. stanowi: „Właściciele lokali są obowiązani uczestniczyć w wydatkach związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni, które są przeznaczone do wspólnego korzystania przez osoby zamieszkujące w określonych budynkach lub osiedlu”.

Z argumentów podniesionych w uzasadnieniu wniosku wynika, że intencją wnioskodawcy było zaskarżenie normy skonstruowanej wyłącznie na podstawie art. 27 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m. Brak natomiast zarzutów, z których wynikałoby, że kwestionuje również treści normatywne art. 24<sup>1</sup> ust. 2 i art. 26 ust. 2 u.s.m., jako przepisów tworzących normę poddaną kontroli Trybunału. Dlatego też Trybunał uznał, że przepisami związkowymi, które należy uwzględnić, badając zarzuty wnioskodawcy, jest art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m.

W świetle powyższego, w odniesieniu do każdego przepisu art. 27 u.s.m. należało zrekonstruować zaskarżoną normę i zbadać jej zgodność z przepisami wskazanymi jako wzorce kontroli.

5.1. Zgodnie z normą skonstruowaną na podstawie art. 27 ust. 1 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m., do czasu zmiany reżimu prawnego wykonywania zarządu, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, do prawa odrębnej własności lokalu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o własności lokali.

Zauważyć jednak należy, że norma ta wskazuje zakres odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o własności lokali i nie zawiera treści dotyczących praw podlegających ochronie z punktu widzenia praw i wolności wskazanych we wzorcach kontroli. W szczególności nie odnosi się ona w żadnej mierze do prawa własności czy wolności zrzeszania się. Dlatego Trybunał orzekł, że nie jest ona niezgodna z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

5.2. Natomiast podnosząc zarzut naruszenia przez art. 27 ust. 1 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m. zasad przyzwoitej legislacji i zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa, wynikających z art. 2 Konstytucji, wnioskodawca wskazał, że odesłanie do stosowania „odpowiednio” może powodować duże rozbieżności interpretacyjne i zamęt w praktyce.

Trybunał uznał, że postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na brak uzasadnienia. Jeżeli w praktyce stosowania prawa brzmienie przepisów wywołuje wątpliwości, to wnioskodawca zobowiązany jest wskazać takie wypadki i uzasadnić, na czym polegają problemy w konkretnych sytuacjach. Do obalenia domniemania konstytucyjności przepisu nie wystarczy ogólne wskazanie, że może on wywoływać trudności w praktyce stosowania czy przestrzegania prawa. Odesłanie stanowi jeden z powszechnie akceptowanych elementów techniki legislacyjnej, jakim może posługiwać się ustawodawca, a podważenie jego konstytucyjności

wymaga odwołania się do okoliczności, jakie mają miejsce na tle danych unormowań. Uzasadnienia niezgodności badanej normy nie stanowi także przywołane przez wnioskodawcę w dodatkowym piśmie procesowym orzecznictwo sądów, w którym zwracano uwagę na brak możliwości określenia zakresu zarządu wykonywanego przez spółdzielnię mieszkaniową. Wątpliwości podnoszone przez sądy odnoszą się wyłącznie do treści art. 27 ust. 2 u.s.m. Nie wpływają tym samym na obalenie domniemania zgodności z Konstytucją art. 27 ust. 1 u.s.m.

W myśl art. 32 ust. 1 ustawy o TK, wniosek powinien odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać m.in. sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Zadaniem wnioskodawcy, kwestionującego zgodność z Konstytucją jakiegoś przepisu, jest więc przytoczenie argumentacji wykazującej tę niezgodność (art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny nie działa z urzędu i nie może zastępować w tym zakresie wnioskodawcy.

Powyższa wadliwość wniosku zobligowała Trybunał do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (por. np. wyrok TK z 20 kwietnia 2009 r., sygn. SK 55/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 50).

5.3. Art. 27 ust. 2 u.s.m. stanowi: „Zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 24<sup>1</sup> i art. 26. Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które stosuje się odpowiednio”.

Z art. 18 ust. 1 u.w.l., do którego odsyła art. 27 ust. 2 u.s.m., wynika, że „Właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej”. Natomiast art. 29 ust. 1 u.w.l. stanowi: „Zarząd lub zarządca, któremu zarząd nieruchomością wspólną powierzono w sposób określony w art. 18 ust. 1, jest obowiązany prowadzić dla każdej nieruchomości wspólnej, określoną przez wspólnotę mieszkaniową, ewidencję pozaksięgową kosztów zarządu nieruchomością wspólną oraz zaliczek uiszczanych na pokrycie tych kosztów, a także rozliczeń z innych tytułów na rzecz nieruchomości wspólnej”. Zgodnie natomiast z art. 29 ust. 1a u.w.l. „Okresem rozliczeniowym wspólnoty mieszkaniowej jest rok kalendarzowy”.

Argumenty podniesione we wniosku w celu uzasadnienia niezgodności art. 27 ust. 2 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m. ze wskazanymi wzorcami kontroli, dotyczą braku możliwości zmiany reżimu prawnego wykonywania zarządu nieruchomością wspólną już z momentem wyodrębnienia własności pierwszego lokalu w budynku wielolokalowym należącym do spółdzielni. Zdaniem wnioskodawcy, już z tym momentem zarząd powinien być wykonywany na podstawie ustawy o własności lokali. Zarzuty wnioskodawcy nie odnoszą się w ogóle do treści art. 18 ust. 1 ani art. 29 ust. 1 i 1a u.w.l.

Dlatego też Trybunał uznał, że norma wynikająca z art. 27 ust. 2 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m., podlegająca badaniu w niniejszej sprawie, brzmi: zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 u.w.l., choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, chyba że:

1) większość właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, obliczana według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej, podejmie uchwałę, iż w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali (art. 24<sup>1</sup> ust. 1 u.s.m.);

2) nastąpi wyodrębnienie własności wszystkich lokali (art. 26 ust. 1 u.s.m.).

Wnioskodawca zarzucił, że powyższa norma pozbawia właścicieli odrębnych lokali, którzy nie są członkami spółdzielni, wpływu na decyzje dotyczące zarządzania nieruchomością wspólną.

5.3.1. Oceniając zaskarżoną normę, nie można tracić z pola widzenia, że unormowania dotyczące wykonywania zarządu przez spółdzielnię oraz zmiany reżimu prawnego wykonywania zarządu, w tym także przyznanie współwłaścicielom możliwości podjęcia większością głosów uchwały pozbawiającej spółdzielnię mieszkaniową zarządu nieruchomością wspólną, dokonywało się na tle kompleksowych zmian, które miały miejsce w sferze prawa spółdzielczego. Wiele z nich było skutkiem kilkukrotnej ingerencji Trybunału Konstytucyjnego. Zmiany te polegały na wzmacnianiu praw właścicieli lokali wyodrębnionych i osłabianiu pozycji spółdzielni mieszkaniowych, w tym także na rezygnacji z koncepcji związania członkostwa w spółdzielni ze spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu i prawem odrębnej własności lokalu. Ewolucja tych zmian i kształtowania się nowych zasad uwzględniających także zachodzące zmiany gospodarcze została szczegółowo przedstawiona w wyroku TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181).



Należy zwrócić uwagę na to, że ustawodawca poszukuje możliwości utrzymania równowagi między pozostającymi często w sprzeczności interesami spółdzielni mieszkaniowej, reprezentującej interesy członków tej spółdzielni, a interesami właścicieli wyodrębnionych lokali niebędących jej członkami. W takiej sytuacji nie do uniknięcia są pewnego rodzaju kolizje praw wynikające z nałożenia się na siebie korporacyjnego i własnościowego modelu zarządu w spółdzielni (por. sygn. P 16/08). „To w zestawieniu z nieobligatoryjnym członkostwem osób zajmujących lokale spółdzielcze oraz zasadą jednopodmiotowości prawa do mieszkania spółdzielczego (lokatorskiego) i jednopodmiotowości członkostwa w ogólności, owocuje sytuacjami: decydowania niekiedy o sprawach dotyczących większości przez mniejszość; decydowania przez członków niemieszkańców o sytuacji nieczłonków, lecz mieszkańców (właścicieli i beneficjentów spółdzielczego prawa własnościowego), a w pewnej konfiguracji może wystąpić pozbawienie właścicieli-mieszkańców niebędących członkami spółdzielni jakiegokolwiek udziału w zarządzie nieruchomością wspólną”.

W związku z powyższym należy dostrzec, że „(...) ustawodawca, regulując *in abstracto* stosunki majątkowe, kieruje się jakąś koncepcją sprawiedliwości i sprawności funkcjonowania tych stosunków, a niekoniecznie dążeniem do ograniczenia wolności majątkowej jednostki w imię innych racji. Jeżeli np. treść pewnego prawa majątkowego nie jest *ius infinitum*, lecz zawiera w sobie tzw. immanentne ograniczenia, to nie musi to wynikać z przeciwieństwa prawu do wolności majątkowej innych wartości, lecz może być po prostu sposobem rozwiązania «konkurencji» praw przysługujących różnym podmiotom do tego samego dobra lub do dóbr pozostających we wzajemnym związku” (wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, może podlegać ograniczeniom (por. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; podobnie zob. wyroki z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). W doktrynie zwraca się też uwagę, że prawo własności należy do grupy praw ekonomicznych, które podlegają słabszej ochronie niż prawa osobiste czy polityczne (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 64, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2002, s. 17).

Dlatego też zaistniała kolizja powinna być rozstrzygana na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca jako wzorzec kontroli art. 27 ust. 2 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m. wskazał art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowi, że „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

Jak wielokrotnie zaznaczał Trybunał w swoim orzecznictwie, art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wyłącza stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji co do oceny dopuszczalnych ograniczeń w zakresie korzystania z prawa własności. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny (por. wyrok TK z 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 22). Dlatego każdy przepis prawa, którego skutkiem jest ograniczenie własności, winien być uzasadniony koniecznością realizacji jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. np. wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87). Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Pierwsza część klauzuli ograniczeń wolności i praw jednostki ustanowiona w art. 31 ust. 3 Konstytucji dotyczy formalnej podstawy ewentualnych ograniczeń, którą może być tylko ustawa. Druga dotyczy dopuszczalnych przesłanek ograniczeń, ze względu na które *in concreto* rozstrzyga się o pierwszeństwie pozostających w kolizji praw, a trzecia stanowi gwarancję nienaruszalności istoty wolności i praw.

Jak już wyżej wskazano, z art. 27 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m. wynika, że do momentu zmiany reżimu prawnego zarządu nieruchomością wspólną w trybie art. 24<sup>1</sup> ust. 1 lub art. 26 ust. 1 u.s.m., zarząd ten z mocy prawa wykonuje spółdzielnia. Wykonywany jest on jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 u.w.l., nawet gdy właściciele lokali nie są członkami spółdzielni.

Takie rozumienie zaskarżonego przepisu przyjmuje się również w orzecznictwie; akceptowana jest zasada, że spółdzielnia ma obowiązek zarządzania swoim mieniem i wszelkim mieniem nabytym na podstawie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zarówno przez członków, jak i przez osoby, które członkami nie są lub nawet nigdy nimi nie były – przynajmniej jeśli nie wystąpią okoliczności opisane w art. 24<sup>1</sup> lub art. 26 ust. 1 u.s.m. (por. uchwała SN z 9 lutego 2012 r., sygn. akt III CZP 89/11, OSNC nr 7-8/2012, poz. 86). Uznaje się nadto, że spółdzielnia wykonuje zarząd nawet w wypadku, gdy na terenie spółdzielni funkcjonowała wspólnota mieszkaniowa, w której spółdzielnia była współwłaścicielem, a umowa powierzenia zarządu tą nieruchomością wygasła. Wówczas, w ocenie Sądu Najwyższego, obowiązek zarządzania nieruchomością spoczywa na spółdzielni mieszkaniowej (por. uchwała SN z 26 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 100/08, Biul. SN nr 11/2008, poz. 12).



5.3.2. W badanej przez Trybunał sprawie nie budzi wątpliwości spełnienie wymagania ustawy jako formalnej podstawy ograniczeń wolności i praw.

Odnosząc się do materialnych przesłanek ingerencji w prawa i wolności, wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w niniejszej sprawie należy wskazać, że uzasadnieniem ograniczenia prawa własności jest konieczność ochrony wolności i praw innych osób. Skomplikowany układ stosunków właścicieli wyodrębnionych lokali i stosunków własnościowych spółdzielni, w tym także jej członków niebędących właścicielami zamieszkujących nieruchomości, wymagał stosownego wyważenia interesów wskazanych podmiotów.

Art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058), był przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83). Trybunał dokonał oceny tego przepisu w zakresie, w jakim statuował obligatoryjny zarząd spółdzielni mieszkaniowej obejmujący nieruchomość wspólną powstałą w trybie art. 25 ust. 1 u.s.m. i stwierdził, że jest on zgodny z art. 64 ust. 2 i art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wprawdzie art. 25 u.s.m. został uchylony i inny jest zakres zaskarżenia w obecnie rozpoznawanej sprawie, to ocena kwestii wykonywania zarządu pozostaje nadal aktualna. Nie zmieniły się bowiem uregulowania w części odnoszącej się do zmiany ustawowego reżimu zarządu nieruchomością wspólną, który może ustać *ex lege* po wyodrębnieniu własności ostatniego lokalu w danym budynku (art. 26 ust. 1 u.s.m.), a także na podstawie umowy właścicieli lokali (art. 18 ust. 1 u.w.l.). Choć w niniejszej sprawie nie zaistniały przesłanki umorzenia postępowania w tym zakresie, określone przez zasadę *ne bis in idem*, to poglądy wyrażone w wyroku o sygn. SK 19/09 Trybunał podtrzymał także w niniejszej sprawie. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m., utrzymujący zarząd spółdzielni mieszkaniowej po ustanowieniu odrębnej własności pierwszego lokalu w budynku należącym wcześniej w całości do tej spółdzielni, należy postrzegać jako przepis chroniący interesy jej członków, którzy nie są właścicielami zajmowanych lokali mieszkalnych. Nie narusza on art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż daje właścicielom możliwość porozumienia się w kwestii zarządu nieruchomością.

Ponadto należy wskazać, że zaskarżona regulacja nie narusza zasady proporcjonalności, gdyż nie wyłącza możliwości zmiany reżimu prawnego wykonywania zarządu. W porównaniu ze stanem prawnym, w jakim orzekł Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. SK 19/09, nowością normatywną jest dodany ustawą z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 122, poz. 1024) art. 24<sup>1</sup> ust. 1 u.s.m. Przepis ten wprowadza możliwość podjęcia uchwały przez większość właścicieli obliczaną według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej o stosowaniu w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną przepisów ustawy o własności lokali. Oprócz zatem możliwości przewidzianej w art. 26 ust. 1 u.s.m. i w art. 18 ust. 1 u.w.l., ustawodawca wprowadził dodatkową procedurę wyboru podstawy prawnej wykonywania zarządu nieruchomością wspólną. Warunki te zostały zatem w sposób istotny złagodzone. Nie jest już potrzebna zgoda wszystkich właścicieli, co rzeczywiście mogło czynić zmianę podstawy prawnej wykonywania zarządu trudną, czy wręcz niemożliwą, tak długo jak spółdzielnia była właścicielem choćby niewielkiego ułamka współwłasności. Właściciele, którzy uzyskują większość, mogą skutecznie doprowadzić do wykonywania zarządu na podstawie ustawy o własności lokali, pozbawić spółdzielnię wykonywania zarządu jako zarządu powierzonego i dokonać wyboru innego podmiotu, któremu powierzą zarząd.

Szukając możliwości równoważenia interesów wszystkich współwłaścicieli, ustawodawca pozostawił wybór reżimu prawnego zarządzania nieruchomością wspólną demokratycznie wyrażonej decyzji właścicieli, podejmowanej większością głosów obliczaną według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej.

Wskazać również należy, że na podstawie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych właściciele wyodrębnionych lokali, którzy nie są członkami spółdzielni, mogą żądać od spółdzielni przedstawienia kalkulacji wysokości opłat (art. 4 ust. 6<sup>4</sup> u.s.m.). Mogą także kwestionować zmianę wysokości opłat bezpośrednio na drodze sądowej (art. 4 ust. 8 u.s.m.).

Ponadto właściciel lokalu niebędący członkiem spółdzielni może zaskarżyć do sądu uchwałę walnego zgromadzenia spółdzielni w takim zakresie, w jakim dotyczy ona jego prawa odrębnej własności lokalu (art. 24 u.s.m.). „Należy przy tym przypomnieć, że odrębna własność lokalu składa się także z udziałów we własności nieruchomości wspólnej, a zatem zakres spraw związanych z prawem odrębnej własności lokalu obejmuje także sprawy związane z nieruchomością wspólną (z gruntem i tymi częściami budynku lub budynków, które stanowią współwłasność właścicieli lokali w danej nieruchomości) oraz sprawy związane z zarządzaniem tą nieruchomością” (E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 24 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych*, Lex 2013).

Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że na gruncie ustawy o własności lokali czynności nieprzekraczające zwykłego zarządu podejmuje zarząd samodzielnie (art. 22 ust. 1 u.w.l.). Do podjęcia przez zarząd czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu potrzebna jest uchwała właścicieli lokali wyrażająca zgodę na dokonanie

tej czynności oraz udzielająca zarządowi pełnomocnictwa do zawierania umów stanowiących czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu w formie prawem przewidzianej (art. 22 ust. 2 u.w.l.).

Na podstawie art. 22 ust. 1 u.w.l. zarząd lub zarządca uprawniony jest do samodzielnego podejmowania czynności mieszczących się w granicach zwykłego zarządu nieruchomością wspólną. Jedyne w zakresie czynności przekraczających zwykły zarząd wymagana jest uchwała właścicieli. Uchwały te, zgodnie z art. 23 ust. 2 u.w.l., zapadają większością głosów właścicieli lokali, liczoną według wielkości udziałów, chyba że w umowie lub w uchwale podjętej w tym trybie postanowiono, że w określonej sprawie na każdego właściciela przypada jeden głos. W razie braku zgody wymaganej większości właścicieli lokali, zarząd lub zarządca może żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie, mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich właścicieli (art. 24 u.w.l.).

Dla właścicieli wyodrębnionych lokali faktyczne skutki zarządzania przez spółdzielnię nieruchomością wspólną do czasu uzyskania przez nich większości będą w rzeczywistości zbliżone do tych, jakie wynikają ze stosowania przepisów ustawy o własności lokali. Nawet bowiem w odniesieniu do czynności przekraczających zwykły zarząd decyzje podejmowane są większością głosów liczoną według wielkości udziałów. Tak długo zatem, jak udziały spółdzielni będą stanowiły większość w nieruchomości wspólnej, będzie ona mogła wywierać decydujący wpływ zarówno na czynności zwykłego zarządu, jak i czynności przekraczające zwykły zarząd. Dopiero gdy nastąpi wyodrębnienie odpowiedniej liczby lokali, których właściciele będą mieli większościowy udział w nieruchomości wspólnej i nastąpi zmiana reżimu prawnego wykonywania zarządu, będzie możliwy ich realny wpływ na decyzje w zakresie zarządu nieruchomością wspólną. Tylko w takiej sytuacji będą w stanie podejmować decyzje odmienne od popieranym przez spółdzielnię.

Ograniczenie prawa własności wnioskodawca upatruje także w braku możliwości uczestniczenia z prawem głosu w organach spółdzielni właścicieli lokali wyodrębnionych, którzy nie są członkami spółdzielni.

Spółdzielnia jako zrzeszenie osób jest organizacją typu korporacyjnego, którego istotą jest przyznanie jej członkom uprawnień korporacyjnych, które nie zawsze muszą być uzależnione od wielkości wkładu kapitałowego. Uprawnień takich z natury rzeczy nie mogą mieć podmioty niebędące członkami spółdzielni. Uzasadnieniem istnienia spółdzielni zarówno w sensie prawnym, jaki i ekonomicznym jest bowiem realizacja interesów majątkowych albo osobistych jej członków.

W wyroku z 9 listopada 2005 r., sygn. P 11/05 (OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 113), Trybunał podkreślił, że skutkiem odejścia w prawie spółdzielczym od koncepcji ścisłego związania członkostwa spółdzielni z prawem własnościowym jest pozostawienie możliwości współdecydowania o wspólnej własności i formach kooperacji członkom spółdzielni. Jedyne członkowie spółdzielni mogą aktywnie wpływać na podejmowane decyzje. Pozostali właściciele dysponujący lokalem własnościowym mają otwartą drogę do nabycia członkostwa. Ci, którzy nie chcą uczestniczyć w formach kooperacji spółdzielni, muszą respektować decyzje podejmowane – co do wspólnych interesów – przez innych. Trybunał w powyższym wyroku uznał, że jest to swoisty „koszt” ponoszony przez osoby preferujące zachowanie zewnętrznego statusu w stosunku do spółdzielni.

Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie wyłącza możliwości uzyskania statusu członka spółdzielni przez właścicieli odrębnych lokali, aby w ten sposób mogli uczestniczyć w zarządzaniu nieruchomością wspólną. Spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków niebędącego jej członkiem właściciela lokalu podlegającego przepisom ustawy, w tym także nabywcy prawa odrębnej własności lokalu, spadkobiercy, zapisobiercy i licytanta (art. 23 ust. 2 u.s.m.).

Nie można się także zgodzić z twierdzeniem wnioskodawcy, że zaskarżona norma narusza istotę prawa własności. „W judykaturze i doktrynie ugruntowany jest pogląd, że art. 64 ust. 1 Konstytucji wyraża prawo podmiotowe, które obejmuje wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, «Kwartalnik Prawa Prywatnego» nr 4/2009, s. 911). Spośród tych trzech uprawnień szczególne znaczenie należy przypisać możliwości dysponowania (rozporządzania) przedmiotem własności. Klasyczna, wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego, koncepcja własności zakłada bowiem, że właściciel może swobodnie przenieść swoje prawo na inną osobę (*ius disponendi*), i to zarówno aktem *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Uprawnienie do rozporządzania oznacza również możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wola” (wyrok z 19 czerwca 2012 r., sygn. P 27/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 64).

Na pojęcie własności składa się indywidualna własność samego lokalu wraz z pomieszczeniami przynależnymi oraz udział w nieruchomości wspólnej. Są one ze sobą nierozzerwalnie związane.

Właścicielom przysługuje także prawo pobierania pożytków i innych przychodów z nieruchomości wspólnej, z tym że przede wszystkim służą one pokrywaniu wydatków związanych z jej utrzymaniem, a w części przekraczającej te potrzeby przypadają właścicielom lokali w stosunku do ich udziałów (art. 5 ust. 1 u.s.m.). Każdy

właściciel wyodrębnionego lokalu ma prawo partycypowania w pożytkach i przychodach z danej nieruchomości w odpowiednim stosunku do posiadanych udziałów niezależnie od tego, czy jest członkiem spółdzielni, czy też nie.

Ograniczenia wynikającego z art. 27 ust. 2 u.s.m., dotyczącego tylko zarządu nieruchomością wspólną, nie można uznać za naruszające istotę prawa własności.

Powyższą regulację należy uznać również za niezbędną ze względu na konieczność zapewnienia kontynuacji zarządu nieruchomością wspólną, a przez to także bezpieczeństwo obrotu i ochronę praw zamieszkujących w danym budynku członków spółdzielni, niebędących właścicielami zajmowanego lokalu. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że wyłączenie stosowania przepisów ustawy o własności lokali do zarządu nieruchomością wspólną, do czasu podjęcia odmiennej decyzji przez właścicieli lokali wyodrębnionych w tej nieruchomości, zapobiega równoczesnemu stosowaniu dwóch procedur (procedury właściwej dla spółdzielni i dla wspólnoty mieszkaniowej) dotyczących zarządzania tą samą nieruchomością. To natomiast pozwala uniknąć chaosu i paraliżu zarządzania nieruchomością (por. uchwała SN z 26 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 100/08, OSNC nr 10/2009, poz. 140).

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że przyjęte w badanej normie rozwiązanie nie prowadzi do naruszenia wskazanych przez wnioskodawcę wzorców, gdyż jest, w ocenie Trybunału, konieczne dla ochrony uprawnień korporacyjnych członków spółdzielni, a jednocześnie nie zamyka drogi uzyskania statusu członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej i nie wyklucza podjęcia decyzji przez większość współwłaścicieli o zmianie reżimu prawnego wykonywania zarządu nieruchomością wspólną. Art. 27 ust. 2 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m. jest zgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji, a w związku z tym również z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Podobnie jak w sprawie o sygn. SK 19/09, tak i w niniejszej sprawie Trybunał uznał, że nie narusza on także zasady równej dla wszystkich ochrony prawa własności, lecz jest gwarancją jej realizacji. Zapewnia demokratyczny sposób podejmowania decyzji zgodnie z wielkością udziałów w nieruchomości wspólnej, racjonalnie wyważa interesy członków spółdzielni niebędących właścicielami zajmowanych lokali i właścicieli lokali wyodrębnionych, którzy nie są jej członkami. Przepis ten jest zatem zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

5.3.3. Trybunał nie zgodził się również z twierdzeniem wnioskodawcy o niezgodności art. 27 ust. 2 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m. z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu wnioskodawca podniósł, że na podstawie brzmienia badanej normy brak jest możliwości określenia zakresu zarządu wykonywanego przez spółdzielnię mieszkaniową. Na poparcie tej tezy wskazał niejednolite orzecznictwo sądów w tym zakresie.

Wątpliwości interpretacyjne, jakie pojawiły się na gruncie art. 27 ust. 2 u.s.m. w odniesieniu do zakresu zarządu sprawowanego przez spółdzielnię, były przedmiotem badania zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych jak i Sądu Najwyższego. W przywołanej przez wnioskodawcę uchwale z 27 marca 2014 r. (sygn. akt III CZP 122/13, Lex nr 1444958), Sąd Najwyższy poprzedził swoje rozstrzygnięcie analizą poglądów sformułowanych przez inne sądy, zwracając uwagę na uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 r. (sygn. akt II OPS 2/12, ONSAiWSA nr 2/2013, poz. 23). NSA wyraził pogląd, że uprawnienie spółdzielni do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności tylko w zakresie eksploatacji i utrzymania zarządzanej nieruchomości wspólnej mieści się w ramach zarządu sprawowanego na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m. Wskazując na brak możliwości określenia na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m. zakresu powierzonego spółdzielni zarządu, uznał, że przepis ten można rozumieć w sposób autonomiczny, tj. że spółdzielnia podejmuje samodzielnie decyzje co do czynności zwykłego zarządu, jak i przekraczające zwykły zarząd lub też można za podstawę oceny przyjąć przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.) dotyczące współwłasności, tj. że do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu konieczne jest uzyskanie zgody pozostałych współwłaścicieli. Wyłączono bowiem możliwość stosowania w tej kwestii ustawy o własności lokali. Kierując się wykładnią prokonstytucyjną, uwzględniającą, iż uprawnienie do udziału w podejmowaniu decyzji o zarządzie rzeczą będącą przedmiotem współwłasności podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji, NSA uznał, że norma, zgodnie z którą tylko jeden ze współwłaścicieli może, niezależnie od woli pozostałych, podjąć decyzję o dokonaniu czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu rzeczą wspólną, jest normą ograniczającą prawo podmiotowe pozostałych współwłaścicieli. Norma taka powinna wynikać wprost z aktu rangi ustawy i nie może być wynikiem działalności orzeczniczej sądów. Nie jest rzeczą sądów dokonywanie wykładni rozszerzającej zakres ograniczenia wolności lub prawa konstytucyjnego. W ocenie NSA, brak jest uzasadnienia, by ochronę uprawnień właścicielskich spółdzielni traktować w sposób uprzywilejowany względem pozostałych właścicieli.

Niektóre sądy administracyjne zajmowały inne stanowisko, przyjmując, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych należy odwołać się do przepisów prawa spółdzielczego, co oznacza,

że spółdzielnia jest uprawniona do reprezentowania właścicieli lokali na zewnątrz. Takie stanowisko jest zgodne z Konstytucją, gdyż ustawodawca zagwarantował drogę sądową kwestionowania uchwał organów spółdzielni mieszkaniowej. Zwracano również uwagę, że ponieważ w ustawie o własności lokali zmodyfikowano, względem kodeksu cywilnego, zasady podejmowania decyzji przekraczających zakres zwykłego zarządu i przyjęto, że zapadają one w trybie uchwały podejmowanej większością głosów, nie można zakładać gorszej sytuacji spółdzielni i uznawać, że decyzje takie wymagają zgody wszystkich właścicieli. Podkreślano również, że w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych brak jest odesłania do przepisów kodeksu cywilnego o współwłasności (zob. wyroki NSA z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 694/10 i II OSK 695/10, Lex nr 1081850 i 1081851, a także wyrok WSA w Olsztynie z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/OI 293/11, Lex nr 852149 powołane w uchwale SN z 27 marca 2014 r.).

Sąd Najwyższy, analizując treść art. 27 ust. 2 u.s.m., nie zgodził się, że ustawodawca nie uregulował w tym przepisie zakresu zarządu sprawowanego przez spółdzielnię. Podkreślił, że w art. 27 ust. 2 u.s.m. wyłączono reżim zarządzania przewidziany w ustawie o własności lokali, w konsekwencji czego wprowadzono reżim uregulowany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. Nie ma w nim także odesłania do stosowania przepisów kodeksu cywilnego, gdyż wprowadzenie regulacji przewidzianej w art. 199 k.c. do konstrukcji zarządu nieruchomością wspólną w spółdzielniach mieszkaniowych wymagałoby albo wyraźnej podstawy prawnej, albo stwierdzenia luki prawnej. Nie można natomiast twierdzić, że istnieje luka prawna, skoro brak jest podstaw prawnych do twierdzenia, że zarząd powierzony, o którym mowa w art. 27 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 18 ust. 1 u.w.I., odnosi się wyłącznie do czynności zwykłego zarządu. Obowiązek spółdzielni zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków wynika z art. 1 ust. 3 u.s.m.

Powyższa uchwała SN wskazuje, że art. 27 ust. 2 u.s.m. nie jest przepisem niejasnym i możliwe jest ustalenie jego treści, eliminujące niejednołitość stosowania prawa. Przedstawione rozumienie wykonywania zarządu przez spółdzielnię mieszkaniową mieści się także, jak już wyżej stwierdzono, w zakresie konstytucyjnie dopuszczalnego ograniczenia praw podmiotowych. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie zawsze uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału. Niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją tylko wówczas, gdy wynikających z niego rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednołitości stosowania prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej przepisu z powyższych powodów powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu w drodze wykładni okażą się niewystarczające (por. np. wyroki z: 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; 3 grudnia 2013 r., sygn. P 40/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 133).

Powyższe okoliczności nie zachodzą w badanej sprawie. Nie występuje tu tzw. kwalifikowana niejasność przepisu.

W związku z zaskarżoną normą Trybunał zwraca jednak uwagę, że ochrona praw podmiotów mających prawa odrębnej własności lokali lub spółdzielczej własności lokali w spółdzielni mieszkaniowej, niebędących członkami tej spółdzielni, związanych z możliwością zaskarżania uchwał walnego zgromadzenia naruszających ich ważny interes, wymaga dodatkowych regulacji wzmacniających ich gwarancyjny charakter. W obowiązującym stanie prawnym podmioty te mogą żądać przedstawienia kalkulacji wysokości opłat (art. 4 ust. 6<sup>4</sup> u.s.m.). Mają także dostęp do statutu spółdzielni mieszkaniowej, regulaminów, uchwał i protokołów obrad organów spółdzielni, a także protokołów lustracji i rocznych sprawozdań finansowych zamieszczanych na stronach internetowych (art. 8<sup>1</sup> ust. 3 u.s.m.). Jak wskazuje wnioskodawca, nie są to jednak dane wystarczające do zaskarżania wszystkich uchwał walnego zgromadzenia, które mogą ewentualnie naruszać istotne interesy tych podmiotów. Gwarancyjny charakter przepisów stanowiących podstawę zaskarżania jest osłabiony, jeżeli skarżący nie może zapoznać się z treścią dokumentów źródłowych. Wyłączona w ten sposób zostaje przewidywalność rozstrzygnięcia, która jest podstawą decyzji o wystąpieniu z powództwem do sądu.

5.4. W ocenie wnioskodawcy, art. 27 ust. 2-5 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m. jest niezgodny również z art. 58 ust. 1 Konstytucji. Z uzasadnienia wniosku wynika, że naruszenie Konstytucji widzi on jako konsekwencję braku możliwości wpływania na zarząd nieruchomością wspólną przez właścicieli wyodrębnionych lokali, którzy nie są jednocześnie członkami spółdzielni. W celu uzyskania wpływu na decyzje dotyczące zarządu nieruchomością wspólną muszą bowiem uzyskać status członka spółdzielni.

Ze względu na to, że zarzut ten został sformułowany jako odnoszący się wspólnie do przepisów art. 27 ust. 2-5 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m., Trybunał rozpoznał go dla wszystkich norm wynikających z tych przepisów łącznie.



W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału podkreślano, że w aspekcie konstytucyjnym spółdzielnie należy kwalifikować jako dobrowolne zrzeszenia (art. 12 Konstytucji), korzystające z gwarancji ustanowionych w art. 58 Konstytucji (zob. wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110, i powołane tam orzecznictwo). Wynika to także z samej definicji spółdzielni zawartej w art. 1 prawa spółdzielczego, zgodnie z którą spółdzielnia jest „dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób”. Treść wolności zrzeszania się w świetle art. 58 ust. 1 Konstytucji stanowi uprawnienie do założenia spółdzielni, przystąpienia i przynależności do niej oraz wystąpienia z niej.

Jak już wyżej wskazano, w wyniku rezygnacji przez ustawodawcę z koncepcji związania prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej, w pewnych sytuacjach konsekwencją braku statusu członka spółdzielni będzie konieczność znoszenia wykonywania zarządu nieruchomością wspólną przez organy spółdzielni. Fakt ten jednak nie pozostaje w bezpośrednim związku z samą istotą wolności zrzeszania się, jak i możliwości prawnych wstąpienia do spółdzielni mieszkaniowej czy wystąpienia z niej. Ustawodawca, mając na względzie przede wszystkim ochronę interesów obywateli, zarówno tych zorganizowanych, jak i tych, którzy pozostali poza organizacją, może z poszczególnymi formami organizacyjno-prawnymi wiązać różne skutki prawne (zob. orzeczenie z 12 lutego 1991 r., sygn. K 6/90, OTK w 1991 r., poz. 1). Zakup lokalu mieszczącego się w budynku wielolokalowym, będącym w zasobach spółdzielni, łączy się z koniecznością dokonania wyboru przez nabywcę, czy chce uczestniczyć w strukturze korporacji, jaką jest spółdzielnia, i korzystać ze związanych z tym uprawnień, czy też nie. Obowiązkiem spółdzielni mieszkaniowej jest przyjęcie w poczet członków właścicieli lokali wyodrębnionych, jeżeli wyrażą oni taką wolę.

W wyroku o sygn. K 64/07 Trybunał, badając kwestię wolności zrzeszania się w konfrontacji z art. 26 ust. 1 u.s.m., uznał, że „(...) przepis ten nie narusza prawa do zrzeszania się (art. 58 Konstytucji), gdyż pozostawia uznaniu jednostki kwestię wyboru formy tego zrzeszania (spółdzielnia lub wspólnota mieszkaniowa). Osoby, które w różny sposób nabywają prawa do lokali w spółdzielni mieszkaniowej, jednocześnie decydują się na powstanie określonego związku z tą spółdzielnią. (...) Przy tym przynależność do spółdzielni nie powoduje zakazu stosowania innej formy organizacyjnej współdziałania po wyodrębnieniu własności ostatniego lokalu w obrębie danej nieruchomości (art. 26 ust. 1 *in fine* u.s.m.). Z nieuprawnioną ingerencją w wolność zrzeszania się mielibyśmy do czynienia, jeśliby po wyodrębnieniu własności wszystkich lokali w budynku, nadal istniał obowiązek stosowania ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych”.

Tym bardziej zatem nie można zgodzić się z zarzutem wnioskodawcy, że zakwestionowana norma, która umożliwia zmianę reżimu zarządu już w momencie uzyskania większości przez właścicieli wyodrębnionych lokali w danym budynku, ingeruje w swobodę i dobrowolność zrzeszania się w rozumieniu art. 58 ust. 1 Konstytucji. Dlatego też Trybunał stwierdził, że jest ona zgodna z art. 58 ust. 1 Konstytucji.

5.5. Kolejny z zaskarżonych przepisów – art. 27 ust. 3 u.s.m. stanowi: „Przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 24<sup>1</sup> oraz art. 26”. Z normy zrekonstruowanej na podstawie tego przepisu w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 oraz z art. 26 ust. 1 u.s.m. wynika, że do momentu, kiedy większość właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, obliczana według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej, nie podejmie uchwały, iż w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali, albo do momentu, w którym nastąpi wyodrębnienie własności wszystkich lokali, nie stosuje się przepisów ustawy o własności lokali o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli.

W uzasadnieniu wniosku, poza ogólnie podniesionymi zarzutami, dotyczącymi ograniczenia możliwości wpływania na zarząd nieruchomością wspólną przez właścicieli wyodrębnionych lokali, którzy nie są członkami spółdzielni, brak jest argumentów odnoszących się do treści powyższej normy. Dlatego też Trybunał uznał, że wniosek w tym zakresie nie spełnia wymagań art. 32 ust. 1 ustawy o TK, i postanowił umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.6. Kolejne dwie zaskarżone przez wnioskodawcę normy wynikają z art. 27 ust. 4 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m., a także z art. 27 ust. 5 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m.

Pierwsza z nich stanowi, że do czasu, kiedy większość właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, obliczana według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej, nie podejmie uchwały, iż w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali, albo do momentu, w którym nastąpi wyodrębnienie własności wszystkich lokali, uchwałę, o której mowa w art. 12 ust. 3 u.w.l., podejmuje rada nadzorcza spółdzielni na wniosek większości właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości obliczanej według

wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej. Uchwała, o której mowa w art. 12 ust. 3 u.w.l., dotyczy zwiększenia obciążenia właścicieli lokali użytkowych kosztami zarządu nieruchomością wspólną, jeżeli sposób ich wykorzystania wpływa na zwiększenie konkretnych kosztów jej zarządu.

Z art. 27 ust. 5 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m. wynika norma, zgodnie z którą do czasu, kiedy większość właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, obliczana według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej, nie podejmie uchwały, iż w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali, albo do momentu, w którym nastąpi wyodrębnienie własności wszystkich lokali – z żądaniem, o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.w.l., występuje zarząd spółdzielni na wniosek większości właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości. Żądanie określone w art. 16 ust. 1 u.w.l. dotyczy sprzedaży w drodze licytacji lokalu właściciela, który zalega długotrwale z zapłatą należnych od niego opłat lub wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo przez swoje niewłaściwe zachowanie czyni korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym.

Z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawca uczynił te normy przedmiotem zaskarżenia jedynie w aspekcie dotyczącym braku możliwości podjęcia uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 3 u.w.l., przez właścicieli lokali z pominięciem rady nadzorczej spółdzielni i braku możliwości wystąpienia z żądaniem określonym w art. 16 ust. 1 u.w.l. bez konieczności występowania z wnioskiem do zarządu spółdzielni.

W takim aspekcie powyższe normy są konsekwencją przyjęcia w art. 27 ust. 2 u.s.m., że do czasu ziszczenia się przesłanek określonych w art. 24<sup>1</sup> ust. 1, art. 26 ust. 1 u.s.m. lub art. 18 ust. 1 u.w.l., zarząd nieruchomością wspólną sprawuje spółdzielnia. Z uwagi na to, że wnioskodawca nie podniósł odrębnych argumentów uzasadniających niezgodność powyższych norm ze wskazanymi przepisami Konstytucji, Trybunał stwierdził, że również art. 27 ust. 4 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 oraz art. 27 ust. 5 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m. są zgodne z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

5.7. Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 27 ust. 2, 4 i 5 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m. z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Wniosekodawca w uzasadnieniu wskazał, że przepisy te wprowadzają rozwiązania rażąco sprzeczne ze społecznym poczuciem sprawiedliwości, stanowiąc źródło nieuzasadnionego uprzywilejowania spółdzielni mieszkaniowych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat znaczenia konstytucyjnego nakazu urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, na treść tej zasady składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo, w tym także równość praw. Jednak odwoływanie się, podczas badania konstytucyjności zaskarżonego przepisu, do wzorców kontroli o charakterze zasad ogólnych wydaje się jedynie wtedy uzasadnione, jeżeli brak jest unormowań konstytucyjnych o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążących się z ocenianą regulacją (por. wyroki z: 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259). W zakresie, w jakim podstawę kontroli stanowi zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej jako odrębnej podstawy kontroli, jeśli chodzi o badanie zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych różnicowań podmiotów prawa.

6. Następnym przepisem, naruszającym – zdaniem wnioskodawcy – Konstytucję, jest art. 27<sup>1</sup> u.s.m., zgodnie z którym „Przepisy art. 18-22, art. 23 ust. 2, art. 24, art. 24<sup>1</sup>, art. 26 i art. 27 stosuje się odpowiednio do ułamkowego udziału we współwłasności garażu wielostanowiskowego”. W uzasadnieniu wniosku wskazano jedynie, że uwagi dotyczące art. 27 u.s.m. należy odnieść również do art. 27<sup>1</sup> u.s.m.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że wniosek w tym zakresie nie spełnia wymagań dotyczących uzasadnienia wniosku określonych w art. 32 ust. 1 ustawy o TK i postanowił umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

7. Art. 26 § 2 prawa spółdzielczego narusza, w ocenie wnioskodawcy, art. 21, art. 64, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 58 Konstytucji.

Art. 26 § 1 prawa spółdzielczego brzmi: „Udział byłego członka wypłaca się na podstawie zatwierdzonego sprawozdania finansowego za rok, w którym członek przestał należeć do spółdzielni. Sposób i terminy wypłaty określa statut”. Zgodnie z § 2 tego przepisu „Byłemu członkowi nie przysługuje prawo do funduszu zasobowego oraz do innego majątku spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 125 § 5a”. Przepis ten stanowi ograniczenie i oznacza, że jeżeli została otwarta likwidacja spółdzielni, to nie można skutecznie dochodzić zwrotu udziałów członkowskich na podstawie art. 26 prawa spółdzielczego, przed spłaceniem wszystkich należności spółdzielni i przed złożeniem do depozytu sądowego sum całkowicie zabezpieczających należności sporne i niewymagalne.

Niezgodność z Konstytucją zaskarżonego przepisu polega, zdaniem wnioskodawcy, na pozbawieniu prawa własności byłych członków spółdzielni i ograniczeniu występowania z niej z uwagi na brak możliwości dochodzenia wypłaty udziału liczonego w odpowiednim stosunku do całego majątku spółdzielni.

7.1. Powstanie stosunku członkostwa w spółdzielni związane jest z obowiązkiem wniesienia wpisowego oraz zadeklarowanych udziałów stosownie do postanowień statutu (art. 19 § 1 prawa spółdzielczego). Wysokość wpisowego nie może przekraczać wysokości 1/4 minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 3 ust. 4 u.s.m.). Kandydat zobowiązany jest zadeklarować jeden udział, chyba że statut spółdzielni zobowiązuje do wniesienia większej liczby udziałów (art. 20 § 1 prawa spółdzielczego). Zwrot udziału lub udziałów w pełnej kwocie może nastąpić dopiero po ustaniu członkostwa (art. 29 § 1 prawa spółdzielczego).

Wpłaty z udziałów członkowskich zasilają fundusz udziałowy (art. 78 § 1 pkt 1 prawa spółdzielczego), a wpłaty pochodzące z uiszczanych wpisów przeznaczane są na fundusz zasobowy (art. 78 § 1 pkt 2 prawa spółdzielczego). Fundusz zasobowy, co do zasady, jest niepodzielny do czasu likwidacji spółdzielni.

Fundusz udziałowy, będący podstawowym źródłem finansowania spółdzielni, zwiększają odpisy na udziały członkowskie z podziału nadwyżki bilansowej lub innych źródeł określonych w odrębnych przepisach. Fundusz zasobowy zasilany jest także przez część nadwyżki bilansowej, darowizny, spadki, zapisy na rzecz spółdzielni lub z innych źródeł określonych w odrębnych przepisach. W wypadku wystąpienia strat pokrywa się je z funduszu zasobowego, a w części przekraczającej fundusz zasobowy – z funduszu udziałowego i innych funduszy własnych spółdzielni według kolejności ustalonej przez statut (art. 90 § 1 prawa spółdzielczego). Członek spółdzielni mieszkaniowej uczestniczy w pokrywaniu strat spółdzielni do wysokości zadeklarowanych udziałów i nie odpowiada wobec wierzycieli spółdzielni za jej zobowiązania (art. 19 § 2 i 3 prawa spółdzielczego).

7.2. W orzecznictwie sądów i w doktrynie podtrzymywany jest pogląd, że mimo brzmienia art. 3 prawa spółdzielczego – „majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków” – przepis ten nie mówi o własności w rozumieniu cywilnoprawnym. „W treści tego przepisu zawarto bowiem sformułowanie «majątek», a nie cywilnoprawne określenie «mienie», co prowadzi do jednoznacznego wniosku, że chodzi w nim o ekonomiczne, a nie prawne znaczenie słowa «własność»” (wyrok WSA w Bydgoszczy z 6 listopada 2013 r., sygn. akt I SA/Bd 677/13, Lex nr 1437020). Spółdzielnia jako osoba prawna jest podmiotem prawa cywilnego, w tym również prawa własności rzeczy. Dlatego też uznaje się, że art. 3 prawa spółdzielczego nie statuuje zasady, iż członkowie spółdzielni są współwłaścicielami nieruchomości spółdzielczych czy innych praw, a jedynie zawiera określenie majątku spółdzielczego, traktowanego dawniej jako mienie społeczne i to tylko z ekonomicznego punktu widzenia (zob. uchwała SN: z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt III CZP 152/95, OSNC nr 4/1996, poz. 52 i z 6 lutego 1996 r., sygn. akt III CZP 4/96, OSNC nr 4/1996, poz. 58). Przepis ten nie pozbawia spółdzielni własności jej majątku i nie czyni spółdzielców współwłaścicielami w rozumieniu prawa cywilnego. „Regulacja ta bowiem jedynie zalicza własność należącą do spółdzielni, jako osoby prawnej, do kategorii własności prywatnej, a nie spółdzielczej. Własność taka w rozumieniu przepisów prawa pozostaje jednak własnością cudzą, a jej przedmiot jest mieniem cudzym, także dla członka tej spółdzielni” (A. Stefaniak, *op.cit.*).

7.3. W wyrokach dotyczących problematyki spółdzielni mieszkaniowych Trybunał wskazywał na wymiar konstytucyjny tworzenia i działalności spółdzielni mieszkaniowych, podkreślając, że spółdzielnie mieszkaniowe, których celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin, mają wynikający z Konstytucji szczególny status prawny, związany z ich rolą w realizacji zadań państwa wskazanych w art. 75 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok o sygn. K 5/01 i wyroki z: 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38 i 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181). Spółdzielnia mieszkaniowa, jako osoba prawna typu korporacyjnego, korzysta z konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw jednostki, w tym zwłaszcza z ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji). Nie ulega bowiem wątpliwości, że majątek spółdzielni stanowi przedmiot własności prywatnej (zob. sygn. P 16/08). Wielokrotnie też Trybunał zwracał uwagę na zróżnicowanie stosunków zewnętrznych i wewnątrzspółdzielczych, podkreślając, że ochrona własności spółdzielni jako własności grupowej jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługujących członkom (zob. wyrok z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25). Szczególna funkcja własności spółdzielczej polega na jej służebnym charakterze wobec praw majątkowych członków spółdzielni. Spółdzielnia nie jest abstrakcyjną konstrukcją prawną, podstawą jej bytu prawnego są osoby fizyczne (lub osoby prawne) do niej należące, a majątek należący do spółdzielni ma w świetle prawa służyć zaspokajaniu ich potrzeb (zob. sygn. K 5/01). Celem współdziałania obywateli w ramach spółdzielni mieszkaniowych nie jest osiągnięcie zysku, lecz, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.m., zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także

lokali o innym przeznaczeniu. To odróżnia w sposób istotny spółdzielnię mieszkaniową od spółki prawa handlowego, której celem jest działalność *stricte* zarobkowa (zob. H. Cioch, *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007, s. 17). Dochody spółdzielni nie są wypłacane członkom, jednak spółdzielnia powinna uzyskane dochody (zysk) przeznaczyć na pokrycie wydatków związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości, i to także w zakresie obciążającym członków spółdzielni, w tym na remonty i modernizacje. Pomniejszone zostają w ten sposób wydatki członka spółdzielni związane z pokrywaniem kosztów jej działalności w roku następnym.

7.4. Jak już wyżej wskazano, własność i inne prawa stanowiące majątek spółdzielni są z ekonomicznego punktu widzenia własnością grupową osób będących członkami tej spółdzielni, ale podmiotem tych praw jest spółdzielnia jako osoba prawna. Dlatego też w ramach ochrony praw i interesów poszczególnych członków spółdzielni konieczne jest równoważenie interesów majątkowych zarówno spółdzielni, jak i poszczególnych jej członków, z uwzględnieniem, że celem istnienia spółdzielni jest przede wszystkim zaspokajanie potrzeb jej członków. „W stosunkach wewnętrznych interes spółdzielni, jako osoby prawnej, choć odrębnej od jej członków, musi być jednak oceniany pod kątem tego, czy jego ochrona przyczynia się do lepszego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni. Ochrona własności spółdzielczej jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługujących członkom spółdzielni. Myśl ta wyraża przy tym ideę, że interes członków spółdzielni nie jest prostą sumą interesów indywidualnych osób będących członkami spółdzielni, a raczej lokatorów lokali spółdzielczych. Spółdzielnia jest wspólnotą interesów jej członków, realizowaną wspólnie i samorządnie jako gospodarowanie majątkiem wspólnoty. Wskazać nadto należy, że z punktu widzenia znaczenia przypisywanego korporacyjnemu charakterowi spółdzielni w znacznie wyższym stopniu jest on dowartościowany w innych systemach prawnych, działających w warunkach gospodarki rynkowej, tam gdzie wyraźnie podkreśla się synergiczny charakter celu istnienia spółdzielczości, nie-redukowalny do sumy indywidualnych interesów członków” (sygn. P 16/08).

Ustawodawca nie wprowadził możliwości wypłaty udziału liczonego w odniesieniu do całego majątku spółdzielni, biorąc pod uwagę, że skutkiem takiej operacji w okresie działania spółdzielni mogą być istotne perturbacje w finansach spółdzielni (zob. A. Stefaniak, *op. cit.*). Sytuacja taka mogłaby w konsekwencji prowadzić do ustania możliwości realizacji celów statutowych spółdzielni, a tym samym interesów pozostałych jej członków. Zaskarżony przepis należy zatem uznać za wynik poszukiwań ustawodawcy i ważenie interesów majątkowych poszczególnych członków spółdzielni, tak by nie odbywało się to kosztem samej spółdzielni, a przez to nie wpływało na interes pozostałych jej członków.

Inaczej sytuacja przedstawia się jednak w odniesieniu do funduszu remontowego. Obowiązek jego utworzenia wynika z art. 6 ust. 3 u.s.m., a zobowiązanymi do dokonywania wpłat na konto funduszu są członkowie spółdzielni, właściciele lokali niebędący członkami spółdzielni oraz osoby niebędące członkami spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze własnościowe prawa do lokali. Dla każdej nieruchomości zarząd spółdzielni prowadzi odrębną ewidencję wpływów i wydatków funduszu remontowego, która powinna uwzględniać wszystkie wpływy i wydatki tych nieruchomości (art. 4 ust. 4<sup>1</sup> pkt 2 u.s.m.). Fundusz remontowy powstaje zatem z wpłat o charakterze celowym, których wykorzystanie jest ewidencjonowane odrębnie dla każdej nieruchomości. W tej części nie jest zatem majątkiem wypracowywanym przez spółdzielnię mieszkaniową. Nie znaczy to, że nie może być on zasilany w inny sposób, w szczególności z wpłat z zysku spółdzielni, środków pozyskiwanych z funduszy europejskich czy innych źródeł.

Jednakże należy także zaznaczyć, że obowiązek ewidencjonowania wpłat na fundusz remontowy w podziale na nieruchomości nie oznacza nakazu przeznaczania zgromadzonych środków na remonty wyłącznie tej nieruchomości, której lokatorzy dokonywali wpłat. Finansowanie remontów z tego funduszu odbywa się w sposób zbliżony do zasady solidarności i współdziałania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Może być także wspomagane zyskami spółdzielni, środkami z funduszy zewnętrznych lub kredytami. Spółdzielnia nie powinna uzależniać podejmowania prac w danej nieruchomości od zgromadzonych środków pochodzących z wpłat jej mieszkańców, lecz kierować się realnymi potrzebami i kolejnością prac przyjętą w planie remontów. Wynika stąd, że nakłady na remonty realizowane przez spółdzielnię w niektórych nieruchomościach mogą znacznie przekraczać środki zaewidencjonowane i pochodzące z wpłat jej mieszkańców. Środki zgromadzone na funduszu remontowym, niezależnie od przypisania do danej nieruchomości, mogą być angażowane w remonty innych nieruchomości. Wyłączona jest zasada pełnej ekwiwalentności dokonywanych wpłat do podjętych prac remontowych w danej nieruchomości.

Na tym tle inaczej będzie kształtowała się sytuacja byłych członków spółdzielni, których środki zgromadzone na funduszu remontowym zostały skonsumowane przez remonty i modernizacje dokonywane na nieruchomości, w której posiadają swoje lokale, i inaczej, jeśli nieruchomość ta w ogóle nie była remontowana. Mogą się zdarzyć także takie sytuacje, że mimo zgromadzenia znacznych środków na funduszu remontowym spółdzielnia w ogóle nie przystąpiła do realizacji prac remontowych.



Obowiązek zarządu spółdzielni prowadzenia ewidencji wpłat i wydatków dotyczących danej nieruchomości świadczy także o ich zindywidualizowanym charakterze. Choć całym zasobem funduszu dysponuje spółdzielnia, realizując harmonogram prac przyjęty przez walne zgromadzenie, to nie wyłącza to jednak możliwości rozliczenia wpłat posiadaczy lokali danej nieruchomości z nakładami spółdzielni poniesionymi na tę nieruchomość. Brak możliwości ich rozliczenia i ewentualnego zwrotu przez spółdzielnię występującym członkom stanowi nieproporcjonalne naruszenie prawa własności, nieuzasadnione innymi wartościami konstytucyjnymi. W szczególności dotyczy ono tych członków spółdzielni, którzy występują z niej w celu utworzenia wspólnoty mieszkaniowej, a nieruchomość przez nich zamieszкана nie była remontowana, mimo zgromadzenia przez nich znacznych środków w funduszu remontowym.

Dlatego też konieczne jest wprowadzenie przez ustawodawcę odpowiednich regulacji dotyczących zasad i sposobu rozliczania środków zgromadzonych przez byłych członków spółdzielni w funduszu remontowym. Powinny one uwzględniać nie tylko wysokość kwoty zaewidencjonowanej na rachunku występującego członka spółdzielni, ale także nakłady poczynione na remonty nieruchomości, w której znajduje się jego lokal, w tym także zaciągnięte na ten cel i niespłacone kredyty, w szczególności jeżeli zostały zabezpieczone hipoteką na innych nieruchomościach spółdzielni.

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że art. 26 § 2 prawa spółdzielczego w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa byłego członka spółdzielni mieszkaniowej, któremu przysługuje odrębna własność lokalu, do odpowiedniej części funduszu remontowego, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku.

Stwierdzenie niezgodności tego przepisu nie stwarza możliwości dochodzenia wypłaty świadczeń uiszczonych na fundusz remontowy przez podmioty, które przestały być członkami spółdzielni przed wejściem wyroku w życie. W obowiązującym stanie prawnym brak jest unormowań, które określałyby zasady rozliczania byłych członków ze spółdzielnią. Ich wprowadzenie i określenie zasad rozliczania w zróżnicowanych stanach faktycznych należy do ustawodawcy. Wprowadzenie przepisów określających zasady rozliczania przez ustawodawcę oznacza ich działanie na przyszłość. Nie ma zatem możliwości dokonywania na ich podstawie podziału funduszu remontowego w okresie poprzedzającym ich wejście w życie.

8. Artykułowi 40 u.s.m. wnioskodawca zarzucił niezgodność z zasadą przyzwoitej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z zaskarżonym przepisem „Spółdzielnia pozostaje właścicielem lub współwłaścicielem nieruchomości i użytkownikiem lub współużytkownikiem wieczystym gruntu w takim zakresie, w jakim nie narusza to przysługującej członkom i właścicielom lokali niebędącym członkami spółdzielni odrębnej własności lokali lub praw z nią związanych. W szczególności mieniem spółdzielni pozostają:

1) nieruchomości służące prowadzeniu przez spółdzielnię działalności wytwórczej, budowlanej, handlowej, usługowej, społecznej, oświatowo-kulturalnej, administracyjnej i innej, zabudowane budynkami i innymi urządzeniami;

2) nieruchomości zabudowane urządzeniami infrastruktury technicznej, w tym urządzeniami i sieciami technicznego uzbrojenia terenu związanymi z funkcjonowaniem budynków lub osiedli, z zastrzeżeniem art. 49 Kodeksu cywilnego;

3) nieruchomości niezabudowane”.

W uzasadnieniu wniosku na poparcie zarzutu wnioskodawca podniósł, że „nie wiadomo, w jakich okolicznościach ten majątek pozostaje własnością spółdzielni. Z uwagi na to, że regulacja ta sąsiaduje w tekście ustawy z przepisami dotyczącymi ustanowienia odrębnej własności lokalu, można wnioskować, że dotyczy wypadku ustanowienia własności lokali. Nie jest to jednak wniosek oczywisty. Z tego względu zaskarżona regulacja narusza art. 2 Konstytucji z powodu naruszenia zasad przyzwoitej legislacji. Jeżeli przyjąć, że zaskarżony przepis dotyczy sytuacji wystąpienia członka ze spółdzielni i statusu mienia wypracowanego w toku działalności tej organizacji, to zarzuty są analogiczne, jak w wypadku art. 26 § 2 pr. spółdz.”.

Zaskarżony przepis wymienia nieruchomości, których właścicielem lub współwłaścicielem pozostaje spółdzielnia mieszkaniowa. Wprowadza zasadę, „(...) że całe mienie, które dotychczas było własnością spółdzielni mieszkaniowej, a w tym te nieruchomości lub ich części, w których nie ma (lub nie może) nastąpić przeniesienie własności lokalu na inną osobę niż spółdzielnia, pozostają własnością spółdzielni” (E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 40 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych*, Lex 2013). Spółdzielnia mieszkaniowa jako osoba prawna posiada bowiem swój majątek i, jak już wyżej wskazano, jej nieruchomości nie są własnością członków spółdzielni.

Treść art. 40 u.s.m. nie budzi wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie. Natomiast argumentacja zawarta we wniosku nie jest wystarczająca do obalenia domniemania, że przepis ten jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Polski system kontroli konstytucyjności prawa opiera się na założeniu domniemania zgodności aktów

normatywnych z Konstytucją, a ten, kto kwestionuje tę zgodność, musi przedstawić argumenty podważające przyjęte domniemanie. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ciężar wykazania zarzutu niekonstytucyjności spoczywa na wnioskodawcy lub skarżącym (zob. wyrok TK z 16 września 2008 r., sygn. U 5/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 122).

W związku z powyższym Trybunał uznał, że art. 40 u.s.m. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Na rozprawie 15 stycznia 2015 r. pełnomocnik wnioskodawcy, doprecyzowując treść wniosku, wyjaśnił, że przepisy Konstytucji wskazane jako wzorce kontroli art. 26 § 2 prawa spółdzielczego, tj. art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 i art. 64 Konstytucji, należy traktować jako wzorce kontroli art. 40 u.s.m. Choć nie zostały one wskazane w *petitum* wniosku, to z treści uzasadnienia wynika, że intencją wnioskodawcy było poddanie kontroli zaskarżonego przepisu z wymienionymi przepisami Konstytucji.

Jak to już wyżej zostało wskazane, wnioskodawca w jednym lakonicznym zdaniu uzasadnienia stwierdził, że „Jeżeli przyjąć, że zaskarżony przepis dotyczy sytuacji wystąpienia członka ze spółdzielni i statusu mienia wypracowanego w toku działalności tej organizacji, to zarzuty są analogiczne, jak w wypadku art. 26 § 2 pr. spółdz.”. W świetle art. 32 ust. 1 ustawy o TK, wniosek w tym zakresie nie spełnia wymagań pisma procesowego. Do wnioskodawcy należy uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Trybunał nie może zastępować w tym zakresie wnioskodawcy i podnosić argumentów zmierzających do ewentualnego obalenia zgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją.

Z tych względów Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 40 u.s.m. z art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 i art. 64 Konstytucji na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 12

### WYROK z dnia 10 lutego 2015 r. Sygn. akt SK 50/13\*

#### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący  
Stanisław Biernat – sprawozdawca  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 lutego 2015 r., skargi konstytucyjnej Michała Szydłowskiego o zbadanie zgodności:

art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.) z art. 61 ust. 1, art. 45, art. 64 ust. 1, art. 87 i art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649) jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 87 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 18 lutego 2015 r. w Dz. U. poz. 227.

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

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

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej z 29 marca 2011 r. Michał Szydłowski (dalej: skarżący) wniósł o orzeczenie, że art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 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) jest niezgodny z art. 61 ust. 1, art. 45, art. 64 ust. 1, art. 87 i art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji oraz że art. 37 tej ustawy jest niezgodny z art. 61 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w następującym stanie faktycznym:

30 marca 2009 r. skarżący przystąpił do ogłoszonego przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego konkursu nr 5/II/2009 dla działania 1.2 „Wsparcie rozwoju MSP”, schemat III, składając wniosek i dokumentację aplikacyjną projektu, którego przedmiot obejmował świadczenie usług, w szczególności w zakresie zajęć na basenie kąpielowym, aerobiku, usług upiększających, kosmetycznych, gastronomicznych. Pismem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego z 15 stycznia 2010 r. skarżący został poinformowany o negatywnej ocenie jego projektu. Wnioskodawca wniósł protest, który orzeczeniem Komisji Odwoławczej z 30 marca 2010 r. został oddalony w całości. Na odmowę uwzględnienia protestu skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wnosząc o uchylenie orzeczenia Komisji Odwoławczej. Wyrokiem z 28 maja 2010 r., sygn. akt III SA/Po 250/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oddalił skargę. Następnie skarżący wniósł skargę kasacyjną, która została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1234/10.

1.2. Skarżący podniósł, że orzekanie przez organy i sądy administracyjne na podstawie pozakonstytucyjnych źródeł prawa spowodowało negatywne rozpoznanie jego wniosku o przyznanie dotacji oraz negatywne rozpatrzenie zarzutów zgłoszonych w postępowaniach przed sądami administracyjnymi. To znaczy, że został pozbawiony prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy administracyjnej przez sąd.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 87 i art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji, skarżący wskazał, że nie ma podstaw do uznania kryteriów wyboru projektów ustalanych przez organy zarządzające za zamieszczone w źródłach prawa wymienionych w art. 87 i art. 94 Konstytucji. Powszechne obowiązywanie norm prawnych zawartych w akcie prawnym spoza katalogu określonego w art. 87 Konstytucji stanowi – zdaniem skarżącego – naruszenie zasady bezpieczeństwa prawa i zaufania obywateli do państwa i prawa.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 61 ust. 1 Konstytucji, skarżący wskazał, że z uwagi na przyjęte przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego kryteria oceny wniosków i sposób ich rozpatrzenia doszło do faktycznego utajnienia przebiegu oceny wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach „konkurencyjnego systemu konkursowego”. Nieznajomość tożsamości i kwalifikacji osób prowadzących postępowanie oraz dokonujących oceny projektów w sprawach wymagających wiedzy specjalistycznej i informacji na temat ich bezstronności stanowi – zdaniem skarżącego – naruszenie prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Uczestnik postępowania nie ma możliwości powołania się na podstawy do wyłączenia osób pełniących funkcje publiczne od udziału w sprawie.

W ocenie skarżącego, przeprowadzenie przez organy administracyjne i sądy administracyjne postępowań na podstawie przepisów naruszających art. 61 ust. 1, art. 45, art. 87 i art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji spowodowało, że nie otrzymał dotacji, o którą się ubiegał, wskutek czego zostały naruszone jego prawa majątkowe chronione przez art. 64 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego, ważny cel publiczny, jakim jest jak najsprawniejsze wdrożenie dotacji finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, nie powinien być realizowany kosztem konstytucyjnych praw wnioskodawców.

1.3. Zarządzeniem z 9 maja 2011 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał skarżącego do wskazania sposobu, w jaki zakwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy ustawy o polityce rozwoju naruszyły konstytucyjne wolności i prawa skarżącego. Pismem z 23 maja 2011 r. skarżący wskazał między innymi, że, w jego ocenie, art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju „stanowiące, iż propozycje kryteriów wyboru projektów instytucja zarządzająca przekazuje do zatwierdzenia Komitetowi Monitorującemu oraz że w oparciu o zatwierdzone przez ten Komitet kryteria dokonuje się wyboru projektów”, naruszają art. 61 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 87 i art. 94 Konstytucji oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 87 i art. 94 Konstytucji.

1.4. Postanowieniem z 8 kwietnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Po wniesieniu przez skarżącego zażalenia Trybunał wydał postanowienie z 27 czerwca 2013 r. o jego uwzględnieniu w zakresie badania zgodności art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju z art. 45, art. 61 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 87 i art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji oraz o nieuwzględnieniu zażalenia w pozostałym zakresie.

2. W piśmie z 10 października 2014 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął jego Marszałek, wnosząc o orzeczenie, że art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. poz. 1146), nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie Sejm wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Sejmu, z uwagi na to, że art. 87 i art. 94 Konstytucji mają charakter ustrojowy oraz kompetencyjny i są adresowane głównie do organów prawodawczych, nie mogą stanowić samoistnego wzorca kontroli. Nie wynika z nich żadne prawo ani wolność skarżącego. Dodatkowo Sejm wskazał, że zarzuty sformułowane na tle art. 87 i art. 94 Konstytucji są bezzasadne. Po pierwsze, instytucja zarządzająca jedynie przygotowuje propozycje kryteriów wyboru projektów, które następnie zatwierdza komitet monitorujący. Po drugie, informacja o kryteriach jest upubliczniana przez instytucję zarządzającą w ogłoszeniu o konkursie, zamieszczanym na stronie internetowej (art. 29 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju), zaś w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub regionalnym zamieszczana jest informacja o konkursie (art. 29 ust. 3 ustawy o polityce rozwoju). Sejm stwierdził, że naruszenie zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji skarżący wiązał z naruszeniem art. 87 i art. 94 Konstytucji. Z tego względu, zdaniem Sejmu, zasadny jest wniosek, że niedopuszczalność merytorycznego orzekania w odniesieniu do art. 87 i art. 94 Konstytucji dotyczy także art. 2 Konstytucji. Tak więc, w ocenie Sejmu, art. 87 i art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji nie można kwalifikować jako wzorców kontroli w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej.

Z kolei co do zarzutów naruszenia art. 45 ust. 2 oraz art. 61 ust. 1 Konstytucji skarżący nie przytoczył żadnych argumentów za niezgodnością art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju ze wskazanymi przepisami Konstytucji. Przemawia to za umorzeniem postępowania w tym zakresie. Sejm zauważył, że zarzut naruszenia art. 61 ust. 1 Konstytucji został podniesiony przez skarżącego wyłącznie w odniesieniu do art. 37 ustawy o polityce rozwoju, w zakresie którego odmówiono nadania dalszego biegu postanowieniem z 8 kwietnia 2013 r. (sygn. Ts 94/11).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, skarżący zauważył, że wskazany przepis Konstytucji nie odnosi się w żaden sposób do hipotezy normy zawartej w art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju. Z przepisu tego bowiem wynikają normy kompetencyjne dla organu administracji publicznej, jakim jest zarząd województwa pełniący funkcję instytucji zarządzającej. Sejm wskazał, że w świetle orzecznictwa Trybunału, obowiązek sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy odnosi się do procedury stosowanej przez sąd, nie zaś do samej treści rozstrzygnięcia. Z ustaleń Sejmu, wynika, że zaskarżone przepisy nie wkraczają w materię normowaną przez art. 45 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji wskazany przepis Konstytucji nie stanowi podstawy ich kontroli.

Zdaniem Sejmu, również art. 64 ust. 1 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli kwestionowanych przepisów. Art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju nie determinują wykonywania prawa własności lub innych praw majątkowych przez skarżącego, ani ich nie uszczuplają. Z uzasadnienia skargi wynika, że prawem majątkowym, o którego ochronę ubiega się skarżący, jest możliwość uzyskania dofinansowania w ramach programu operacyjnego. Z takim założeniem nie sposób się zgodzić, bo wybór projektów przeznaczonych do dofinansowania dokonywany jest w postępowaniu konkursowym. Środki finansowe trafią nie do wszystkich wnioskodawców, lecz wyłącznie do tych, z którymi instytucja zarządzająca zawrze umowę o dofinansowanie.



Do chwili zawarcia umowy po stronie wnioskodawcy nie powstaje żadne prawo majątkowe czy choćby uzasadniona prawnie ekspektatywa tego prawa.

3. W piśmie z 1 października 2013 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o orzeczenie, że art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 87 i art. 94 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 61 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny przedstawił rozbudowaną analizę wskazanych przez skarżącą wzorców konstytucyjnych, omówił podstawowe akty normatywne dotyczące polityki rozwoju oraz odniósł się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 115), a także do zmian wprowadzonych w kwestionowanej ustawie w następstwie tego wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy funkcjonowania w obrocie prawnym przepisów określających kryteria wyboru projektów, które nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Prokurator Generalny przeprowadził analizę charakteru prawnego kryteriów wyboru projektów. Kryteria te przygotowuje instytucja zarządzająca, a następnie zatwierdza uchwałą komitet monitorujący. Są one podstawą wyboru zgłoszonych do konkursu projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego. Przygotowywany przez zarząd województwa program operacyjny określa m.in. cel strategii spójności oraz rozwoju i priorytety interwencji wraz z planem finansowym. Instytucja zarządzająca, odpowiadając za zarządzanie programami operacyjnymi oraz ich realizację, spełnia funkcje typowo wykonawcze. Taki właśnie charakter mają kryteria wyboru projektów, które przyjmuje się dla każdego rodzaju wsparcia możliwego do otrzymania w ramach ogłoszonych konkursów. Zdaniem Prokuratora Generalnego, kryteria niewątpliwie nie wynikają ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego; są to normy o charakterze pozasystemowym, do których odsyłają przepisy prawne stanowiące źródło prawa. Za dopuszczalnością uregulowania kryteriów wyboru projektów w formie norm pozasystemowych przemawia przede wszystkim ich techniczny i wykonawczy charakter. Ponadto ze względu na wielość tego typu uregulowań, trudno byłoby obarczać sejmiki wojewódzkie obowiązkiem prac nad ich przyjęciem w formie uchwał, będących źródłem prawa miejscowego, a następnie ogłaszania w wojewódzkich dziennikach urzędowych przepisów zawierających kryteria oceny projektów wobec każdego rodzaju inwestycji otrzymującego dofinansowanie w ramach realizowanych konkursów. Prokurator Generalny dostrzegł, że kryteria te mają wpływ na realizację praw obywateli i dlatego – w jego ocenie – zasadny jest postulat, aby pewien zarys zasad ich opracowywania oraz ogólnych reguł stosowanych podczas ich przygotowania był uregulowany w aktach prawa miejscowego. Brak realizacji tego zalecenia nie przesądza jednak o niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, gdyż regulują one etap wykonawczy realizacji programów operacyjnych i każdorazowo odnoszą się do konkretnego rodzaju inwestycji realizowanych w ramach ogłoszonego konkursu. Prokurator Generalny zauważył, że w niniejszej sprawie adekwatnymi źródłami prawa powszechnie obowiązującego są art. 17 oraz art. 26 ustawy o polityce rozwoju oraz art. 60 i art. 65 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 25-78, ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 1083/2006), natomiast kryteria wyboru projektów zapewniają prawidłowe wykonanie tych norm prawnych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, unormowanie szczegółowych kwestii związanych z oceną projektów za pomocą norm pozasystemowych jest konstytucyjnie dopuszczalne i nie stanowi naruszenia art. 87 i art. 94 Konstytucji.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów sformułowanych przez skarżącego, Prokurator Generalny wskazał, że kwestionowane przepisy nie naruszają żadnego z podstawowych elementów prawa do sądu określonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w doktrynie. Ponadto żaden z zaskarżonych przepisów nie dotyczy kwestii dostępu do informacji o przebiegu procedury wyboru projektów ani możliwości uzyskania danych personalnych osób dokonujących oceny i wyboru projektów zgłoszonych w konkursie. Wreszcie zaskarżona regulacja nie ma związku z korzystaniem przez skarżącego z przysługujących mu praw majątkowych. W ocenie Prokuratora Generalnego, nie sposób przyjąć, że podmiot ubiegający się o dofinansowanie ma prawo majątkowe do jego otrzymania. Do momentu zakwalifikowania danego projektu do dofinansowania oraz zawarcia przez instytucję zarządzającą umowy, do której odnosi się art. 30 ustawy o polityce rozwoju, podmiot ubiegający się o dofinansowanie nie legitymuje się żadnym prawem majątkowym do dofinansowania projektu.

4. W piśmie z 23 kwietnia 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Infrastruktury i Rozwoju (dalej: minister), wnosząc o stwierdzenie, że art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju „nie narusza zasad i praw wynikających z art. 45, art. 61 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 87, art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji”.

Zdaniem ministra, treść kwestionowanego art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju, w zakresie, w jakim powierza instytucji zarządzającej przygotowanie i przekazanie komitetowi monitorującemu

do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów oraz wybór na podstawie tych kryteriów projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego, zdeterminowana jest przepisami rozporządzeń unijnych i jest skutkiem bezpośredniego ich stosowania. Chodzi tu o rozporządzenie nr 1083/2006 oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. Urz. UE L 371 z 27.12.2006, s. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 1828/2006). Zgodnie z art. 65 lit. a rozporządzenia nr 1083/2006 kryteria wyboru projektów zatwierdzane są przez komitet monitorujący. Art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju stanowi wyłącznie realizację obowiązku wynikającego z rozporządzenia nr 1083/2006, które przesądza, jaki organ podejmuje ostateczną i wyłączną decyzję w zakresie ustalania kryteriów wyboru. Podmiotem tym jest komitet monitorujący, zaś przepisy prawa unijnego nie przewidują w tym zakresie żadnych odstępstw.

Minister zauważył ponadto, że konieczność określania kryteriów wyboru projektów w rozporządzeniach będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego znacząco utrudniłaby wdrażanie wsparcia ze środków unijnych. Wymagania związane z przyjmowaniem aktów prawnych, w szczególności konieczność przygotowania projektu takiego aktu z wyprzedzeniem, odebrałyby kryteriom walor elastyczności.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady jawności oraz prawa do sądu, minister wskazał, że art. 29 ustawy o polityce rozwoju określa obowiązki informacyjne instytucji zarządzającej w związku z przeprowadzanymi konkursami. Wnioskodawca ma możliwość zapoznania się z regułami konkursu i jest informowany, według jakich kryteriów będzie oceniany jego wniosek.

## II

Na rozprawie 10 lutego 2015 r. skarżący oraz przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali pisemne stanowiska.

## III

Trybunał Konstytucyjny, zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

1.1. Zakwestionowane w niniejszej sprawie art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649; dalej: ustawa o polityce rozwoju), w dniu złożenia skargi konstytucyjnej, miały następujące brzmienie:

„Art. 26. 1. Do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności:

3) przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów;

4) wybór, w oparciu o kryteria, o których mowa w pkt 3, projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego”.

1.2. Spośród innych przepisów ustawy o polityce rozwoju dla przedstawienia przedmiotu kontroli istotne znaczenie mają przepisy wymienione poniżej:

Zgodnie z art. 5 pkt 2 tej ustawy wyrażenie „instytucja zarządzająca” oznacza „właściwego ministra, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub, w przypadku regionalnego programu operacyjnego, zarząd województwa, odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację programu operacyjnego”.

Z kolei art. 36 ustawy o polityce rozwoju brzmi:

„1. Realizacja programów operacyjnych podlega monitorowaniu przez Komitet Monitorujący.

2. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego pełniący funkcję instytucji zarządzającej programem operacyjnym, w drodze zarządzenia, a w przypadku regionalnego programu operacyjnego zarząd województwa w drodze uchwały, powołuje Komitet Monitorujący zgodnie z art. 63 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

3. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego oraz marszałek województwa uczestniczą, poprzez swoich przedstawicieli, w pracach Komitetu Monitorującego powołanego dla regionalnego programu operacyjnego, o którym mowa w ust. 2.

4. W pracach Komitetu Monitorującego powołanego dla regionalnego programu operacyjnego, o którym mowa w ust. 2, uczestniczą także przedstawiciele Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego”.

Stosownie do art. 5 pkt 4 ustawy o polityce rozwoju, instytucja wdrażająca to „podmiot publiczny lub prywatny, któremu na podstawie porozumienia lub umowy została powierzona, w ramach programu operacyjnego, realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów; instytucja wdrażająca (instytucja pośrednicząca II stopnia) pełni również funkcje instytucji pośredniczącej w rozumieniu art. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006”.

Z kolei instytucja pośrednicząca to podmiot, któremu instytucja zarządzająca może powierzyć, w drodze porozumienia, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego (art. 27 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju).

1.3. Należy odnotować, że 13 września 2014 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. poz. 1146; dalej: ustawa z 2014 r.). Art. 90 pkt 8 tej ustawy nadał kwestionowanemu w niniejszej sprawie art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o polityce rozwoju następujące brzmienie: „przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów, spełniających warunki niedyskryminacji i przejrzystości, z uwzględnieniem w szczególności art. 16 i art. 17 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wskazana zmiana nie wpływa na treść normatywną kwestionowanego przepisu, w takim stopniu, aby można było mówić o jego utracie mocy obowiązującej w znaczeniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

1.4. Powołana ustawa z 2014 r. określa zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, podmioty uczestniczące w realizacji tych programów i polityki oraz tryb współpracy między nimi (art. 1 ust. 1 ustawy z 2014 r.). Należy zauważyć, że podstawowe rozwiązania przyjęte w ustawie z 2014 r. są analogiczne do regulacji zawartych w ustawie o polityce rozwoju. Kwestionowanym w niniejszej sprawie art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju odpowiada art. 9 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z 2014 r., zgodnie z którymi:

„2. Do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności:

1) przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów, spełniających warunki określone w art. 125 ust. 3 lit. a rozporządzenia ogólnego;

2) wybór projektów do dofinansowania – w przypadku krajowego albo regionalnego programu operacyjnego”.

Zgodnie z art. 14 ust. 10 ustawy z 2014 r.: „Komitet monitorujący realizuje w szczególności zadania, o których mowa w art. 49 i art. 110 rozporządzenia ogólnego, w tym zatwierdza kryteria wyboru projektów, uwzględniając art. 125 ust. 3 lit. a rozporządzenia ogólnego”.

To znaczy, że mechanizm przygotowywania przez instytucję zarządzającą kryteriów wyboru projektów i przekazywania ich do zatwierdzenia komitetowi monitorującemu przywidziany przez kwestionowane przepisy został wprowadzony również w ustawie z 2014 r. dotyczącej perspektywy finansowej na lata 2014-2020.

Przepisy ustawy z 2014 r. nie są objęte kontrolą Trybunału w niniejszej sprawie. Zastępują jednak na odnotowanie w celu wykazania trwałości i powtarzalności rozwiązań ustawowych w omawianej materii.

## 2. Zakres dopuszczalnej kontroli konstytucyjności w sprawie.

2.1. Art. 79 ust. 1 Konstytucji ustanawia prawo do wniesienia skargi w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach lub wolnościach skarżącego. To znaczy, że przesłanką dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, lecz tylko naruszenie wyrażonych w niej i przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolności lub praw. Skarga konstytucyjna powinna zatem wskazywać, które z proklamowanych w Konstytucji wolności lub praw zostały naruszone, oraz określać sposób tego naruszenia. Powyższy wymóg został sprecyzowany w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw powinien zostać skonkretyzowany przez skarżącego (zob. np. postanowienia z: 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166; 4 października 2010 r., sygn. SK 12/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 87).

2.2. Skarżący wskazał w *petitum* skargi jako wzorce kontroli art. 61 ust. 1, art. 45, art. 64 ust. 1, art. 87 i art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny może na każdym etapie rozpoznania sprawy badać, czy nie zaistniała któraś z ujemnych przesłanek skutkujących umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139). Możliwe jest zatem przeprowadzenie badania skargi konstytucyjnej pod kątem spełnienia przesłanek dopuszczalności postępowania także po zakończeniu określonej w 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) procedury wstępnej kontroli i umorzeniu postępowania.

2.3. Trybunał podtrzymał ocenę dokonaną we wstępnym etapie rozpoznania skargi, że skarżący spełnił przesłankę wskazania sposobu naruszenia przez kwestionowany przepis wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd. Należy zatem uznać, że w tym zakresie skarga spełnia przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy.

2.4. Powołane przez skarżącego art. 87 i art. 94 Konstytucji nie mogą zasadniczo być odrębnymi wzorcami kontroli w ramach postępowania wszczętego w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej. (por. np. wyroki z: 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22; 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39). Przepisy te zostały umieszczone w rozdziale III Konstytucji „Źródła prawa” i mają charakter ustrojowy. Nie można z nich wywodzić konstytucyjnych praw i wolności jednostek, których ochronie służy skarga konstytucyjna. Należy jednak zauważyć, że skarżący wiąże naruszenie art. 87 i art. 94 Konstytucji z naruszeniem prawa gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zarzuca bowiem naruszenie swojego prawa do sądu z tego względu, że podstawą prawną orzeczeń sądowych były akty prawne niespełniające wymagań przewidzianych dla źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Z uzasadnienia skargi wynika więc, że w istocie zarzut dotyczy naruszenia art. 45 w związku z art. 87 i art. 94 Konstytucji. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w niniejszej sprawie art. 87 oraz art. 94 Konstytucji mogą być dopuszczalnymi związkowymi wzorcami kontroli. Analogiczna sytuacja miała miejsce w sprawie zakończonej wyrokiem z 10 czerwca 2003 r., sygn. SK 37/02 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 53).

Skarżący nie uzasadnił natomiast zarzutu naruszenia art. 45 ust. 2 Konstytucji, wobec czego Trybunał umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.5. Wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego i wyprowadzane z niej szczegółowe zasady mogą stanowić w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym w wyniku skargi konstytucyjnej jedynie pomocniczy wzorzec kontroli, pod warunkiem jednoczesnego wskazania innej naruszonej normy konstytucyjnej statuującej wolności lub prawa (zob. np. wyroki z: 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2; 26 kwietnia 2005 r., sygn. SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40 oraz postanowienie z 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53). Należy jednak zauważyć, że w sytuacji gdy szczegółowe przepisy Konstytucji w wyraźny sposób zawierają określone unormowania, wzorcami oceny zgodności regulacji stanowiących przedmiot kontroli powinny być właśnie te przepisy, bez potrzeby odwoływania się do art. 2 Konstytucji. Sytuacja taka występuje w niniejszej sprawie. Istota zarzutu dotyczy dopuszczalności uregulowania kryteriów wyboru projektów w aktach prawnych nienależących do systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Rozwiązania dotyczące konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego są uregulowane w osobnych przepisach Konstytucji, w szczególności we wskazanych przez skarżącego art. 87 i art. 94 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju z art. 2 Konstytucji na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność orzekania.

2.6. Kolejnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie powołanym przez skarżącego był art. 61 ust. 1 Konstytucji, który statuuje prawo obywateli dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Korelatem tego prawa jest spoczywający na organach władzy publicznej obowiązek udzielania obywatelom określonych informacji o działalności instytucji (zob. wyroki z: 16 września 2002 r., sygn. K 38/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 59; 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30). Trybunał Konstytucyjny podkreślał w dotychczasowym orzecznictwie, że powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego,



a tym samym urzeczywistniania demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w państwie prawnym (zob. wyrok z 15 października 2009 r., sygn. K 26/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 135).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżący nie wykazał w skardze konstytucyjnej związku pomiędzy treścią zaskarżonego przepisu ustawy, który określa kompetencje instytucji zarządzającej, a treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji. Wykazanie takiego związku było obowiązkiem skarżącego. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżący nie spełnił wymagania uzasadnienia naruszenia przez art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju art. 61 ust. 1 Konstytucji i – w tym zakresie – umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.7. Skarżący wskazał jako wzorzec kontroli również art. 64 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Zdaniem skarżącego, wyznaczenie kryteriów wyboru projektu w akcie nienależącym do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego pozbawiło go prawa do dofinansowania projektu ze środków regionalnego programu operacyjnego. Oznaczało to, że – w jego ocenie – kwestionowany przepis pozbawił go ochrony innego prawa majątkowego, o którym mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, wszystkie istniejące w porządku prawnym prawa majątkowe podlegają ochronie konstytucyjnej (zob. wyrok z 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93). Warunkiem tej ochrony jest jednak przysługiwanie skarżącemu danego prawa lub istnienie ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej takiego prawa (zob. wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114).

Skarżący nie wykazał, że przywoływane przez niego prawo majątkowe, które w jego ocenie zostało naruszone, w ogóle mu przysługuje. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżący, przystępując do konkursu, którego przedmiotem było dofinansowanie projektów ze środków regionalnego programu operacyjnego, nie legitymował się żadnym prawem majątkowym. Nie sposób także doszukać się wystąpienia ekspektatywy takiego prawa. Przystępując do konkursu, skarżący podjął dopiero wstępne działania, które miały prowadzić do uzyskania prawa majątkowego, w razie gdyby jego projekt został wybrany i zakwalifikowany do dofinansowania. Z uwagi na to Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### 3. Problem konstytucyjny.

3.1. Skarżący wskazał, że został pozbawiony prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd ze względu na to, że organy administracyjne i sądy administracyjne opierały swoje rozstrzygnięcia na podstawie aktów niebędących źródłami prawa w rozumieniu Konstytucji. Spowodowało to – zdaniem skarżącego – m.in. negatywne rozpatrzenie zgłoszonych przez niego zarzutów w postępowaniach przed sądami administracyjnymi. Jako argumenty za naruszeniem prawa do sądu skarżący wskazał: ustanowienie kompetencji do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego dla organów nieupoważnionych do tego oraz orzekanie przez sądy administracyjne o prawach skarżącego na podstawie aktów prawnych nienależących do kategorii aktów wymienionych w Konstytucji.

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy charakteru prawnego aktów, w których zarządy województw działające jako instytucje zarządzające określają kryteria wyboru projektów w ramach konkursów ogłaszanych w związku z realizacją regionalnych programów operacyjnych. Konieczne więc było przede wszystkim zbadanie, czy akty te mają charakter normatywny. Negatywna odpowiedź na to pytanie uczyniłaby bezprzedmiotowym zarzut skarżącego, według którego rozstrzygnięcie dotyczące praw skarżącego odbywa się na podstawie aktów normatywnych niemających charakteru powszechnie obowiązującego.

3.2. Zaskarżone przepisy określają kompetencje instytucji zarządzającej i komitetu monitorującego do określania kryteriów konkursowego wyboru projektów, które mają być dofinansowane w ramach programów operacyjnych. Przepisy te nie są adresowane do sądów administracyjnych. Jednakże, stosownie do art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju, po wyczerpaniu środków odwoławczych wnioskodawca może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.). Następnie, stosownie do art. 30d ust. 1 ustawy o polityce rozwoju, wnioskodawca lub właściwa instytucja pośrednicząca lub zarządzająca może wnieść skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Analogiczna regulacja została przewidziana w art. 61 i art. 62 ustawy z 2014 r. Tak więc ustalone kryteria wyboru projektów mają znaczenie dla sądów administracyjnych sprawujących

kontrolę nad rozstrzygnięciami dokonywanymi w postępowaniach konkursowych. Zarzut niezgodności aktów prawnych określających kryteria wyboru projektów z przepisami konstytucyjnymi dotyczącymi źródeł prawa powszechnie obowiązującego może zatem wpływać na ocenę zgodności tych aktów prawnych z konstytucyjnym prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

3.3. Jak wynika z obszernego orzecznictwa Trybunału, na treść prawa do sądu 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., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143 oraz 24 października 2007 r., sygn. 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., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96).

Zdaniem skarżącego, orzekanie o jego prawach na podstawie aktów prawa niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego pozbawiło go prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez sąd. Tak więc naruszenie prawa do sądu miałooby w niniejszej sprawie polegać na tym, że rozstrzygnięcie sądowe zostało oparte na podstawie przepisów, które nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Trafność tego zarzutu zależy od wspomnianej już kwestii kwalifikacji charakteru aktów prawnych określających kryteria wyboru projektów.

#### 4. Charakterystyka procedury wyboru projektów do dofinansowania.

Stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju w ramach programu operacyjnego mogą być dofinansowane projekty: 1) indywidualne – o strategicznym znaczeniu dla realizacji programu, wskazane przez instytucją zarządzającą; 2) systemowe, w tym również projekty pomocy technicznej – polegające na realizacji zadań publicznych przez podmioty działające na podstawie odrębnych przepisów, w zakresie określonym przepisami prawa i dokumentami strategiczno-programowymi przyjętymi przez Radę Ministrów; 3) wyłonione w trybie konkursu. W kontekście niniejszej sprawy na uwagę zasługuje ta ostatnia kategoria.

Według art. 5 pkt 9 ustawy o polityce rozwoju projekt to „przedsięwzięcie, realizowane w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą”.

W celu wyłonienia projektów do dofinansowania w trybie konkursu, instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca ogłasza konkurs na swojej stronie internetowej (art. 29 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju). Podmioty ubiegające się o dofinansowanie składają wnioski o dofinansowanie projektu według wzoru wniosku oraz w terminie, miejscu i w sposób określony w ogłoszeniu (art. 29 ust. 2 pkt 8 i 9 ustawy o polityce rozwoju).

Wyboru projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego, dokonuje instytucja zarządzająca (art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy o polityce rozwoju) lub instytucja pośrednicząca (art. 27 ust. 1 pkt 3 ustawy o polityce rozwoju). Wybrany do dofinansowania może być projekt, który pozytywnie przeszedł wszystkie etapy oceny i został zakwalifikowany do dofinansowania oraz którego dofinansowanie jest możliwe w ramach dostępnej alokacji na realizację poszczególnych działań i priorytetów w ramach programu operacyjnego (art. 30a ust. 1 ustawy o polityce rozwoju). Ustawa określa przesłanki, które należy brać pod uwagę, dokonując wyboru projektów. Przede wszystkim, wykonując swoje zadania, w tym zadanie polegające na wyborze projektów do dofinansowania (art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy o polityce rozwoju), instytucja zarządzająca powinna uwzględniać zasadę równego dostępu do pomocy wszystkich kategorii beneficjentów w ramach programu oraz zapewniać przejrzystość reguł stosowanych podczas oceny projektów (art. 26 ust. 2 ustawy o polityce rozwoju). W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że ocena wniosku powinna być rzetelna i bezstronna; pośrednio wynika to z art. 31 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju. Jako zasadę postępowania konkursowego uważa się wymaganie, aby w jego wyniku został wyłoniony projekt, który przyczyni się najpełniej do osiągnięcia założonego celu w danym programie operacyjnym. Wiąże się z tym uczestnictwo ekspertów w postępowaniu, a także wymóg dokonywania obiektywnych ocen projektów (zob. wyroki NSA z: 6 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 97/14, Lex nr 1497888; 17 lipca 2014 r., sygn. akt II GSK 1364/14, Lex nr 1519088).

Instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca informują pisemnie wnioskodawcę o wynikach poszczególnych etapów oceny jego projektu wraz z podaniem otrzymanej punktacji lub informacji o spełnieniu bądź niespełnieniu kryteriów wyboru projektów (art. 30a ust. 3 ustawy o polityce rozwoju). Dodatkowo instytucje te ogłaszają na swojej stronie internetowej listę projektów, które zostały zakwalifikowane do dofinansowania (art. 30a ust. 2 ustawy o polityce rozwoju).

Etap wyboru projektów przeznaczonych do dofinansowania kończy się rozstrzygnięciem o zakwalifikowaniu projektu do dofinansowania lub o negatywnej ocenie projektu. Ustawa nie określa charakteru prawnego rozstrzygnięcia o wyborze projektu do dofinansowania. Pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206, ze zm.; dalej: ustawa o n.p.r.) NSA wskazywał, że przyznanie dofinansowania projektu zgłoszonego do realizacji w ramach sektorowego programu operacyjnego jak i odmowa przyznania takiego dofinansowania następują w drodze decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o n.p.r. (zob. wyrok NSA z 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II GSK 63/06, Lex nr 1885514, a także uchwałę NSA z 22 lutego 2007 r., sygn. akt II GPS 3/06, Lex nr 258925). Pogląd, że rozstrzygnięcie w sprawie przyznania dofinansowania projektowi stanowi decyzję, jest spotykamy w literaturze również pod rządami obecnie obowiązującej ustawy o polityce rozwoju (zob. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, Warszawa 2013, s. 181). Należy jednak zauważyć, że w ustawie nie używa się terminu „decyzja”. Stosownie do art. 37 ustawy o polityce rozwoju do postępowania w zakresie ubiegania się o dofinansowanie oraz udzielania dofinansowania na podstawie tej ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych oraz do ustalania i nakładania korekt finansowych, o których mowa w art. 98 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.). Trzeba również zwrócić uwagę na art. 30e ustawy o polityce rozwoju, który przewiduje, że w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie do postępowania przed sądami administracyjnymi stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) określone dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., czyli aktów lub czynności innych niż decyzje administracyjne.

W przypadku negatywnej oceny projektu wnioskodawcy przysługuje środek odwoławczy – protest do właściwej instytucji zarządzającej (art. 30b ustawy o polityce rozwoju). Obecne brzmienie nadała temu przepisowi ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2013 r. poz. 714), której celem było dostosowanie treści przepisów do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r. o sygn. P 1/11 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 115) (zob. druk sejmowy nr 1125/VII kadencja).

Art. 30c ustawy o polityce rozwoju stanowi, że po wyczerpaniu postępowania odwoławczego, wnioskodawca może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Z kolei stosownie do art. 30d ustawy o polityce rozwoju od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego wnioskodawcy, właściwej instytucji pośredniczącej lub zarządzającej przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. cz. III, pkt 3.2. uzasadnienia).

Z beneficjentami, których projekty zostały wybrane w trybie konkursu lub wyłonione w wyniku rozpatrzenia środków odwoławczych przewidzianych w ustawie, zawierane są umowy o dofinansowanie projektu (por. art. 30a ust. 1 w związku z art. 29 ust. 4 ustawy o polityce rozwoju). Umowa zawierana jest z beneficjentem przez instytucję zarządzającą albo działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą lub instytucję wdrażającą. Umowa stanowi podstawę dofinansowania (art. 30 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju).

## 5. Charakterystyka stanu prawnego odnoszącego się do ustalania kryteriów wyboru projektów.

5.1. Istotne znaczenie ma w niniejszej sprawie stwierdzenie, że zagadnienia unormowane w zaskarżonych przepisach art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju są przedmiotem regulacji zawartej w przepisach prawa Unii Europejskiej.

W czasie, kiedy został wydany wyrok NSA, po którym została wniesiona skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie, obowiązywało rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 25-78, ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 1083/2006)

Od 21 grudnia 2013 r. obowiązuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320; dalej: rozporządzenie nr 1303/2013). W rozważanej tu materii ustalania kryteriów wyboru projektów oba rozporządzenia przyjmują podobne rozwiązania. Dotyczy to funkcji i kompetencji instytucji zarządzającej i komitetu monitorującego.

5.2. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 288 akapit 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenia to akty, które obowiązują bezpośrednio w porządkach prawnych państw członkowskich i nie wymagają implementacji do prawa krajowego (por. wyrok TS z 10 października 1973 r. w sprawie 34/73 Variola, Zb. Orz. 1973, s. 981). Normy rozporządzenia mają zasadniczo charakter generalny i abstrakcyjny. Adresatami norm rozporządzeń są nie tylko państwa członkowskie i ich organy, lecz także jednostki. Mogą one stanowić podstawę prawną decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych w państwach członkowskich, w tym także w Polsce (zob. wyrok z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97).

W polskim porządku prawnym pozycja rozporządzeń unijnych została wyznaczona w art. 91 ust. 3 Konstytucji. Rozporządzenia te należą do szerszej kategorii „prawa stanowionego przez organizację międzynarodową” i są stosowane bezpośrednio. Tak więc omawiane przepisy rozporządzeń unijnych, zarówno obecnie obowiązującego rozporządzenia nr 1303/2013, jak i poprzedniego rozporządzenia nr 1083/2006 są stosowane bezpośrednio bez potrzeby ich implementowania i są podstawą prawną kompetencji instytucji zarządzającej do sporządzenia kryteriów wyboru projektów oraz komitetu monitorującego do ich zatwierdzania.

Podstawą traktatową rozporządzenia nr 1303/2013 jest art. 178 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zawarty w tytule XVIII Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, natomiast podstawą rozporządzenia nr 1083/2006 był art. 161 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zamieszczony w tytule XVII Spójność gospodarcza i społeczna. Merytorycznie kompetencje Unii Europejskiej do wydania tych rozporządzeń są uzasadnione tym, że normują m.in. organizację funduszy unijnych i środki niezbędne do ich skuteczności.

5.2.1. W poprzednio obowiązującym rozporządzeniu nr 1083/2006 rola instytucji zarządzającej została unormowana przede wszystkim w art. 60 lit. a, który stanowił, że instytucja ta odpowiada za zarządzanie programami operacyjnymi i ich realizację zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a w szczególności za zapewnienie, że operacje są wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu operacyjnego oraz że spełniają one zasady wspólnotowe i krajowe mające zastosowanie przez cały okres ich realizacji. Natomiast według art. 65 tego rozporządzenia komitet monitorujący analizował i zatwierdzał kryteria wyboru finansowanych operacji w terminie sześciu miesięcy od zatwierdzenia programu operacyjnego, a także zatwierdzał wszelkie zmiany tych kryteriów zgodnie z potrzebami programowania.

W obecnym stanie prawnym funkcje instytucji zarządzającej zostały określone w art. 125, a komitetu monitorującego w art. 110 rozporządzenia nr 1303/2013. Stosownie do art. 125 ust. 3 lit. a rozporządzenia nr 1303/2013, w odniesieniu do wyboru operacji instytucja zarządzająca sporządza i, po zatwierdzeniu, stosuje odpowiednie procedury wyboru i kryteria. Z kolei art. 110 ust. 2 lit. a rozporządzenia nr 1303/2013 stanowi, że komitet monitorujący rozpatruje i zatwierdza metodykę i kryteria wyboru operacji.

5.2.2. Art. 123 rozporządzenia nr 1303/2013 stanowi, że państwo członkowskie wyznacza dla każdego programu operacyjnego krajową, regionalną lub lokalną instytucję lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny jako instytucję zarządzającą. Ta sama instytucja zarządzająca może zostać wyznaczona dla więcej niż jednego programu operacyjnego. Art. 124 tego rozporządzenia określa procedurę desygnowania instytucji zarządzającej, natomiast art. 125 określa jej funkcje. Zgodnie z motywem 108 preambuły do rozporządzenia nr 1303/2013 instytucja zarządzająca ponosi główną odpowiedzialność za skuteczne i efektywne wdrażanie funduszy polityki spójności oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a zatem spełnia znaczną liczbę funkcji odnoszących się do zarządzania programem i jego monitorowania, zarządzania i kontroli finansowych, jak również wyboru projektów. W związku z tym należy określić obowiązki i funkcje instytucji zarządzającej.

5.2.3. Art. 63 rozporządzenia nr 1083/2006 stanowił, że państwo członkowskie ustanawia, w porozumieniu z instytucją zarządzającą, komitet monitorujący dla każdego programu operacyjnego w terminie trzech miesięcy od daty powiadomienia państwa członkowskiego o decyzji zatwierdzającej program operacyjny. Rozporządzenie to przewidywało, że o składzie komitetu monitorującego decydowało państwo członkowskie w porozumieniu z instytucją zarządzającą.

W obecnym stanie prawnym, art. 47 rozporządzenia nr 1303/2013 stanowi, że w terminie trzech miesięcy od daty powiadomienia państwa członkowskiego o decyzji Komisji dotyczącej przyjęcia programu państwo członkowskie ustanawia komitet, zgodnie ze swoimi instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi ramami, w celu monitorowania wdrażania programu, w porozumieniu z instytucją zarządzającą. Rozporządzenie nr 1303/2013 określa również skład (art. 48) oraz funkcje (art. 49) komitetu monitorującego. O składzie komitetu monitorującego decyduje państwo członkowskie, z zastrzeżeniem, że składa się on z przedstawicieli stosownych instytucji państwa członkowskiego i instytucji pośredniczących oraz przedstawicieli partnerów z właściwych instytucji lokalnych i regionalnych (por. art. 5).

Istotne znaczenie ma konkluzja, że kompetencje instytucji zarządzającej i komitetu monitorującego do określania kryteriów konkursowego wyboru projektów, które mają być dofinansowane w ramach programów operacyjnych,



wynikają wprost z bezpośrednio stosowalnych przepisów rozporządzeń unijnych. W tym zakresie nie występuje zatem autonomia proceduralna państw członkowskich.

5.2.4. Analogiczna regulacja została przewidziana w prawie polskim. Art. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju precyzuje, że funkcje instytucji zarządzającej pełnią minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego albo zarząd województwa. Z kolei, zgodnie z art. 25 pkt 1 ustawy o polityce rozwoju, instytucja zarządzająca odpowiada za prawidłową realizację programu operacyjnego.

Art. 36 ustawy o polityce rozwoju powtarza z kolei treść art. 47 rozporządzenia nr 1303/2013 wskazując ogólnie, że realizacja programów operacyjnych podlega monitorowaniu przez komitet monitorujący oraz określając skład i zasady powoływania komitetu (zob. cz. III, pkt 1 uzasadnienia).

W analogiczny sposób uregulowano pozycję i zadania instytucji zarządzającej i komitetu monitorującego w ustawie z 2014 r. (zob. art. 9 ust. 1 oraz art. 14).

Art. 26 ustawy o polityce rozwoju określa katalog zadań instytucji zarządzającej, w tym przewidziane w kwestionowanych przepisach kompetencje do: przygotowania kryteriów wyboru projektów oraz wybór w oparciu o te kryteria projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego. Należy odnotować, że podstawowe zadania instytucji zarządzającej – odpowiadające tym przewidzianym w art. 26 ustawy o polityce rozwoju – zostały określone w art. 9 ust. 2 ustawy z 2014 r. Za obowiązujące można uznać tylko te kryteria wyboru projektów, które zostały zatwierdzone przez komitet monitorujący w trybie ustanowionym dla podejmowania czynności i uchwał przez ten organ w ramach danego systemu realizacji.

5.2.5. Zawarte w art. 26 ust. 1 pkt 1-16 ustawy o polityce rozwoju przepisy wyznaczające kompetencje instytucji zarządzającej mają charakter wykonawczy i uzupełniający w stosunku do uregulowań określonych uprzednio przepisami rozporządzenia nr 1083/2006, a obecnie rozporządzenia nr 1303/2013. W tym kontekście należy rozpatrywać zaskarżone przepisy art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o polityce rozwoju. Są one w istocie powtórzeniem przytoczonych przepisów unijnych. Powyższe spostrzeżenie odnosi się także do unormowania kompetencji instytucji zarządzającej w art. 9 ust. 2 ustawy z 2014 r.

Przyjmuje się, że przepisy prawa państw członkowskich nie powinny kopiować przepisów zawartych w rozporządzeniach unijnych. Niemniej jednak powtórzenie poszczególnych przepisów unijnych w ustawie w celu unormowania w całości pewnych konstrukcji prawnych, np. w omawianym kontekście, dla pełnego określenia sytuacji prawnej instytucji zarządzającej i komitetu monitorującego, nie powinno budzić zastrzeżeń ani z perspektywy prawa unijnego, ani prawa polskiego.

## 6. Charakter prawny aktów ustalających kryteria wyboru projektów.

6.1. W związku z zarzutem skarżącego odnoszącym się do niezgodności z Konstytucją aktów ustalających kryteria wyboru projektów ze względu na to, że akty te nie spełniają wymagań przewidzianych dla źródeł prawa powszechnie obowiązującego, niezbędne było syntetyczne przedstawienie stosownych rozwiązań konstytucyjnych w tej materii i dotychczasowego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego.

W rozdziale III Konstytucji został przyjęty podział źródeł prawa na źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa wewnętrznego. Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest przy tym zamknięty. Konstytucja wyczerpująco wylicza formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących oraz podmioty upoważnione do ich wydawania (zob. np. wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141). Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego został zamieszczony przede wszystkim w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wyliczenie zawarte w tych przepisach nie jest pełne i dalsze kategorie źródeł prawa powszechnie obowiązującego są wskazane w innych przepisach Konstytucji.

Z kolei, stosownie do art. 93 Konstytucji, na źródła prawa wewnętrznego składają się akty normatywne obowiązujące tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Przyjmuje się, że katalog aktów prawa wewnętrznego nie jest zamknięty podmiotowo ani przedmiotowo i dopuszczalne jest stanowienie innych niż wymienione w powołanym przepisie aktów należących do prawa wewnętrznego, jeśli spełniają wymagania sformułowane w powołanym przepisie.

6.2. Należy podkreślić, że konstytucyjna regulacja źródeł prawa – zarówno powszechnie obowiązującego jak i wewnętrznego – odnosi się do aktów normatywnych, tj. do aktów prawnych, które ustanawiają normy prawne (zob. wyrok z 10 czerwca 2003 r., sygn. SK 37/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 53). W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowała się materialna koncepcja aktu normatywnego. Aktem normatywnym jest akt ustanawiający normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (zob. np.: orzeczenie z 7 czerwca 1989 r., sygn. U 15/88, OTK w 1989 r., poz. 10; wyroki z: 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97; 3 lipca 2012 r., sygn. K 22/09, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 74). Generalność oznacza, że adresat

określonej normy prawnej jest określony przez wskazanie określonej cechy lub cech rodzajowych. Natomiast abstrakcyjność „dotyczy przedmiotu normy określającego należne zachowanie się adresata. Przedmiotem normy prawnej winna być klasa zachowań się, nie zaś konkretne zachowanie się adresata. Konsekwencją abstrakcyjności normy jest (...) – to, że nie ulega umorzeniu czy «skonsumowaniu» poprzez jednorazowe zastosowanie” (zob. postanowienie z 14 grudnia 1999 r., sygn. U 7/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 170).

6.3. Powyższe ustalenia są punktem wyjścia oceny i kwalifikacji kryteriów wyboru projektu. Dokładniejsza analiza przedstawionych wyżej przepisów regulujących wybór projektów w procedurze konkursowej (zob. cz. III, pkt 4 uzasadnienia) wskazuje, że ta procedura podzielona jest na kilka odrębnych faz. Najpierw odbywa się ocena formalna, a następnie ocena merytoryczna wniosków. Potem ma miejsce ranking projektów. Po nim następuje kolejna faza: wybór projektów do dofinansowania, który kończy procedurę konkursową. Po zakończeniu konkursu następuje podpisanie umowy o dofinansowaniu projektu.

Jak wynika z powyższego opisu, kryteria wyboru mają zastosowanie w początkowych fazach konkursu. Zawierają one listę wymagań dostosowanych do realizacji celu, któremu ma służyć określony program, a ich spełnienie warunkuje dofinansowanie wniosku. Poszczególne kryteria są formułowane osobno dla każdego ogłaszanego konkursu i ewentualnie dla poszczególnych „schematów” w ramach konkursów. Należy zauważyć, że postanowienia aktów ustalających kryteria wyboru nie mają więc charakteru abstrakcyjnego, bo nie wyznaczają zachowań powtarzalnych. Akty zawierające kryteria wyboru znajdują zastosowanie jednorazowe, na użytek tego a nie innego konkursu, nie mają zatem cech pozwalających na kwalifikowanie ich jako aktów normatywnych. Niemniej jednak osoby zainteresowane mają możliwość zapoznania się z informacjami dotyczącymi ogłaszanych konkursów, w tym także z kryteriami wyboru projektów, które są ogłaszane na stronie internetowej instytucji zarządzającej, instytucji pośredniczącej lub instytucji wdrażającej (art. 29 ustawy o polityce rozwoju).

6.4. Propozycje aktów zawierających kryteria wyboru projektów są przygotowywane przez zarząd województwa, czyli organ samorządu wojewódzkiego. Skoro jednak nie mają charakteru normatywnego, nie jest konieczne by były ustanawiane w formie powszechnie obowiązującego aktu prawa miejscowego.

6.5. Ogólne spostrzeżenia dotyczące cech charakterystycznych aktów ustalających kryteria wyboru projektów potwierdza analiza dokumentacji w niniejszej sprawie.

Kryteria wyboru projektów w ramach działania 1.2 Wsparcie rozwoju MSP (dalej: kryteria 5/1/2009) znajdujące zastosowanie do oceny wniosku skarżącego o dofinansowanie stanowiły załącznik nr 1 do Regulaminu konkursu nr 05/1/2009 ([http://www.wrpo.wielkopolskie.pl/zalaczniki/Zalacznik\\_do\\_Regulaminu\\_Konkursu\\_Kryteria\\_Wyboru\\_Dzialanie\\_1.2\\_konkurs\\_nr\\_05\\_1\\_2009.pdf](http://www.wrpo.wielkopolskie.pl/zalaczniki/Zalacznik_do_Regulaminu_Konkursu_Kryteria_Wyboru_Dzialanie_1.2_konkurs_nr_05_1_2009.pdf)). Skarżący przystąpił do konkursu nr 05/1/2009 w ramach schematu III: Projekty inwestycyjne zakładające nabycie i zastosowanie nowych rozwiązań technologicznych. Kryteria 5/1/2009 dla schematu III przewidywały podział oceny na dwa etapy: ocenę formalną oraz ocenę merytoryczną. W ramach oceny formalnej wniosku kryteria zostały podzielone na kryteria dopuszczające oraz kryteria z możliwością poprawienia wniosku w przypadku stwierdzenia błędów formalnych. Na etapie oceny merytorycznej przewidziano 5 kryteriów dopuszczających (opłacalność oraz wykonalność finansowa, wykonalność pod względem kadrowym, technicznym i organizacyjnym, niezbędność przewidzianych wydatków, zastosowanie nowych rozwiązań technologicznych stosowanych na świecie przez okres nie dłuższy niż 3 lata) oraz 13 kryteriów punktowanych. Za spełnienie wymagań wynikających z poszczególnych kryteriów punktowanych można było uzyskać od 2 do 6 punktów. Maksymalna liczba punktów, które mógł uzyskać wniosek, wynosiła 43 punkty. Wniosek skarżącego w niniejszej sprawie uzyskał 23 punkty.

Analiza treści kryteriów wyboru projektów w konkursie z udziałem skarżącego potwierdza ogólną tezę, że akty zawierające te kryteria nie mają charakteru normatywnego.

6.6. Problem charakteru aktów prawnych normujących realizację programów operacyjnych był przedmiotem sprawy zakończonej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r. o sygn. P 1/11. Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 oraz art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju. Trybunał wskazał na niedopuszczalność uregulowania „poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa”: praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego, a także środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcom w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego. Ponadto w ocenie Trybunału, niezgodne z art. 87 Konstytucji było uzależnienie prawa do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych w aktach niebędących źródłami powszechnie obowiązującego prawa. Zdaniem Trybunału, z Konstytucji wynikał nakaz określenia zasad i trybu postępowania w sprawach o dofinansowanie z regionalnych programów operacyjnych

w drodze aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym. Normowanie powołanych zagadnień w aktach normatywnych, które nie mają charakteru powszechnie obowiązującego oraz zawierają różnorodne i odmienne rozwiązania prawno-proceduralne w zależności od tego, na jakim obszarze obowiązują i jaki podmiot je ustanowił, zarówno narusza przepisy Konstytucji, jak i utrudnia wykonywanie przez osoby uprawnione ich praw wynikających z rozporządzenia unijnego.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że przedmiotem oceny w sprawie zakończonej wyrokiem w sprawie o sygn. P 1/11 były przepisy ustawy o polityce rozwoju przewidujące uregulowanie elementów proceduralnych kształtujących prawa uczestników konkursów przez akty nienależące do systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W niniejszej sprawie zakwestionowany został natomiast przepis określający kompetencje do ustalania kryteriów wyboru projektów w ramach konkursów. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podtrzymał pogląd, że określenie trybu postępowania w sprawach o dofinansowanie z programów operacyjnych powinno następować w formie aktów normatywnych należących do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ponieważ przepisy proceduralne dotyczą wszystkich lub określonych kategorii konkursów. Odmienne charakter mają natomiast kryteria wyboru projektów, które mają charakter merytoryczny i są oddzielnie ustalane dla przeprowadzanych konkursów. Akty prawne ustalające kryteria wyboru projektów w trybie poszczególnych konkursów nie mają charakteru normatywnego i nie wymagają spełniania wymagań przewidzianych dla źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

7. Ocena zgodności art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju z art. 45 ust. 1 w związku z art. 87 i art. 94 Konstytucji.

Wobec stwierdzenia, że akty ustalające kryteria wyboru projektów nie mają charakteru normatywnego, nie jest wymagane, aby miały one formę przewidzianą dla aktów prawa powszechnie obowiązującego. Trybunał Konstytucyjny nie widzi także potrzeby odwoływania się podczas kwalifikowania charakteru kryteriów wyboru do koncepcji norm pozasystemowych, przyjmowanej przez Prokuratora Generalnego w niniejszej sprawie.

Przedstawiona tu konkluzja dotycząca charakteru prawnego aktów ustalających kryteria wyboru projektów nie znaczy jednak, że akty te pozostają poza zasięgiem regulacji prawa powszechnie obowiązującego.

Omawiane akty, przygotowywane przez instytucję zarządzającą i zatwierdzane przez komitet monitorujący, są wydawane na podstawie rozporządzenia unijnego i ustawy, a więc mają podstawę kompetencyjną w źródłach prawa powszechnie obowiązującego. Nie wyznaczają one praw lub obowiązków osób ubiegających się o dofinansowanie projektów, ale określają, czym się mają kierować organy dokonujące rozdziału deficytowych zasobów i w tym sensie wpływają na treść rozstrzygnięć w sprawie wyboru projektów.

Zgodnie z poglądem prezentowanym przez Naczelną Sąd Administracyjny (zob. np. wyrok NSA z 14 czerwca 2010 r., sygn. akt II GSK 539/10, Lex nr 596921) oraz w doktrynie (zob. R. Poźdźik, *op.cit.*, s. 227), jeśli kryteria oceny projektów znajdują oparcie w przepisach prawa i nie są sprzeczne z prawem powszechnie obowiązującym, mogą stanowić, wraz ze właściwym przepisem prawa powszechnie obowiązującego, wzorzec sądowej kontroli zgodności z prawem negatywnych ocen projektów. Niezbędne jest zatem zapewnienie zgodności kryteriów oceny projektów z normami prawa powszechnie obowiązującego. Takie normy, nakazujące instytucjom zarządzającym i komitetom monitorującym przestrzeganie określonych wymagań i tym samym wyznaczające pośrednio treść kryteriów wyboru – choćby w aspekcie negatywnym – są zawarte zarówno w prawie unijnym, jak i polskim.

Rozporządzenie nr 1303/2013 wymaga, aby kryteria: zapewniały przyczynianie się operacji do osiągnięcia szczegółowych celów i rezultatów odpowiednich priorytetów; były niedyskryminacyjne i przejrzyste; uwzględniały ogólne zasady ustanowione w art. 7 (promowanie równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji) i art. 8 (zasada zrównoważonego rozwoju) tego rozporządzenia (art. 125 ust. 3 lit. a ppkt i-iii rozporządzenia nr 1303/2013).

Z kolei z art. 26 ust. 2 ustawy o polityce rozwoju wynika, że instytucja zarządzająca, określając kryteria wyboru projektów, powinna uwzględniać zasadę równego dostępu do pomocy wszystkich kategorii beneficjentów w ramach programu oraz zapewniać przejrzystość reguł stosowanych podczas oceny projektów. Ponadto z art. 28 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju wynika, że w ramach programu operacyjnego mogą być dofinansowane projekty wyłonione w trybie konkursu zgodnie z kryteriami zatwierdzonymi przez komitet monitorujący, spełniającymi warunki niedyskryminacji i przejrzystości, z uwzględnieniem w szczególności art. 16 (zasada równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji) i art. 17 (zasada zrównoważonego rozwoju) rozporządzenia nr 1083/2006. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o polityce rozwoju, w brzmieniu obowiązującym od 13 września 2014 r., kryteria wyboru projektów powinny spełniać warunki niedyskryminacji i przejrzystości uwzględniając w szczególności art. 16 i art. 17 rozporządzenia nr 1083/2006, które określały treść zasady równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji, a także zasadę zrównoważonego rozwoju.

Stosownie do art. 37 ust. 1 ustawy z 2014 r. „[w]łaściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania”.

Kryteria wyboru projektów, które spełniają powyższe wymagania, są uwzględniane, obok norm unijnego i polskiego prawa powszechnie obowiązującego, przez sądy administracyjne badające zgodność z prawem rozstrzygnięć w sprawie dofinansowania projektów. Prawo do sądu uczestników konkursów nie jest więc naruszone.

Biorąc pod uwagę powyższe względy, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 87 i art. 94 Konstytucji.

Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Andrzeja Wróbla  
od wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z 10 lutego 2015 r., sygn. akt SK 50/13.

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) składam zdanie odrębne od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt SK 50/13, które uzasadniam następująco:

1. Przedmiotem hierarchicznej kontroli konstytucyjności był art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649), który stanowił (w stanie prawnym miarodajnym dla niniejszej sprawy), że „Do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności: 3) przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów; 4) wybór, w oparciu o kryteria, o których mowa w pkt 3 projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego”. Nie budzi moich wątpliwości, że po pierwsze – zaskarżony przepis jest typowym przepisem określającym zadania „instytucji zarządzającej”, po drugie – art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 nie stanowił podstawy prawnej decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych w sprawie skarżącego. W rezultacie postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno zostać umorzona.

2. Odnośnie do istoty problemu konstytucyjnego, należy podkreślić, że po pierwsze – wyłączną podstawą prawną rozstrzygnięć, których adresatem jest skarżący, są „kryteria merytoryczne przyjęte przez Komitet Monitorujący uchwałą nr 3/2008 z dnia 8 lutego 2008 r.”, zarówno bowiem właściwe organy administracji publicznej, jak i sądy administracyjne dokonywały oceny merytorycznej zgłoszonego przez skarżącego projektu wyłącznie pod kątem jego zgodności z poszczególnymi kryteriami oceny przyjętymi przez Komitet Monitorujący (zob. wynik oceny merytorycznej przez komisję oceny projektów z 15 stycznia 2010 r., orzeczenie Komisji Odwoławczej z 30 marca 2010 r., wyrok WSA w Poznaniu z 28 maja 2010 r., sygn. akt III SA/Po 250/10); po drugie – kryteria wyboru projektów nie są w pewnym stopniu podobne do kryteriów oceny ofert przewidzianych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.), jak przyjmuje w niniejszym wyroku Trybunał Konstytucyjny, lecz są to akty prawne o charakterze normatywnym regulujące prawa i obowiązki uczestników konkursu, stanowiące podstawę prawną władczych rozstrzygnięć organów administracji publicznej i wyroków sądowych, których adresatami są strony odnośnych postępowań administracyjnych i sądowych (zob. art. 30 ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

3. Pierwszy problem konstytucyjny to problem konstytucyjnej dopuszczalności przekazania organom takim jak „instytucja zarządzająca” i „komitet monitorujący” kompetencji prawotwórczych, takich jak uchwalenie kryteriów wyboru projektów, które są stosowane przez organy administracji publicznej i wskazywane w zasadzie jako wyłączna podstawa prawna rozstrzygnięć determinujących sytuację prawną jednostek.

W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał, że wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy każdego zasadniczego elementu regulacji musi być szczególnie rygorystyczne, gdy materia dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywatela, praw i obowiązków organu administracji oraz obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności. Zasada zupełności ustawowej nie może tu doznawać wyjątków. W odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka zastrzeżenie wyłączności ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu



organowi. W sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw – w żadnym wypadku – podstawa prawna rozstrzygnięcia sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy (por. orzeczenia TK z: 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK w 1986 r., poz. 1, cz. III; 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7, cz. III, pkt 7; 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35, cz. IV, pkt 5, wyrok z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32, cz. III, pkt 1 oraz wyrok z 26 marca 2013 r., sygn. K 11/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 28).

Nie wymaga szerszego uzasadnienia, że przewidziany w ustawie mechanizm tworzenia prawa i powierzenie wskazanym organom kompetencji w sferze projektowania, uchwalania i stosowania kryteriów wyboru projektów narusza standardy konstytucyjne. Nie ma bowiem wątpliwości, że status materialnoprawny wnioskodawcy jest w przeważającym zakresie, jeśli nie wyłącznie, zdeterminowany przepisami „kryteriów wyboru projektów”, podczas gdy ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie zawiera „zasadniczych elementów regulacji” tego statusu. W takim stanie prawnym upoważnienie wskazanych instytucji do projektowania i uchwalania „kryteriów wyboru projektów” jest przejawem konstytucyjnie niedopuszczalnej „subdelegacji kompetencji prawodawczych” w sferze publicznych praw podmiotowych wnioskodawców.

Drugim problemem konstytucyjnym jest dopuszczalność wydania rozstrzygnięcia kształtującego sytuację prawną jednostki na podstawie aktu prawnego, takiego jak w niniejszej sprawie, który nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. W okolicznościach sprawy nie budzi bowiem wątpliwości, że negatywne dla skarżącego rozstrzygnięcia zostały wydane wyłącznie na podstawie kryteriów wyboru, którym Trybunał Konstytucyjny w niniejszym wyroku odmówił – moim zdaniem słusznie – charakteru przepisów powszechnie obowiązujących.

Nie wnikając zbyt w strukturę i założenia konstytucyjnego systemu źródeł prawa, przyjmuję, że system ten ma charakter dualistyczny, a mianowicie prawo obowiązujące na terytorium RP jest prawem powszechnie obowiązującym i prawem wewnątrznie obowiązującym. Intencją tego wyczerpującego podziału źródeł prawa jest ochrona praw i wolności jednostki, ponieważ – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK – postanowienia aktu wewnątrznie obowiązującego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec podmiotów indywidualnych (np. obywateli, cudzoziemców, osób prawnych). Przy czym termin „decyzja” jako pojęcie konstytucyjne należy rozumieć szeroko jako każdy indywidualny i konkretny akt prawny, który będzie kształtował sytuację prawną wskazanych podmiotów. Prawodawca, chcąc unormować sytuację prawną obywateli, musi uczynić to w drodze aktu normatywnego, stanowiącego źródło prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji źródłami tymi są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a na obszarze działania organów, które je ustanowiły – także akty prawa miejscowego. Ponadto są nimi także rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez prezydenta w czasie stanu wojennego (art. 234 Konstytucji). Konstytucja nie przewiduje możliwości wydawania decyzji wobec podmiotów indywidualnych na podstawie przepisów innych niż przepisy powszechnie obowiązujące.

W rezultacie uznaję, że dopuszczenie przez Trybunał Konstytucyjny możliwości uwzględniania „kryteriów wyboru projektów” jako podstawy prawnej rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniach w sprawach dofinansowania projektów nie uwzględnia tej podstawowej zasady konstytucyjnej dotyczącej relacji państwo – obywatel.

Trzeci problem konstytucyjny to zagadnienie szerokości i głębokości ustawowego regulowania praw i obowiązków jednostek. Nie mam wątpliwości, że ustawa nie determinuje w pełni treści praw i obowiązków, jednakże powinna zawierać pewne *minimum* regulacji materialnoprawnych, które mogą być rozwijane i konkretyzowane w aktach prawa powszechnie obowiązującego, takich jak np. rozporządzenia czy akty prawa miejscowego. W niniejszej sprawie jest niesporne, że całość regulacji materialnoprawnych, które są uwzględniane w procedurze wyboru projektów, jest zawarta w kryteriach wyboru projektów, a więc w aktach prawnych nienależących do prawa powszechnie obowiązującego. W uzasadnieniu niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na pewne zasady ogólne, takie jak zasada przejrzystości czy zasada niedyskryminacji, które mogłyby, zdaniem Trybunału, stanowić kryteria prawidłowości „kryteriów wyboru projektów”, to jednak argument z zasady jest nietrafny, bo po pierwsze – Trybunał Konstytucyjny odwołuje się w tym zakresie do uregulowań zawartych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, a także do przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w brzmieniu obowiązującym od 13 września 2014 r., a więc przepisów, które w sposób oczywisty nie miały zastosowania w sprawie skarżącego. Ponadto powyższe zasady są adresowane do organów projektujących i stanowiących „kryteria wyboru projektów”, nie zaś

do organów stosujących te kryteria. Mam także poważne wątpliwości, czy i w jakim zakresie wskazane zasady determinują sytuację materialnoprawną osób takich jak skarżący.

Czwartym problemem konstytucyjnym jest stosowanie przez sądy administracyjne kryteriów wyboru projektów jako wzorców kontroli rozstrzygnięć wydanych na ich podstawie. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym wyroku prezentuje pogląd, że kryteria te, po spełnieniu wymagań niedyskryminacji i przejrzystości, mogą być „uwzględniane, obok norm unijnego i polskiego prawa powszechnie obowiązującego, przez sądy administracyjne kontrolujące zgodność z prawem rozstrzygnięć w sprawie dofinansowania projektów”. Nie podzielam tego poglądu. Kontrola legalności administracji publicznej przez sądy administracyjne jest kontrolą zgodności rozstrzygnięć o prawach i obowiązkach jednostek z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, tylko one mogą bowiem stanowić adekwatny wzorzec kontroli, o której mowa w art. 184 Konstytucji. Sądy administracyjne, które są związane ustawą i Konstytucją, mogą wprawdzie kontrolować zgodność kryteriów wyboru projektów z ustawą, to jednak kontrola ta może się ograniczać wyłącznie – zgodnie z poglądem Trybunału – do spełnienia wymagań zasady niedyskryminacji, przejrzystości czy zrównoważonego rozwoju. Ta oczywista kompetencja sądów administracyjnych nie może jednak stanowić argumentu na rzecz ograniczania fundamentalnych zasad Konstytucji, że prawa i obowiązki jednostek mogą być regulowane wyłącznie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i że tylko przepisy prawa powszechnie obowiązującego mogą stanowić legitymowany konstytucyjnie wzorzec sądowej kontroli rozstrzygnięć administracyjnych.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 50/13 stanowi nieusprawiedliwione odstępstwo od kształtującej się stopniowo, powszechnie aprobowanej w doktrynie, linii orzeczniczej w sprawach prowadzenia polityki rozwoju, zgodnie z którą dopuszczenie uregulowania praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie wyboru projektów finansowanych z programu operacyjnego poza systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest niezgodne z art. 87 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym wyroku uznaje, że wyrok TK z 12 grudnia 2011 r. w sprawie o sygn. P 1/11 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 115), w którym w punkcie 1 sentencji zawarto tę zasadę, nie jest miarodajny dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy, co uważam za nie-trafne, bo w tym punkcie sentencji TK stwierdził niekonstytucyjność całego art. 5 pkt 11 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, „który nakazuje uregulowanie w systemie realizacji dwóch bloków zagadnień: «zasad i procedur obowiązujących instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów» oraz «środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w trakcie naboru projektów». Nie jest zatem tak, jak twierdzi się w uzasadnieniu niniejszego wyroku, że wyrok w sprawie o sygn. P 1/11 dotyczył zagadnień proceduralnych, natomiast wyrok niniejszy dotyczy „kryteriów wyboru projektów, które mają charakter merytoryczny”. Wyrok w sprawie o sygn. P 1/11 ma – moim zdaniem – charakter uniwersalny w tym sensie, że dotyczy wszelkich przepisów usytuowanych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju „regulujących prawa i obowiązki wnioskodawców w procedurze wyboru projektów poza systemem prawa powszechnie obowiązującego”.

Rozumiem względy pragmatyczne tkwiące u podstaw obecnej, ułomnej regulacji. Terminowe, sprawiedliwe, przejrzyste i niedyskryminacyjne wydatkowanie funduszy unijnych powinno jednakże następować z pełnym poszanowaniem wskazanych w niniejszym zdaniu odrębnym zasad konstytucyjnych, co nie wymaga specjalnego wysiłku legislacyjnego. Wystarczyłoby powierzyć kompetencje prawodawcze podmiotom właściwym do stano-  
wienia przepisów powszechnie obowiązujących i we właściwej formie prawnej, np. prawa miejscowego.

## 13

**WYROK**  
z dnia 10 lutego 2015 r.  
**Sygn. akt P 10/11\*****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

protokolant: Grażyna Szalęgo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 13 stycznia i 10 lutego 2015 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie:

czy art. 1 pkt 6 w związku z art. 4 ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 95, poz. 1101) w części, w jakiej pozbawiał podatników od 1 stycznia 2000 r. możliwości amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych, takich jak prawo użytkowania na udziale nieruchomości wprowadzonego do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych przed 1 stycznia 1999 r., jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ochrony interesów w toku wyrażonymi w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 4 w związku z art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 95, poz. 1101 oraz z 2002 r. Nr 100, poz. 923) w zakresie, w jakim od 1 stycznia 2000 r. pozbawił podatników podatku dochodowego od osób prawnych możliwości amortyzacji prawa użytkowania udziału w nieruchomości, wprowadzonego do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych przed 1 stycznia 1999 r., jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą ochrony interesów w toku.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Postanowieniem z 16 listopada 2010 r., sygn. akt I SA/Kr 1387/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (dalej: sąd pytający) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 1 pkt 6 w związku z art. 4 ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 95, poz. 1101; dalej: ustawa zmieniająca z 1999 r.) w części, w jakiej pozbawiał podatników od 1 stycznia 2000 r. możliwości amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych takich jak prawo użytkowania na udziale nieruchomości wprowadzonego do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych przed 1 stycznia 1999 r., jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ochrony interesów w toku wyrażonymi w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wątpliwość sądu powstała na tle następującego stanu prawnego i faktycznego:

Spółka wystąpiła 25 kwietnia 2008 r. o wydanie indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w zakresie zasadności zaliczenia nabytego przez nią prawa użytkowania udziału w nieruchomości zabudowanej do wartości niematerialnej i prawnej w rozumieniu przepisów podatkowych oraz zasadności zastosowania amortyzacji podatkowej. Spółka wskazała we wniosku, że 2 sierpnia 1999 r. tytułem aportu wniesione zostało do niej

\* Sentencja została ogłoszona dnia 18 lutego 2015 r. w Dz. U. poz. 226.

przez gminę prawo użytkowania w rozumieniu art. 252 – art. 265 kodeksu cywilnego o wartości 1 235 000 zł. Prawo to zostało ustanowione przez gminę na rzecz spółki na 20 lat na udziale wynoszącym 735/1000 części nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, położonej w Krakowie. Aport ten został wprowadzony do ewidencji wartości niematerialnych i prawnych we wrześniu 1996 r. i w związku z tym spółka zaczęła go amortyzować metodą liniową według stawki 5%, zaś odpisy amortyzacyjne zaliczane były w całości do kosztów uzyskania przychodów. W wyniku zmiany aktu założycielskiego – w lipcu 1998 r. – spółka dla celów amortyzacji przyjęła wartość początkową prawa użytkowania w wysokości 1 250 000 zł oraz ze względu na 35-letni okres amortyzacji zmieniła roczną stawkę amortyzacji.

Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach w wydanej 6 sierpnia 2008 r. indywidualnej interpretacji podatkowej stwierdził, że zastosowane przez spółkę zasady amortyzacji prawa użytkowania były nieprawidłowe. W uzasadnieniu organ wskazał, że na podstawie ustawy zmieniającej z 1999 r. z katalogu praw podlegających amortyzacji zostało wyłączone prawo użytkowania, art. 16b ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482, ze zm.; dalej u.p.d.o.p.) zawiera zamknięty katalog praw podlegających amortyzacji. Ponadto organ wskazał, że ustawa nie zawierała żadnych przepisów przejściowych, które umożliwiały kontynuowanie procesu amortyzacji prawa użytkowania nabytego zanim zaczęła ona obowiązywać.

Spółka na podstawie art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) wezwała Ministra Finansów – Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach do usunięcia naruszenia prawa, jakie miało miejsce w wydanej interpretacji. Jednak organ, w odpowiedzi z 19 września 2008 r. na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, nie znalazł podstaw do zmiany swojego stanowiska i powtórzył wcześniejszą argumentację.

W związku z tym, 20 października 2008 r. spółka wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie o uchylenie wydanej interpretacji oraz zasądzenie kosztów według norm przepisanych. Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach w odpowiedzi z 10 listopada 2008 r. podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko i wniósł o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 17 lutego 2009 r. (sygn. akt I SA/Kr 1407/08) stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie, jednak z innych powodów aniżeli w niej wskazane. Zdaniem sądu interpretacja została doręczona spółce po upływie 3-miesięcznego terminu określonego w art. 14d ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa). Powołując się na treść uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2008 r. (sygn. akt I FPS 2/08) termin ten mógł być uznany za zachowany tylko wówczas, gdy przed jego upływem interpretacja zostałaby skutecznie doręczona wnioskodawcy. Skoro tak się nie stało, należało w sprawie zastosować art. 14o § 1 ordynacji podatkowej, z którego wynika, że w razie niewydania interpretacji indywidualnej w terminie określonym w art. 14d ordynacji podatkowej uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania interpretacji, została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie.

Organ podatkowy zaskarżył w skardze kasacyjnej z 27 marca 2009 r. powyższy wyrok w całości, zarzucając na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy. W uzasadnieniu wskazano, że sąd niezasadnie uchylił zaskarżoną interpretację na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a., gdyż nie doszło do wydania tzw. milczącej interpretacji w rozumieniu art. 14o § 1 ordynacji podatkowej.

Naczelný Sąd Administracyjny wyrokiem z 11 sierpnia 2010 r. (sygn. akt II FSK 868/09) uchylił zaskarżone orzeczenie w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Krakowie oraz zasądził na rzecz organu koszty według norm przepisanych. W uzasadnieniu NSA odwołał się do uchwały Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. akt II FPS 7/09), w której stwierdzono, że w stanie prawnym obowiązującym przed 1 lipca 2007 r. pojęcie „niewydanie interpretacji” użyte w art. 14o § 1 ordynacji podatkowej nie oznaczało braku jej doręczenia w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, o którym była mowa w art. 14d ordynacji podatkowej.

Sąd pytający przyjął, że pozbawienie możliwości kontynuowania amortyzacji prawa użytkowania nieruchomości, rozpoczętej w 1996 r. (na podstawie § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 stycznia 1995 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także aktualizacji wyceny środków trwałych, Dz. U. Nr 7, poz. 34, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 20 stycznia 1995 r.), którego okres 1 stycznia 2000 r. nie upłynął (wejście w życie ustawy zmieniającej z 1999 r.), pozostaje w sprzeczności z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ochrony interesów w toku, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji, gdyż podatnik zostaje pozbawiony prawa osiągnięcia celu amortyzacji, jakim jest zaliczenie w koszty podatkowe całości wartości początkowej środka trwałego lub wartości niematerialnych i prawnych rozłożonych w czasie. W ocenie sądu pytającego ustawodawca nie powinien w trakcie amortyzacji zmieniać zasad polegających na wykluczeniu z obiektów podlegających amortyzacji składnika majątku, którego amortyzację rozpoczęto ale przed tymi zmianami nie zakończono.



Sąd pytający wskazał w pytaniu, że uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności wskazanych przepisów prawnych spowoduje konieczność wydania wyroku zakresowego o niezgodności z Konstytucją treści normatywnej, ze względu na brak przepisów przejściowych w zakresie, w jakim pozbawiono podatników możliwości dalszej amortyzacji ograniczonego prawa rzeczowego w postaci prawa użytkowania na udziale w nieruchomości wprowadzonego w rozporządzeniu z 20 stycznia 1995 r. lub rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 17 stycznia 1997 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (Dz. U. Nr 6, poz. 35).

2. W piśmie z 20 lipca 2011 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, że art. 4 w związku z art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej z 1999 r. w zakresie, w jakim pozbawia podatników podatku dochodowego od osób prawnych od 1 stycznia 2000 r. możliwości amortyzacji prawa użytkowania udziału w nieruchomości, wprowadzonego do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych przed 1 stycznia 1999 r., jest niezgodny z zasadą ochrony interesów w toku, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny uznał dopuszczalność rozpoznania przez Trybunał pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, gdyż trzy przesłanki określone w art. 193 Konstytucji, które warunkują dopuszczalność zadania pytania prawnego, zostały spełnione.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów, Prokurator Generalny zwrócił w pierwszej kolejności uwagę, że zarzuty sądu pytającego dotyczące braku w kwestionowanej regulacji pewnych treści normatywnych umożliwiających podatnikom po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 1999 r., tj. od 1 stycznia 2000 r., kontynuację amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych, takich jak prawo użytkowania udziału w nieruchomości, wprowadzonych do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, wiążą się z wadą normy rekonstruowanej z kwestionowanych przepisów, określanej mianem „pominięcia ustawodawczego”. Narusza to zasady ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku, wyrażone w art. 2 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora, Trybunał – jako negatywny prawodawca – może badać kwestionowane przepisy w aspekcie ewentualnego pominięcia ustawodawczego, co nie jest tożsame z niedozwolonym orzekaniem o tzw. zaniechaniach ustawodawczych.

Następnie Prokurator Generalny odniósł się do zasady ochrony interesów w toku, przywołując definicję pojęcia sformułowaną przez W. Sokolewicza (uwagi do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007) oraz poglądy Trybunału (m.in. wyroki z: 8 stycznia 2009 r., sygn. P 6/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 2; 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64) z których wynika, że konstytucyjna ochrona interesów w toku nie obejmuje potocznie rozumianych interesów „w ogólności” oraz nie oznacza niezmienności przepisów prawnych.

Oceniając zasadność zarzutów niekonstytucyjności przywołanych przepisów – w zakresie zgodności z konstytucyjną zasadą ochrony interesów w toku – Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w zmieniającym się stanie prawnym (od rozporządzenia z dnia 20 stycznia 1995 r.) dokonywanie odpisów amortyzacyjnych od prawa użytkowania udziału w nieruchomości miało określony w przepisach prawa horyzont czasowy, w którym mogło być ono realizowane. Ustawodawca powinien zatem (od 1 stycznia 2000 r.), w drodze regulacji intertemporalnej, uwzględnić sytuację podatników, którzy prowadząc działalność gospodarczą, korzystali z tego prawa. Brak regulacji intertemporalnej w art. 4 ustawy zmieniającej z 1999 r. pozbawił podatników możliwości kontynuowania odpisów wartości początkowej prawa użytkowania udziału w nieruchomości. Przewidziana przez ustawodawcę 31-dniowa *vacatio legis* umożliwiła wprawdzie podatnikom podatku dochodowego od osób prawnych przystosowanie się do nowych warunków, ale tylko w zakresie dotyczącym niedokonywania w nowym roku podatkowym odpisów amortyzacyjnych od praw majątkowych niestanowiących wartości niematerialnych i prawnych wymienionych w art. 16b ust. 1 u.p.d.o.p.

Prokurator Generalny zwrócił także uwagę, że przedmiotem zgodności z Konstytucją w analizowanej sprawie nie jest dopuszczalność możliwości zmian w zakresie prawa podatkowego. Ustawodawca ma bowiem swobodę kształtowania materialnych treści prawa podatkowego. Musi jednak dokonywać takich zmian z poszanowaniem konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego, do których zalicza się ochronę interesów w toku. Przedmiotem negatywnej oceny Prokuratora Generalnego jest brak w ustawie zmieniającej z 1999 r. stosownych regulacji intertemporalnych, dotyczących stanu prawnego, który został ukształtowany pod rządami dotychczasowych przepisów.

Odnosząc się natomiast do problemu zgodności art. 4 w związku z art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej z 1999 r. z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych, Prokurator Generalny zauważył, że poza zakresem jej stosowania znajdują się sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych tych praw.

Prokurator Generalny stanął zatem na stanowisku, że art. 4 w związku z art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej z 1999 r. w zakresie, w jakim pozbawia podatników podatku dochodowego od osób prawnych od 1 stycznia

2000 r. możliwości amortyzacji prawa użytkowania udziału w nieruchomości, wprowadzonego do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych przed 1 stycznia 1999 r., jest niezgodny z zasadą ochrony interesów w toku, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

3. Marszałek Sejmu w stanowisku z 26 stycznia 2012 r., w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wniósł o stwierdzenie, że art. 4 ustawy zmieniającej z 1999 r. w zakresie, w jakim wyłącza prawo do amortyzacji prawa użytkowania udziału w nieruchomości, wprowadzonego do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych przed 1 stycznia 1999 r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu doprecyzowując i dostosowując pytanie do istoty zarzutów – zwrócił uwagę, że przedmiotem kontroli powinien być art. 4 ustawy zmieniającej z 1999 r. określający dyrektywę intertemporalną, która determinuje zakres zastosowania nowego prawa w sprawie zawisłej przed sądem, gdyż z *petitum* i uzasadnienia pytania prawnego wynika, że podstawowa wada kwestionowanego unormowania polega na tym, że art. 4 ustawy zmieniającej z 1999 r. nie przewiduje możliwości kontynuowania amortyzacji prawa użytkowania udziału w nieruchomości, rozpoczętej przed 1 stycznia 2000 r. A zatem, przedmiotem badania przez Trybunał powinny być jedynie artykuły ustawy podatkowej, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, niezależnie od głównego przedmiotu badania.

Analizując wzorce konstytucyjne Marszałek Sejmu zauważył, że zasada ochrony praw nabytych jest zaliczana do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego oraz że Trybunał wielokrotnie podkreślał, iż u jej podstaw leży wartość, jaką jest bezpieczeństwo prawne obywateli. Marszałek wskazał także, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego. W odniesieniu do zasady ochrony interesów w toku stwierdził natomiast, że obowiązkiem ustawodawcy jest ustanowienie przepisów, które umożliwią dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo stworzą inne możliwości ich dostosowania się do zmienionej sytuacji prawnej.

Ze względu na przedłożoną Trybunałowi problematykę amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych Marszałek Sejmu przybliżył tę instytucję i jej funkcje. Na podstawie obowiązujących przepisów prawa podatkowego i stanowisk przedstawicieli doktryny, doszedł do wniosku – mając na uwadze, że istotą konstrukcji normatywnej amortyzacji w prawie podatkowym jest jej ciągłość – iż rozpoczynając amortyzację prawa użytkowania udziału w nieruchomości, spółka mogła zasadnie oczekiwać, że prawodawca pozwoli jej ją kontynuować i dokończyć bez względu na następczą zmianę prawa w tym zakresie.

Marszałek Sejmu zauważył, że ustawodawca nie poprzestał na przeniesieniu materii regulowanej do tej pory w rozporządzeniach do ustawy (co wynikało z dyspozycji art. 217 Konstytucji), lecz dokonał określonych modyfikacji merytorycznych. Od 1 stycznia 2000 r. prawo użytkowania udziałów w nieruchomości nie podlega bowiem amortyzacji podatkowej. Sposób ukształtowania art. 4 ustawy zmieniającej z 1999 r. spowodował, że spółka utraciła możliwość dokonywania odpisów amortyzacyjnych prawa użytkowania udziału w nieruchomości, pomimo tego, że zainicjowany przez nią proces amortyzacji jeszcze się nie zakończył. Nie oznacza to, że ustawodawca nie może dokonywać zmian w przepisach prawa podatkowego, w tym na niekorzyść podatnika. Wyłączenie określonych wartości niematerialnych i prawnych z wyliczenia art. 16b u.p.d.o.p. w stosunku do spraw w toku nie może jednak zostać usprawiedliwione koniecznością przyznania preferencji danej normie, zasadzie, czy wartości konstytucyjnej. Istniała bowiem możliwość wprowadzenia zmian przez ustanowienie odpowiedniej regulacji przejściowej, umożliwiającej kontynuowanie amortyzacji środków trwałych albo wartości niematerialnych, które obecnie nie podlegają amortyzacji, dla wyodrębnionej grupy podatników.

Marszałek Sejmu wniósł zatem o stwierdzenie, że art. 4 ustawy zmieniającej z 1999 r. w zakresie, w jakim wyłącza prawo do amortyzacji prawa użytkowania udziału w nieruchomości, wprowadzonego do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych przed 1 stycznia 1999 r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

4. Pismem z 14 października 2014 r. Trybunał wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o wydanie opinii o tym, czy orzeczenie Trybunału może wywoływać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawach, o których mowa w art. 43 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Odpowiedzi na pytanie udzielił upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów Minister Finansów. W piśmie z 12 grudnia 2014 r. Minister stwierdził, że skutek dla dochodów sektora finansów publicznych w odniesieniu do podatnika, o którym mowa w wystąpieniu – z tytułu odpisów amortyzacyjnych, poczynawszy od 2000 r. – wyniosłby ok. 0,2 mln zł.

Jednocześnie Minister Finansów podkreślił, że ze względu na brak szczegółowych danych trudno jest określić potencjalną łączną wartość skutków finansowych, w przypadku uznania zasadności pytania przedstawionego przez WSA w Krakowie, w sposób inny niż poprzez określenie tego skutku dla konkretnego podatnika, w którego sprawie występował sąd pytający.

W ocenie Ministra Finansów, ewentualne orzeczenie Trybunału nie wywoła skutków finansowych w zakresie tych praw majątkowych, które nie zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, bowiem ich zaewidencjonowanie było podstawą objęcia amortyzacją.

## II

Na rozprawie 13 stycznia i 10 lutego 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

Zdaniem sądu pytającego kwestionowany w niniejszej sprawie art. 1 pkt 6 w związku z art. 4 ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 95, poz. 1101, dalej: ustawa zmieniająca z 1999 r.) pozbawił podatników od 1 stycznia 2000 r. możliwości amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych takich jak prawo użytkowania na udziale w nieruchomości wprowadzonego do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych przed 1 stycznia 1999 r.

W ocenie sądu pytającego przywołane przepisy ustawy zmieniającej z 1999 r. są niezgodne z zasadami ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji. Ustawodawca nie przewidział bowiem żadnych przepisów przejściowych, które dotyczyłyby możliwości kontynuacji rozpoczętej na gruncie poprzednich przepisów amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. W związku z tym do obliczenia dochodu na gruncie ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 851, ze zm.; dalej: u.p.d.o.p) od 1 stycznia 2000 r. także do amortyzacji obiektów majątkowych, których amortyzacja rozpoczęła się w okresie wcześniejszym i do 1 stycznia 2000 r. jeszcze nie zakończyła, stosować należy art. 16a i następne u.p.d.o.p., gdyż na podstawie art. 15 ust. 6 tej ustawy od tego czasu tylko te odpisy amortyzacyjne, które są dokonywane wyłącznie zgodnie z przepisami art. 16a – art. 16m u.p.d.o.p., stanowią koszty uzyskania przychodów, będące elementem struktury ustalania dochodu w roku podatkowym. Należy bowiem mieć na względzie, że podstawowym warunkiem prawidłowego dokonania odpisów amortyzacyjnych jest ustalenie, czy określony składnik majątku podlega w świetle przepisów procesowi amortyzacji.

W sprawie, która wzbudziła wątpliwość sądu pytającego, spółka skarżąca rozpoczęła amortyzowanie prawa użytkowania na udziale w nieruchomości na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 stycznia 1995 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także aktualizacji wyceny środków trwałych (Dz. U. Nr 7, poz. 34, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 20 stycznia 1995 r.) i którego okres amortyzacji 1 stycznia 2000 r. nie upłynął. Paragraf 2 ust. 2 tego rozporządzenia zawierał otwarty katalog praw niematerialnych i prawnych, co pozwalało na podstawie § 5 ust. 1 amortyzować wszelkie nabyte prawa majątkowe spełniające dodatkowo pozostałe warunki przewidziane w tym przepisie, tj. nadające się do gospodarczego wykorzystania i o przewidywanym okresie używania dłuższym niż rok, a także przeznaczone na potrzeby podatnika związane z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą lub oddane do używania na podstawie stosownej umowy.

Przywołane powyżej rozporządzenie zostało uchylone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 17 stycznia 1997 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (Dz. U. Nr 6, poz. 35, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 17 stycznia 1997 r.). W zakresie analizowanej problematyki, § 3 rozporządzenia nie zmienił otwartego katalogu praw majątkowych mogących zostać zaliczonych do wartości niematerialnych i prawnych.

W rozporządzeniach Ministra Finansów z 20 stycznia 1995 r. i 17 stycznia 1997 r. wprowadzono tzw. liniową metodę amortyzacji, przy której składnik majątkowy jest amortyzowany równomiernie podczas okresu jego amortyzacji, co oznacza, że odpisy amortyzacyjne są dokonywane w jednakowej wysokości w całym okresie amortyzacji, co wiąże się ze stałą podstawą opodatkowania.

Istotne zmiany zasad zaliczania praw majątkowych do wartości niematerialnych i prawnych zostały wprowadzone na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 1999 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (Dz. U. Nr 6, poz. 39; dalej: rozporządzenie zmieniające). Paragraf 3 ust. 1 rozporządzenia, który zaczął obowiązywać od 1 stycznia 1999 r., zawierał zamknięty katalog praw majątkowych zaliczanych do wartości niematerialnych i prawnych. W katalogu tym nie przewidziano możliwości amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych takich jak prawo użytkowania udziału w nieruchomości wprowadzone do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych.

Niemniej jednak z § 2 rozporządzenia zmieniającego wynikało, że ma ono zastosowanie do środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych wprowadzonych do ewidencji lub wykazu od 1 stycznia 1999 r.

Z przywołanych powyżej rozporządzeń wynikało, że dokonywanie odpisów amortyzacyjnych od prawa użytkowania udziału w nieruchomości miało określony w przepisach prawa horyzont czasowy, w którym mogło być ono realizowane. Przy czym miało ono charakter długotrwały.

Dopiero na podstawie art. 1 pkt 6 w związku z art. 4 ustawy zmieniającej podatnicy zostali pozbawieni od 1 stycznia 2000 r. możliwości amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych takich jak prawo użytkowania udziału w nieruchomości wprowadzone do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych przed 1 stycznia 1999 r. Ustawodawca, wyłączając możliwość amortyzacji niektórych praw majątkowych, nie uwzględnił sytuacji podatników, którzy w zaufaniu do dotychczas obowiązujących regulacji prawnych, prowadząc działalność gospodarczą korzystali z prawa do odpisów amortyzacyjnych w odniesieniu do tychże praw. Na podstawie art. 4 ustawy zmieniającej z 1999 r. podatnik został pozbawiony możliwości kontynuacji dokonywania odpisów amortyzacyjnych wartości początkowej prawa użytkowania udziału w nieruchomości, które rozpoczął przed 1 stycznia 1999 r. zgodnie z obowiązującymi przepisami.

## 2. Dopuszczalność pytania prawnego.

Trybunał zwrócił uwagę, że w sprawie, która została zainicjowana pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, konieczne było ustalenie, czy pytanie to spełnia przesłanki jego dopuszczalności. Zgodnie z art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją (...), jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. A z art. 32 ust. 3 ustawy o TK wynika, że „[p]ytanie prawne powinno także wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione (...)”. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału „zależność polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem przedstawiającym pytanie prawne. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w której przedstawione zostało pytanie prawne. Wynika stąd, że przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w której przedstawiono pytanie prawne” (wyrok z 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5).

Dopuszczalność postawienia pytania prawnego została więc obwarowana trzema przesłankami: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Przesłanki podmiotowa i przedmiotowa nie budzą w niniejszej sprawie wątpliwości. Zgodnie z przesłanką podmiotową, z pytaniem może wystąpić sąd rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury i egzekutywy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie jest uprawniony do rozstrzygnięcia w sprawie leżącej u podstaw pytania. Zgodnie z przesłanką przedmiotową przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. W pytaniu prawnym zaskarżony został akt o charakterze normatywnym – art. 1 pkt 6 w związku z art. 4 ustawy zmieniającej.

Należało rozważyć jeszcze, czy spełniona została przesłanka funkcjonalna, która sprowadza się do ścisłej korelacji treści pytania prawnego z rozstrzyganą przez sąd sprawą. Inicjowana pytaniem prawnym kontrola konstytucyjności musi bowiem mieć charakter kontroli ściśle związanej z indywidualną sprawą toczącą się przed sądem zadającym pytanie. Z art. 193 Konstytucji wynika, że w trybie pytań prawnych mogą być kwestionowane tylko te przepisy, których ocena przez Trybunał może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem stawiającym pytanie. Dlatego też z art. 32 ust. 3 ustawy o TK wynika zobowiązanie pytającego sądu do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Na sądzie pytającym ciąży zatem powinność wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w toczącej się przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności tego przepisu z Konstytucją.

Wątpliwości dotyczące spełnienia przesłanki funkcjonalnej wynikają z tego, że przedmiotem sprawy toczącej się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Krakowie jest rozstrzygnięcie, czy w wydanej przez organ interpretacji indywidualnej doszło do prawidłowej wykładni przepisów podatkowych w zakresie dotyczącym amortyzacji środków trwałych. Jak wskazał sąd pytający, z samej istoty tego rodzaju spraw wynika, że rozstrzygnięcie sądu nie powoduje bezpośrednich skutków w sferze sytuacji faktycznej podatnika. Nie można jednak uznać, że wprawdzie określony rodzaj spraw z woli ustawodawcy został poddany kontroli sądu, to jednak z uwagi na niejako abstrakcyjny wymiar rozstrzygnięcia w tego typu sprawie, bo dotyczący wykładni przepisów prawa podatkowego, na tym etapie jeszcze wyłączona byłaby kontrola konstytucyjności przepisów, o wykładni których rozstrzygnąć ma sąd.



Oceniając konsekwencje prawne rozstrzygnięcia Trybunału, w wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów przywołanej ustawy, skarżąca spółka nie będzie musiała płacić zaległego podatku wraz z odsetkami wynikłego z nieprawidłowego zaliczenia w koszty uzyskania przychodów odpisów amortyzacyjnych z tytułu prawa użytkowania części (udziału) wskazanej przez spółkę nieruchomości. Zwrócić należy przy tym uwagę, że spółka we wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji przedstawiła istniejący stan faktyczny, a nie hipotetyczne zdarzenie przyszłe, na co zresztą pozwala art. 14b § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.).

Konkludując, odpowiedź Trybunału na zadane pytanie prawne będzie mieć wpływ na rozstrzygnięcie w toczącej się przed sądem pytającym sprawie, ponieważ stwierdzenie konstytucyjności albo niekonstytucyjności przepisów 1 pkt 6 w związku z art. 4 ustawy zmieniającej zobliguje sąd pytający do dokonania ich wykładni zgodnie z wyrokiem Trybunału.

### 3. Amortyzacja środków trwałych.

Pytanie prawne wiąże się z problematyką amortyzacji prawa użytkowania udziału w nieruchomości, stąd istotne dla dalszych rozważań wydaje się przybliżenie pojęcia amortyzacji, które jest przez twórców doktryny prawa podatkowego różnie definiowane. A. Huchla postrzega amortyzację jako „prawny wykaz zużycia środków majątkowych, których wartość nabycia nie zostaje zaliczona do kosztów uzyskania przychodów w rozumieniu art. 15. Koszty te w stosunku do obiektu amortyzacji występują, ale są rozłożone w czasie pod postacią odpisów amortyzacyjnych” (A. Huchla, *Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 143). Z kolei P. Małecki i M. Mazurkiewicz stwierdzają, że „Amortyzacja polega na zarachowaniu w koszty wartości środka trwałego w sposób sukcesywny, w interwale czasowym określonym przez przepisy podatkowe. Podatnik może w większości przypadków obniżyć szybkość amortyzacji, a w pewnych przypadkach przyspieszać. Amortyzację kontynuuje się tak długo, aż suma dokonanych odpisów amortyzacyjnych nie zrówna się z wartością początkową środka trwałego” (komentarz do art. 16a u.p.d.o.p., [w:] P. Małecki, M. Mazurkiewicz, *CIT. Podatki i rachunkowość. Komentarz*, Lex 2011). Celem amortyzacji, jak pisze M. Wilk, jest uwzględnienie „w rachunku kosztów uzyskania przychodów wydatków poniesionych przez podatnika na nabycie bądź wytworzenie określonych składników majątkowych” (komentarz do art. 16a u.p.d.o.p., [w:] M. Wilk, *Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych. Komentarz*, Lex 2012).

Istotą amortyzacji podatkowej jest zatem rozłożenie pierwotnego jednorazowego kosztu nabycia środka trwałego lub wartości niematerialnej i prawnej w czasie, co następuje w postaci dokonywania w tym okresie odpisów amortyzacyjnych. Do cech charakterystycznych tej instytucji prawa podatkowego zalicza się powtarzalność i zazwyczaj wieloletniość oraz cel, którym jest zrównanie sumy dokonanych odpisów amortyzacyjnych z wartością początkową podlegającego jej obiektu majątkowego. Podatnik, który posiada składniki majątku podlegające w świetle przepisów amortyzacji, miał – przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 1999 r. – i ma obowiązek wprowadzić je do odpowiedniej ewidencji oraz zaliczyć je do kosztów uzyskania przychodów w postaci dokonywanych odpisów amortyzacyjnych.

Podstawowym warunkiem prawidłowego dokonania odpisów amortyzacyjnych jest ustalenie, czy określony składnik majątku podlega w świetle przepisów amortyzacji.

W systemie prawa podatkowego amortyzacja spełnia istotne funkcje, wśród których za najważniejsze należy uznać możliwość stopniowego odzyskania funduszy zainwestowanych w zakup środków trwałych bądź wartości niematerialnych i prawnych, podlegających amortyzacji, oraz zapewnienie Skarbowi Państwa stałych i względnie przewidywalnych wpływów podatkowych, gdyż podatnik odpisuje wydatki podlegające amortyzacji w ustalonych i rozłożonych w czasie interwałach.

Trybunał zwraca uwagę, że poza wymienionymi powyżej funkcjami amortyzacji w systemie prawa podatkowego, z amortyzacją wiąże się szczególny zespół uprawnień podatnika, które należy rozpatrywać w kontekście dobra wspólnego. Korzyści z tej instytucji prawa podatkowego dotyczą bowiem nie tylko podatnika, który na podstawie obowiązujących przepisów prawa podatkowego dokonuje odpisów amortyzacyjnych, ale także – co wykazali uczestnicy rozprawy 13 stycznia 2015 r. – innych podmiotów uczestniczących w obrocie prawnym. W związku z tym ustawodawca, który – w ramach przysługującej mu swobody kształtowania przepisów prawa podatkowego – pozbawia podatnika możliwości kontynuowania amortyzacji prawa użytkowania udziału w nieruchomości, powinien uwzględnić nie tylko jego sytuację prawną i gospodarczą, ale także w sposób maksymalnie możliwy innych podmiotów, pośrednio korzystających z uprawnień przysługujących temu podatnikowi.

### 4. Wzorce konstytucyjne.

Wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego budzi przede wszystkim „pozbawienie możliwości kontynuowania amortyzacji prawa użytkowania nieruchomości (udziału w nieruchomości), rozpoczętej w 1996 roku, której okres

w dniu 1 stycznia 2000 roku nie upłynął”. Jest to w ocenie sądu niezgodne z zasadami ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji.

#### 4.1. Ochrona praw nabytych.

Z przywołanej pośrednio w pytaniu prawnym zasady demokratycznego państwa prawnego, która została sformułowana w art. 2 Konstytucji, wynika m.in. zasada lojalności państwa wobec obywatela. Z zasady tej Trybunał wyprowadził dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się m.in. do sytuacji następowania po sobie zmian obowiązującego prawa. Wśród nich znajduje się reguła, która nakłada na ustawodawcę obowiązek ochrony praw nabytych i ochrony interesów będących w toku (zob. wyrok TK z 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109). Treścią zasady ochrony praw nabytych jest zapewnienie ochrony publicznych i prywatnych praw podmiotowych oraz zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, które przysługują jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Trybunał zwrócił uwagę, że ochrona praw nabytych dotyczy praw, które zostały nabyte „słusznie”, tzn. wyklucza to stosowanie analizowanej zasady w odniesieniu do praw nabytych *contra legem* i *praeter legem* oraz uzyskanych w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym albo z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej (zob. np. w wyroku TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15). Ponadto, ochroną zostały objęte także ekspektatywy, czyli prawa tymczasowe, które mają charakter maksymalnie ukształtowany (zob. np. w wyroku TK z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256).

Tak rozumiana zasada ochrony praw nabytych, wiąże się ściśle z koncepcją praw podmiotowych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych tych praw. A zatem zakres stosowania zasady praw nabytych obejmuje tylko takie przypadki, w których dana regulacja prawna stanowi źródło praw podmiotowych bądź ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych tych praw (zob. np. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 stycznia 2009 r., sygn. P 6/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 2). Zarzut naruszenia praw nabytych może w związku z tym być formułowany w wypadku wskazania konkretnego prawa podmiotowego (ewentualnie maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy), które zostało odebrane lub ograniczone (por. wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111).

Z analizy orzecznictwa Trybunału wynika, że ochrona praw nabytych nie ma charakteru bezwzględnego. To znaczy, że możliwe są od niej odstępstwa, przy czym ocena ich dopuszczalności może być dokonana na tle konkretnej sytuacji z uwzględnieniem całokształtu okoliczności. Typowym przykładem uzasadnienia dla naruszenia ochrony praw nabytych może być potrzeba zapewnienia realizacji czy ochrony innej wartości istotnej dla systemu prawnego. Jak wskazał TK, m.in. w wyroku z 15 września 1999 r. (sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116), dopuszczalność ograniczeń nabytych praw podmiotowych wymaga *a casu ad casum* rozważenia, czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne, którym w danej sytuacji należy dać pierwszeństwo; nie ma możliwości realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych; wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych; prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (por. także wyrok TK z 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93).

Podobne – do wyrażonego w orzecznictwie Trybunału – stanowisko w kwestii braku niezmienności i nie-naruszalności praw nabytych przyjęto w doktrynie, wskazując, że konstytucja daje jedynie względną trwałość uzyskanych uprawnień (tak np. T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” z. 3/1992, s. 6).

Przechodząc na grunt prawa podatkowego i instytucji amortyzacji, należy przypomnieć, iż z orzecznictwa Trybunału wynika jednoznacznie, że „Ustawodawca posiada w szczególności swobodę kształtowania systemu podatkowego. Konstytucja pozostawia szczególnie szeroką swobodę regulacyjną w zakresie wprowadzania i znoszenia zwolnień i ulg podatkowych. Swoboda w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest jednak równoważona z istnieniem obowiązku przestrzegania konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego. Do standardów tych należy w szczególności zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także ochrony praw nabytych oraz ochrony interesów w toku, które stanowią konkretyzację wymienionej zasady konstytucyjnej” (wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46).

#### 4.2. Ochrona interesów w toku.

Jak wynika ze stanowiska Trybunału, zasada ochrony interesów w toku zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów. Chociaż

zasada ta nie ma charakteru bezwzględny, na ustawodawcy ciąży szczególny obowiązek ochrony interesów w toku w sytuacji wystąpienia następujących przesłanek: „1) przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć; 2) dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie; 3) jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danej regulacji” (sygn. K 45/01).

Z doktryny wynika m.in., że „Interesy w toku są określonymi stanami faktycznymi, podlegającymi ochronie z uwagi na zasadę zaufania obywateli do prawa. Na pewno nie są ekspektatywami. Nie przesądzają bowiem i nie zabezpieczają prawa. Nie prowadzą również do jego nabycia” (M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 116).

Obowiązkiem ustawodawcy, ze względu na ochronę interesów w toku, jest ustanowienie przepisów, które umożliwią dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo stworzą inną możliwość dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej (zob. np. wyrok TK z 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1).

#### 5. Ocena konstytucyjności kwestionowanych przepisów.

Głównym celem ustawy zmieniającej z 1999 r. było dostosowanie przepisów podatkowych do wymogów art. 217 Konstytucji, z którego wynika, że „Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”. Ustawodawca nie poprzestał jednak na przeniesieniu materii regulowanej do tej pory w rozporządzeniach Ministra Finansów do ustawy – w tym zasad amortyzacji, które zgodnie z przywołanym przepisem konstytucyjnym stanowią materię ustawową – ale dokonał modyfikacji merytorycznych. Wśród wartości niematerialnych i prawnych podlegających amortyzacji, wymienionych w ustawie nie znalazło się prawo użytkowania udziałów w nieruchomości (zaskarżony art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej z 1999 r.). To znaczy, że od 1 stycznia 2000 r. prawo użytkowania udziałów w nieruchomości nie podlega amortyzacji podatkowej.

Zaskarżony przez sąd pytający art. 4 ustawy zmieniającej z 1999 r. otrzymał brzmienie: „Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2000 r. i ma zastosowanie, z zastrzeżeniem art. 3, do dochodów (strat) uzyskanych od tego dnia”. Ustawodawca nie stworzył zatem szczególnych regulacji przejściowych do spraw powstałych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy. Zgodnie z przywołanym powyżej art. 4, do tych spraw należy stosować przepisy nowe. Tak więc spółka straciła możliwość dokonywania odpisów amortyzacyjnych prawa użytkowania udziału w nieruchomości, pomimo że zainicjowany przez nią zgodnie z prawem proces amortyzacji jeszcze się nie zakończył.

Chociaż ustawodawca – zgodnie ze wskazaniem Konstytucji – przeniósł dotychczasową treść rozporządzeń przywołanych w sprawie, wydawanych przez Ministra Finansów, do ustawy i podjął niezbędne decyzje, które miały na celu zapewnienie warunków przystosowania się do nowej regulacji, tj. przewidział okres *vacatio legis*, to jednak uniemożliwił dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych zgodnie z przepisami obowiązującymi w chwili ich inicjowania. Ustawodawca – w ocenie Trybunału – powinien w drodze odpowiednich regulacji intertemporalnych uwzględnić sytuację podatników, którzy prowadząc działalność gospodarczą, korzystali z prawa odpisów amortyzacyjnych w odniesieniu do prawa użytkowania udziału w nieruchomości oraz innych wartości niematerialnych i prawnych.

Brak stosownej regulacji przejściowej w art. 4 ustawy zmieniającej z 1999 r. pozbawił podatników, którzy w zaufaniu do dotychczasowych regulacji prawnych korzystali z prawa do odpisów amortyzacyjnych, możliwości ich kontynuowania w odniesieniu do tychże praw. Dlatego też przedmiotem kontroli był art. 4 w związku z art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej z 1999 r., określający dyrektywę intertemporalną, która determinuje zakres zastosowania nowego prawa w sprawie toczącej się przed sądem, gdyż z *petitum* i uzasadnienia pytania prawnego wynika, że podstawowa wada kwestionowanego unormowania polega na tym, że art. 4 ustawy zmieniającej z 1999 r. nie przewiduje możliwości kontynuowania amortyzacji prawa użytkowania udziału w nieruchomości, rozpoczętej przed 1 stycznia 2000 r. Podobne stanowisko zostało potwierdzone przez uczestników rozprawy, która odbyła się przed Trybunałem 13 stycznia 2015 r.

Trybunał pragnie przypomnieć, że nie kwestionuje konstytucyjnego upoważnienia ustawodawcy do stanowienia prawa, które odpowiada określonym założeniom i celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowania rozwiązań prawnych, które będą służyły realizacji tych celów (zob. np. w orzeczeniu TK z 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36; oraz wyrokach z: 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185; 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3). Z przepisów ustawy zasadniczej wynika bowiem szczególna swoboda ustawodawcy kształtowania systemu prawa podatkowego. W ramach tej swobody ustawodawca może określać katalog praw majątkowych podlegających odpisom amortyzacyjnym w podatku od dochodów osób prawnych oraz dokonywać w tym zakresie zmian. Niemniej jednak

ustawodawca powinien kształtować treść prawa podatkowego z poszanowaniem konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego. Jak zostało wskazane powyżej, do standardów tych należy zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W wyroku z 14 czerwca 2000 r. (sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138) Trybunał stwierdził m.in.: „Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych”. W związku z tym, do naruszenia wartości, które znajdują się u podstaw zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, dochodzi w sytuacji gdy rozstrzygnięcie ustawodawcy „jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła (...) go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich prawach”. W sprawie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału, ustawodawca powinien uwzględnić za pomocą powszechnie przyjętych technik przepisów intertemporalnych ochronę interesów będących w toku. Stąd w ocenie Trybunału naruszenie interesów w toku jest oczywiste.

Jak słusznie zauważył Prokurator Generalny w swym piśmie, „Zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, powinna być więc dokonywana z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych. Sytuacja prawna tych jednostek powinna być regulowana przez przepisy przejściowe w taki sposób, by mogły mieć czas na dokończenie przedsięwzięć, podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny” (s. 33).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

#### **Zdanie odrębne**

sędzi TK Marii Gintowt-Jankowicz  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt P 10/11

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 lutego 2015 r. o sygn. P 10/11. Postępowanie w tej sprawie powinno zostać umorzone z kilku powodów, które przesądzają o niedopuszczalności merytorycznego orzekania.

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w związku z przekazaną do ponownego rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny sprawą komunalnej spółki akcyjnej, skierował do Trybunału pytanie, wskazując jako przedmiot kontroli art. 1 pkt 6 w związku z art. 4 ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 95, poz. 1101, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca). Sąd pytający zakwestionował wspomniany art. 1 pkt 6 w związku z art. 4, „w części w jakiej pozbawiał podatników od dnia 1 stycznia 2000 r. możliwości amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych takich jak prawo użytkowania na udziale nieruchomości wprowadzonego do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych przed dniem 1 stycznia 1999 r.”.

Konstytucyjne wątpliwości sądu pytającego dotyczą normy prawnej, której ustawodawca nie zamieścił w ustawie. Z punktu widzenia podstawowego celu kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych jest to sytuacja szczególna. Dopuszczalność orzekania przez Trybunał o konstytucyjności zakwestionowanego w ten sposób aktu normatywnego zależy od oceny, czy w konkretnym stanie prawnym treść nieobecna w ustawie jest pominięciem, czy też tzw. zaniechaniem ustawodawczym. Konsekwencje tej oceny mają decydujące znaczenie. W przypadku zaniechania ustawodawczego nie jest dopuszczalne merytoryczne rozpoznanie sprawy, a tym bardziej orzekanie o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów. Jednakże sąd pytający zdaje się nie dostrzegać tego aspektu sprawy. Nie przedstawia argumentów na rzecz oceny brakującej – w jego przekonaniu – treści normatywnej, jako pominięcia ustawodawczego. Trybunał przyjął ten sam punkt widzenia.

Biorąc pod uwagę, że granica pomiędzy pominięciem a zaniechaniem ustawodawczym nie jest jednoznaczna, wyznaczenie jej powinno być poprzedzone bliższą analizą stanu prawnego każdej, indywidualnej sprawy. W szczególności dotyczy to sprawy inicjowanej w trybie kontroli konkretnej, a zatem między innymi pytania prawnego.

2. Sąd pytający w związku z rozpoznawaną skargą spółki na indywidualną interpretację podatkową jako przedmiot kontroli w pierwszej kolejności wskazał art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej. Ustawa ta uregulowała



w sposób kompleksowy zasady amortyzacji środków trwałych oraz dość specyficznej kategorii składników majątku przedsiębiorstwa, zaliczanych w księgowości do „wartości niematerialnych i prawnych”. Przedstawiona Trybunałowi sprawa dotyczy tylko tej ostatniej kategorii, co wynika z *petitum* i uzasadnienia pytania prawnego. Kategoria „wartości niematerialnych i prawnych” w swej istocie różni się od środków trwałych między innymi tym, że obejmuje wartości o bardzo zróżnicowanym charakterze, a swoboda regulacyjna ustawodawcy co do zaliczania określonych wartości do tej kategorii jest znacznie szersza, niż w przypadku środków trwałych. A zatem charakterystyka funkcji amortyzacji środków trwałych nie jest wystarczająca do rozpoznania niniejszej sprawy. Niestety swoje rozważania ograniczył do niej nie tylko sąd pytający, ale także Trybunał.

Ustawa zmieniająca spowodowała przeniesienie ważnej dla podatnika problematyki amortyzacji z poziomu rozporządzeń Ministra Finansów na poziom ustawowy (ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz. U. z 2014 r. poz. 851, ze zm.; dalej: u.p.d.o.p.). Ustawa zmieniająca liczy łącznie cztery artykuły, przy czym to właśnie zakwestionowany art. 1 pkt 6 stanowi jej część najobszerniejszą. Wprowadził do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych liczne, rozbudowane przepisy (art. 16a do art. 16m u.p.d.o.p.), dotyczące zasad amortyzacji i obliczania odpisów amortyzacyjnych, nie tylko od wartości niematerialnych i prawnych, ale przede wszystkim od środków trwałych. *Petitum* pytania prawnego zdaje się wskazywać, że wątpliwości konstytucyjne sąd odnosi do całego kompleksu przepisów dotyczących amortyzacji, wprowadzonych przez art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej. Przepisy te od 1 stycznia 2000 r. stały się integralną częścią znowelizowanej ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. W dorobku orzecznictwa Trybunału taki brak jednoznacznego wskazania, z jakim konkretnie przepisem (przepisami) inicjator kontroli wiąże treści, których jego zdaniem prawodawca nie zawarł w ustawie, wyklucza uznanie „tego czego nie ma” za pominięcie ustawodawcze (zob. m.in. postanowienie TK z 10 grudnia 2008 r., sygn. P 39/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 187, cz. III, pkt 2.4).

Zarazem trafnie wskazał Marszałek Sejmu, że większość z zaskarżonych przepisów przewidzianych w art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, a w istocie w art. 16a-16m u.p.d.o.p., nie ma żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sądu w toczącej się przed nim sprawie. W konsekwencji pytanie prawne w przeważającym zakresie ma charakter abstrakcyjny.

3. Kolejne zastrzeżenia i wątpliwości rodzi to, że sąd pytający zakwestionował przepisy ustawy, która zmienia ustawę wcześniejszą. Cechą charakterystyczną ustaw zmieniających (nowelizujących) jest to, że od dnia wejścia w życie ich treść zostaje „skonsumowana”, w tym znaczeniu, iż ustanowione zmiany lub uzupełnienia stają się integralną częścią ustawy zmienianej (nowelizowanej).

W niniejszej sprawie zakwestionowane przepisy zostały uchwalone w 1999 r., a weszły w życie od 1 stycznia 2000 r. Na skutek tej nowelizacji od kilkunastu lat w porządku prawnym znajdują się i są stosowane art. 16a-16m u.p.d.o.p., które zostały dodane przez ustawę zmieniającą. Artykuły te są płynnie wkomponowane w przepisy obszernego rozdziału 3 u.p.d.o.p. W orzecznictwie Trybunału utrwalił się pogląd, zgodnie z którym ocena konstytucyjności przepisów zmieniających jest dopuszczalna wówczas, gdy zarzuty dotyczą niedochowania trybu uchwalenia kwestionowanej regulacji bądź sposobu wprowadzenia jej w życie, przy czym istotny jest moment wejścia w życie przepisów zmieniających. Po ich wejściu w życie, zgodnie z ogólną zasadą, zarzuty powinny być kierowane wobec przepisów zmienionych (zob. m.in. wyroki z: 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26, cz. III, pkt 2.1; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120, cz. III, pkt 1; 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58; cz. III, pkt 1).

Sąd pytający nie uzasadnił przyjętej formuły kontroli przepisu zmieniającego. Trybunał również pozostawił ten aspekt sprawy poza swoimi rozważaniami. Jedynie konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw może uzasadniać dopuszczenie do rozpoznania aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem wyroku przez Trybunał. W moim przekonaniu, w niniejszym postępowaniu taka konieczność nie występowała.

4. Art. 1 pkt 6 został zaskarżony w związku z art. 4, czyli przepisem końcowym ustawy zmieniającej. Ten – jak się wydaje – standardowy przepis końcowy stanowi, że ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2000 r. i ma zastosowanie, „z zastrzeżeniem art. 3, do dochodów (strat) uzyskanych od tego dnia”. Zważywszy, że sąd oczekuje stwierdzenia niezgodności z Konstytucją braku „przepisów przejściowych” w wyspecyfikowanym przedmiotowo i czasowo zakresie (s. 6 uzasadnienia pytania prawnego), sądzić można, że to art. 4 ustawy zmieniającej stanowi podstawowy przedmiot zaskarżenia. To spostrzeżenie doprowadziło Trybunał do rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia, co znalazło wyraz w sentencji wyroku. Niestety rekonstrukcja ta nie usuwa wątpliwości związanych z możliwymi skutkami wyroku, czym się również Trybunał nie zajął.

Tymczasem trudno określić, jaki charakter ma wyrok Trybunału, który po kilkunastu latach od uchwalenia ustawy nowelizującej stwierdza niekonstytucyjność jej przepisu końcowego w związku z obszernym przepisem zmieniającym, a na dodatek w nietypowym zakresie: „pozbawiającym możliwości” (amortyzacji). Nade wszystko

nie jest jasne, jaki skutek ma takie sformułowanie sentencji dla rozpoznawanej przez sąd pytający skargi na interpretację podatkową. W trakcie rozprawy przedstawicielka sądu pytającego nie potrafiła jednoznacznie określić tego skutku. Natomiast Trybunał w uzasadnieniu stwierdził, że na skutek wyroku „(...) skarżąca spółka nie będzie musiała płacić zaległego podatku wraz z odsetkami wynikłego z nieprawidłowego zaliczenia w koszty uzyskania przychodów odpisów amortyzacyjnych z tytułu prawa użytkowania części (udziału) wskazanej przez spółkę nieruchomości” (cz. III, pkt 2 uzasadnienia wyroku TK). Jednak Trybunał nie uzasadnił w żaden sposób tego kategorię stanowiska, które – jak się wydaje – należy uznać za wykraczające poza rolę ustawodawcy negatywnego. Oznaczałoby to bowiem przyzwolenie dla sądów na orzekanie w sprawach podatkowych bez ustawowej podstawy prawnej, a tylko na podstawie uznania przez Trybunał za niekonstytucyjny braku pożądanego przez podatnika rozwiązania (przepisu). Tak stanowczego poglądu co do skutków wyroku Trybunału dla rozpoznawanej sprawy podatkowej nie przedstawił sąd pytający.

Niejasne skutki wyroku rzutują również na wątpliwości, czy w niniejszej sprawie spełniona została przesłanka funkcjonalna pytania prawnego (art. 193 Konstytucji). Tym bardziej, że ani w pytaniu prawnym, ani podczas rozprawy, sąd pytający nie wykazał przekonująco, iż od odpowiedzi przez Trybunał na zadane pytanie zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy. Nie można uznać, że wymóg wykazania przesłanki funkcjonalnej spełnia stwierdzenie, iż „(...) przesądzenie konstytucyjności lub ewentualne ustalenie niekonstytucyjności” zaskarżonych przepisów „zobliżuje sąd do dokonania ich wykładni zgodnej z wyrokiem Trybunału” (tak s. 7 uzasadnienia pytania prawnego, a za nią cz. III, pkt 2 uzasadnienia wyroku). Wyrok Trybunału wydany w trybie pytania prawnego służyć ma rozstrzygnięciu toczącej się przed sądem sprawy (w określonym kierunku), a nie tylko wykładni kwestionowanego przez sąd przepisu. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że sądy są uprawnione do samodzielnego stosowania Konstytucji w ramach tzw. wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją (zob. m.in. wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 36/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 129, cz. III, pkt 4). Jeżeli istnieje taka możliwość, to skierowanie pytania prawnego powinno spotkać się z odmową merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez Trybunał (zob. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 209).

5. Nie można również tracić z pola widzenia, że w sprawie, która toczy się przed sądem pytającym, strona, czyli spółka, wywodzi swoje prawo z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 stycznia 1995 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także aktualizacji wyceny środków trwałych (Dz. U. Nr 7, poz. 34, ze zm.). W § 2 ust. 2 tego rozporządzenia, w obszernym wyliczeniu tego, co zalicza się do wartości niematerialnych i prawnych, nie wymieniono prawa użytkowania udziału w nieruchomości. Był to jednak katalog otwarty i przy spełnieniu określonych w rozporządzeniu warunków, zdaniem spółki, prawo to „traktowane było jako wartość niematerialna i prawna, podlegająca amortyzacji” (s. 2 uzasadnienia pytania prawnego). Sformułowanie to daje wyraz wątpliwościom, czy ta amortyzacja od początku miała prawne umocowanie, co kwestionowała administracja skarbowa. Z dniem 1 stycznia 1999 r. nowe rozporządzenie Ministra Finansów (z dnia 19 stycznia 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, Dz. U. Nr 6, poz. 39), wprowadziło, jak stwierdził sąd pytający: „zamknięty katalog wartości niematerialnych i prawnych, co tym samym wyłączyło możliwość zaliczenia do nich prawa użytkowania” (s. 2 uzasadnienia pytania prawnego).

A zatem u podstaw niniejszej sprawy nie tylko nie ma konstytucyjnie chronionego prawa podmiotowego, ale – być może – nie było nawet podstawy prawnej do księgowych operacji, związanych z amortyzacją wniesionego tytułem aportu prawa użytkowania udziału w nieruchomości.

6. Konkludując, nie znajduję żadnych podstaw, aby z konstytucyjnego punktu widzenia kwestionować zaskarżone przez sąd pytający przepisy ustawy zmieniającej. Uważam, że zaskarżone rozwiązania pozostawały w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy, tym bardziej, że był to „ustawodawca podatkowy”. Nie każde naruszenie interesów podatnika świadczy o naruszeniu wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony interesów w toku. W szczególności, gdy interesem, który mógł zostać naruszony, byłoby tylko pozbawienie pewnej „możliwości”, jak sprecyzował to Trybunał w sentencji. Co więcej, biorąc pod uwagę specyfikę regulowanej materii, w tym tego, co w księgowości jest określane jako „wartości niematerialne i prawne”, wyróżnienie jednej z tych wartości w 1999 r. szczególnie korzystnym okresem przejściowym, już wówczas byłoby niezrozumiałe i nieracjonalne. A tym bardziej, gdy ma to wynikać z wyroku Trybunału wydanego w 2015 r.

Z tych względów uważałam za konieczne złożenie zdania odrębnego.

**Zdanie odrębne**

sędziego TK Mirosława Granata  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt P 10/11

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 2015 r. w sprawie o sygn. akt P 10/11.

Zdanie odrębne uzasadniam w sposób następujący:

1. Konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę regulacyjną w zakresie wprowadzania i znoszenia zwolnień i ulg podatkowych (por. wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46). Granicą swobody działania ustawodawcy jest wymóg, by w procesie stanowienia norm prawa podatkowego ustawodawca nie naruszał zasad państwa prawa (por. orzeczenie TK z 12 stycznia 1995 r., sygn. K 12/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 2). Należą do nich: zakaz retroaktywności, nakaz odpowiedniej *vacatio legis*, zakaz ingerowania w system podatkowy w toku roku podatkowego, a także zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, z której treści wynikają szczegółowe zasady ochrony praw nabytych oraz ochrony interesów w toku, stanowiące konkretyzację wymienionej zasady konstytucyjnej (por. wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01; 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1).

W odniesieniu więc do sytuacji prawnych nie mających charakteru praw podmiotowych lub charakteru interesu podatnika w toku znajduje zastosowanie bardziej ogólna zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, z której obie zasady się wywodzą (por. wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01). Zasada lojalności państwa wobec obywateli zapewnia bezpieczeństwo prawne w prawie regulującym daniny publiczne. Oznacza ona nie tyle stabilność przepisów prawa, która w tej dziedzinie prawa w określonej sytuacji ekonomicznej państwa może być trudna do osiągnięcia, co warunki do możliwości przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Zwiększenie obciążeń poprzez zmianę prawa daninowego powinno być dokonywane w ten sposób, by podmioty prawa, których ono dotyczy, miały odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami (por. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6 oraz wyroki TK z: 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01; 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15).

2. Zgadzam się z rozstrzygnięciem Trybunału co do umorzenia niniejszego postępowania w zakresie oceny niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji). Zasada ochrony praw nabytych znajduje bowiem zastosowanie do praw podmiotowych, ewentualnie do ochrony ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Aby można było mówić o prawie podmiotowym, normy prawa daninowego muszą jednoznacznie określać podmiot danego prawa, podmiot zobowiązany do realizacji prawa oraz treść tego prawa (por. wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01). Jak wyjaśniał Trybunał w swoim orzecznictwie dotyczącym podatku dochodowego od osób fizycznych, mającym odpowiednie odniesienie do podatku dochodowego od osób prawnych, uznaniu zwolnień od podatku za przedmiot „praw nabytych” (ich ekspektatyw) stoi na przeszkodzie zasada powszechności opodatkowania dochodów zawarta w ustawach o podatku dochodowym (por. wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01). Podatnikom podatku dochodowego nie może być przypisane bezterminowe „prawo do zwolnień podatkowych” określonego typu, wyprowadzane tylko z faktu posiadania tego typu ustawowych zwolnień w okresie przeszłym (tj. dotychczas). Nie jest też możliwe objęcie określonych zwolnień podatkowych zasięgiem bezwarunkowo i niezmiennie chronionych konstytucyjnie „praw niewadliwie nabytych”, znajdujących „trwałą” ochronę w obliczu potencjalnych zmian ustawodawstwa podatkowego. Nie wystarczy też dla przyjęcia konstytucyjnego wymogu takiej ochrony sam postulat sprawiedliwości społecznej, odniesiony do ochrony grupowego interesu podatników (art. 2 Konstytucji).

3. Uważam natomiast, inaczej niż Trybunał w niniejszej sprawie, że nie występowały okoliczności przemawiające na rzecz uznania niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą ochrony interesów w toku (art. 2 Konstytucji). Nie każde naruszenie interesów podatnika świadczy bowiem o naruszeniu zasady ochrony interesów w toku.

W sprawie interesów w toku Trybunał konsekwentnie wyprowadzał, że obowiązkowi zamieszczenia przepisów przejściowych należy przypisać bardziej kategoryczny charakter w tych wszystkich sytuacjach, w których ustawodawca z góry wyznaczył pewien okres, w przeciągu którego miało być możliwe prowadzenie interesów

według wcześniej ustalonych zasad czy reguł gry. Trybunał zdefiniował pojęcie interesów w toku jako przedsięwzięć gospodarczych i finansowych rozpoczętych pod rządami przepisów poprzednich. W ich wypadku muszą być równocześnie spełnione trzy przesłanki: 1) przepisy prawa muszą wyznaczać pewien horyzont czasowy do realizowania określonych przedsięwzięć (w prawie podatkowym horyzont ten musi przekraczać okres roku podatkowego), 2) przedsięwzięcie to – ze swej natury – musi mieć charakter rozłożony w czasie i nie może się zrealizować w wyniku jednorazowego znaczenia gospodarczego, 3) obywatel musi faktycznie rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania owych przepisów.

Jeżeli więc w przepisie prawa wyraźnie zapewniono obywatela, że przez pewien z góry określony czas obowiązywać go będą określone reguły, a obywatel – kierując się tym zapewnieniem – rozpoczął konkretne działania, to zgodnie z zasadą ochrony interesów w toku reguł tych nie można już zmieniać na niekorzyść obywatela. Do naruszenia zasady ochrony interesów w toku dochodzi zatem wówczas, gdy ustawodawca w konkretnym wypadku wyraźnie przewidział gwarancję niezmienności danej regulacji w określonej perspektywie czasowej, tj. gdy przepisy prawa w chwili zmiany prawa (ustawy lub rozporządzeń wykonawczych do ustawy) wyznaczały pewien horyzont czasowy dla zaplanowania i przeprowadzenia przez podatnika określonego przedsięwzięcia finansowego czy gospodarczego. Ustawodawca nie może wówczas zmienić „reguł gry” przed upływem okresu czy terminu, który sam wyznaczył na realizację długookresowych przedsięwzięć. Takie stanowisko zajmował Trybunał w sprawie dotyczącej zniesienia ulgi budowlanej (wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64), w sprawie ograniczenia zakresu zwolnienia od podatku od przychodów kapitałowych (wyrok z 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01), w sprawie zniesienia zwolnienia podatkowego dla zakładów pracy chronionej (wyrok z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01) oraz w sprawie zniesienia zwolnienia podatkowego związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej (wyrok z 6 lipca 2004 r., sygn. P 14/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 62).

Zamknięty okres obowiązywania „reguł gry” może też wynikać z władczej decyzji organu administracji, konkretyzującej indywidualną sytuację podatnika w przeciągu pewnego zamkniętego okresu, np. wynikającej z decyzji przyznającej status zakładu pracy chronionej. W wyroku o sygn. K 45/01 Trybunał uznał, że kwestionowane przepisy ustawy podatkowej zmieniające na niekorzyść zasady wyliczania kwoty podatku od towarów i usług podlegającej zwrotowi na rzecz zakładu pracy chronionej były niezgodne z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ochrony interesów w toku w zakresie, w jakim nie przewidywały regulacji przejściowych niezbędnych do zapewnienia ochrony interesów podmiotów prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy w zaufaniu do dotychczasowych przepisów i wydanych wobec nich decyzji rozpoczęli realizację długookresowych przedsięwzięć na rzecz osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ich zakładach.

4. W niniejszej sprawie sytuacja spółki akcyjnej, która utraciła na przyszłość możliwość amortyzacji wkładu niepieniężnego, w postaci prawa do nieruchomości zabudowanej, zaewidencjonowanego przez tę spółkę jako wartość niematerialna i prawna, nie mieści się w ramach sytuacji podlegającej ochronie w świetle konstytucyjnej zasady ochrony interesów w toku.

Po pierwsze, żaden przepis prawa przed 1 stycznia 2000 r. nie gwarantował podatnikom podatku od osób prawnych, że przez ściśle określony czas będzie zapewnione dobrodziejstwo dokonywania odpisów amortyzacyjnych z prawa do nieruchomości wniesionego jako aport i zaewidencjonowanego jako wartość niematerialna i prawna. Wbrew stanowisku Ministra Finansów zawartemu w piśmie do Trybunału z 12 grudnia 2014 r. ani ustawa, ani obowiązujące przed 1 stycznia 2000 r. rozporządzenia wykonawcze dotyczące amortyzacji podatkowej nie przewidywały w swej treści minimalnego gwarantowanego okresu amortyzacji prawa użytkowania wniesionego jako aport, ani nie powierzały żadnemu z organów administracji publicznej ustalania tego w sposób władczy. W przeciwieństwie do amortyzacji składników majątkowych nabywanych przez spółki w wyniku inwestycji sfinansowanych z własnego majątku, w wypadku składnika nabytego jako wkład niepieniężny zakres czasowy dobrodziejstwa jego amortyzacji nie wynikał ani z art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 851, ze zm.; dalej ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych), w brzemieniu nadanym przez art. 2 pkt 7 lit. c ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1995 r. Nr 5, poz. 25) – wedle tego przepisu za koszty uzyskania przychodów uznawano odpisy z tytułu zużycia środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych (odpisy amortyzacyjne) dokonywane zgodnie z rozporządzeniami Ministra Finansów – ani z treści tych rozporządzeń. Nie występuje zatem sytuacja podobna do tej w sprawie zakończonej wyrokiem Trybunału o sygn. K 45/01, gdzie trzyletni okres „reguł gry” wynikał z władczej decyzji organu administracji, opartej na ustawie, przyznającej spółkom status zakładu pracy chronionej.

Po drugie, w niniejszej sprawie sam Minister Finansów przyznaje, że okres amortyzacji został uzależniony od wysokości przyjętych przez samego podatnika stawek amortyzacyjnych. Jednak dokonania przez spółkę



wyboru sposobu i okresu przyjętej amortyzacji i zgłoszenia tych informacji organom podatkowym nie można uznać za władcze wyznaczenie – np. przez zaakceptowanie – gwarantowanego okresu niezmiennych „reguł gry”. Wbrew też stanowisku Ministra Finansów, że po rozpoczęciu przez spółkę amortyzacji (w 1996 r.) okres amortyzacji nie mógł ulec zmianie w trakcie amortyzacji, dokonanego przez spółkę wyboru okresu przyjętej amortyzacji nie można uznać za trwały i niezmienny. Minister Finansów wyjaśnił Trybunałowi, że już w 1998 r. spółka skutecznie dokonała zmiany aktu założycielskiego m.in. samodzielnie zmieniając okres, na jaki akcjonariusz ustanowił na rzecz spółki prawo użytkowania nieruchomości – z początkowych 20 lat na 35 lat, przez co zmianie uległy odpowiednio stawki i okres amortyzacji. Biorąc pod uwagę, że spółkę założono na czas nieokreślony, a zasady amortyzacji okazały się elastyczne i podatne na zmiany, trudno uznać przyjęty ostatecznie przez spółkę okres amortyzacji za władcze i nie podlegające zmianom wyznaczenie przez ustawodawcę lub organ państwa zasięgu czasowego „interesu w toku”.

Interes przedmiotowej spółki nie stanowił zatem interesu w toku podlegającego konstytucyjnej ochronie. Pewne gwarancyjne elementy ustawowej konstrukcji instytucji amortyzacji nie zmieniają tego zapatrywania. Należało zatem, podobnie jak Trybunał w wyroku o sygn. P 14/03, uznać kwestionowany przepis za zgodny z zasadą ochrony interesów w toku (art. 2 Konstytucji). W wyroku o sygn. P 14/03, dotyczącym przepisu znoszącego na przyszłość zwolnienia od podatku od nieruchomości przysługujące dotychczas podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w specjalnej strefie ekonomicznej, Trybunał przyznał, że ustawowa konstrukcja specjalnej strefy ekonomicznej (podobnie jak ustawowa konstrukcja amortyzacji podatkowej w 1999 r.) nie zawierała ustawowej gwarancji niezmienności korzystnych zasad prowadzenia działalności przez pewien określony czas po rozpoczęciu w niej działalności przez spółkę, która ujawniła organom administracji swoje zamierzenia inwestycyjne, w tym przyjęte przez siebie ramy czasowe inwestycji. Czasowe granice ochrony takiego interesu podatnika nie wynikały ani z faktu ujawnienia przyjętych przez przedsiębiorcę ram czasowych, ani z uzyskania w odpowiedzi na te informacje pisemnych zapewnień ministrów lub odpowiedzi ministra na interpelacje poselskie, ani tym bardziej z korespondencji ze spółką.

5. W mojej ocenie, w sprawie występują dalsze okoliczności podające w wątpliwość, czy interes przedmiotowej spółki w ogóle stanowił interes podlegający konstytucyjnej ochronie z uwagi na charakter przedsięwzięcia, które miałyby tej ochronie podlegać, tj. z uwagi na sposób nabycia przez spółkę prawa użytkowania nieruchomości zabudowanej.

Po pierwsze, pod rządem rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1935 – Kodeks Handlowy (Dz. U. Nr 57, poz. 502, ze zm.; dalej: kodeks handlowy), ani ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych, ani przepisy kodeksu handlowego nie definiowały pojęcia wkładu niepieniężnego do spółki akcyjnej. W uchwale z 26 kwietnia 1991 r. (sygn. akt III CZP 32/91, OSNC nr 1/1992, poz. 7) Sąd Najwyższy orzekł, że przedmiotem wkładu niepieniężnego (aportu), którym wspólnik pokrywał swój udział w spółce z o.o., zgodnie z art. 163 kodeksu handlowego, mogło być ograniczone prawo rzeczowe w postaci użytkowania, ustanowione przez właściciela w sposób konstytutywny na rzecz spółki z o.o. Dopuszczenie wnoszenia użytkowania jako aportu do spółki z o.o. (a szerzej do każdej spółki kapitałowej) spotkało się z szeroką krytyką w piśmiennictwie i doktrynie prawa handlowego. Właśnie te kontrowersje wokół prawa użytkowania jako aportu do spółki kapitałowej sprawiły, że również przepisy podatkowe wydane w latach 90. XX w. nie zaliczały wyraźnie prawa użytkowania nieruchomości ani do środków trwałych, ani do wartości niematerialnych i prawnych.

Zaliczenie prawa użytkowania nieruchomości zabudowanej do wartości niematerialnych i prawnych opierało się wyłącznie na argumencie szerokiego rozumienia zwrotu „w szczególności”, użytego w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 stycznia 1995 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także aktualizacji wyceny środków trwałych (Dz. U. Nr 7, poz. 34, ze zm.) i § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 stycznia 1997 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (Dz. U. Nr 6, poz. 35).

W toku rozprawy ani sąd pytający, ani pozostali uczestnicy postępowania nie kwestionowali wyraźnego wyłączenia na przyszłość, po 1 stycznia 1999 r., prawa użytkowania nieruchomości z katalogu wartości niematerialnych i prawnych podlegających amortyzacji podatkowej. Z ich wypowiedzi wynika nawet, że dotychczasowe zaliczanie tego użytkowania do wartości niematerialnych i prawnych było tolerowanym, choć niekoniecznie akceptowanym zabiegiem podatkików. Przedstawiciel WSA wyjaśnił, że nie kwestionuje zamknięcia katalogu wartości niematerialnych i prawnych, ponieważ było to uzasadnione nieprawidłowościami. Sędzia wyjaśnia to tak: „To były takie przepisy, które teoretycznie dawały dość dużą możliwość do daleko idącej, nie do końca chyba zgodnej z celami ustawodawcy, optymalizacji. I one rzeczywiście, i słusznie, i bardzo dość sensownie z wyłączeniem tych jednych problemów zostały zmienione” (protokół z rozprawy z 13 stycznia 2015 r., s. 11).

Po drugie, wątpliwości wywołuje teza o konieczności kontynuacji przez ustawodawcę rozpoczętej amortyzacji prawa użytkowania nieruchomości wniesionego jako wkład niepieniężny do spółki akcyjnej, skoro prawo to od 1 stycznia 2001 r. nie ma zdolności aportowej i w ogóle nie może być wnoszone do spółki akcyjnej jako wkład niepieniężny. Zgodnie z art. 14 § 1 ustawy z dnia 20 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, ze zm.; dalej: k.s.h.), przedmiotem wkładu do spółki kapitałowej nie może być prawo niezbywalne, tymczasem – zgodnie z art. 254 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.) prawo użytkowania rzeczy jest niezbywalne.

Brak możliwości amortyzowania na przyszłość prawa użytkowania nieruchomości wniesionego do spółki akcyjnej jako wkład niepieniężny mógł okazać się następczo uzasadniony tym, że po 1 stycznia 2001 r., tj. po wejściu w życie k.s.h., istniejące spółki akcyjne obowiązane zostały w terminie trzech lat od 1 stycznia 2001 r. (tj. do 31 grudnia 2003 r.) dostosować postanowienia swoich statutów do przepisów k.s.h. (art. 623 § 1 k.s.h.). Regulacje kodeksowe przyjęły więc koncepcję łagodnego przechodzenia do nowego stanu prawnego, co nie zmienia faktu, że od 1 stycznia 2001 r. obowiązuje ustawowy nakaz dokonania zmiany statutu spółki akcyjnej w tym zakresie. Obowiązek zmiany dotyczy wszelkich postanowień statutu spółki akcyjnej, powstałej przed 1 stycznia 2001 r., z wyjątkiem tych postanowień, które były podstawą ustanowienia uprawnień akcjonariuszy nabytych przez nich przed dniem wejścia w życie k.s.h. Te uprawnienia pozostały w mocy i tylko zmiana statutu spółki w tym zakresie jest niedopuszczalna (art. 613 § 1 k.s.h.).

Z uwagi więc na przedstawione regulacje k.s.h. można wyprowadzić, odmienny niż Trybunał w niniejszej sprawie, wniosek o zasadności odstąpienia po 1 stycznia 2001 r., a z pewnością po 1 stycznia 2004 r., od kontynuacji amortyzacji praw użytkowania nieruchomości wniesionych jako aport do spółki akcyjnej przed 1 stycznia 2001 r. Pozbawienie podatników podatku dochodowego od osób prawnych możliwości amortyzacji prawa użytkowania udziału w nieruchomości wprowadzonego do ewidencji przed 1 stycznia 1999 r. mogło być w tej szczególnej sytuacji uzasadnione z uwagi na systemowe zmiany rozwiązań w zakresie prawa handlowego (prawa materialnego), której dotyczy dany podatek. Jak wskazywał już Trybunał, nie tylko ochrona interesów finansowych państwa, ale również konieczność przestrzegania prawa materialnego stanowi wartość konstytucyjną, która może uzasadniać zmianę ustawy podatkowej na niekorzyść podatników (por. wyrok TK z 25 czerwca 2002 r.). Można usprawiedliwić wyjątkowe nadanie normom możliwości oddziaływania na sytuacje zastane, jeżeli zaistniały ważne powody, a zainteresowane podmioty miały podstawy, by oczekiwać uchwalenia takich norm (por. wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01).

Po trzecie, należy wskazać, że niezgodnie ze stanem faktycznym zawisłej sprawy, Trybunał, idąc za sądem pytającym, rozwija zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji na skutek zmian przepisów podatkowych pozbawiających spółkę możliwości dokonywania odpisów amortyzacyjnych w sytuacji poniesienia przez spółkę wydatków w celu osiągnięcia przychodów. Tymczasem przedstawione argumenty odnoszące się do podstawowego celu amortyzacji podatkowej, mającej na celu odzyskanie środków zainwestowanych przez spółkę w nabycie, są w pełni zasadne jedynie w razie odpłatnego nabycia (zakupu) przez spółkę praw majątkowych, a nie w razie „nieodpłatnego” nabycia prawa do nieruchomości wniesionego jako wkład niepieniężny (aport). Trudno też uznać nabycie prawa do nieruchomości w postaci aportu za inwestycyjne przedsięwzięcie gospodarcze i finansowe samej spółki, które zasługiwałoby na wzmożoną ochronę w świetle zasady ochrony interesów w toku. O takim przedsięwzięciu (inwestycji) można mówić, ale w wypadku akcjonariusza, a więc podmiotu odrębnego od mającej osobowość prawną spółki akcyjnej. Spółka rozpoczęła swoją działalność, wykorzystując uzyskane mienie, lecz wartość wniesionego wkładu niepieniężnego, od którego przed 1 stycznia 2000 r. spółka dokonywała odpisów amortyzacyjnych, nie powiększyła dochodu spółki za dany rok podatkowy, będącego podstawą opodatkowania (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych), a więc nie generowała wyższego podatku. Przed 1 stycznia 2000 r. do przychodów spółki akcyjnej nie zaliczało się przychodów otrzymanych na utworzenie lub powiększenie kapitału zakładowego (akcyjnego). Również od 1 stycznia 2000 r. do przychodów nie zalicza się przychodów otrzymanych na utworzenie lub powiększenie kapitału zakładowego (art. 12 ust. 4 pkt 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych).

Trudno zatem uznać dokonywanie odpisów amortyzacyjnych od mienia nabytego jako wkład niepieniężny za przedsięwzięcie podlegające wzmożonej ochronie. Z tej przyczyny nie może odnieść pożądanego skutku argument Trybunału w niniejszej sprawie, że interes podatnika jest uzasadniony z uwagi na konieczność uwzględnienia przez niego w rachunku kosztów uzyskania przychodów z wydatków poniesionych na nabycie określonych składników majątkowych, skoro otrzymując aport spółka założona przez gminę nie przedstawiła ekwiwalentu na nabycie wkładu niepieniężnego. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, wydanie akcji własnych w zamian za wkład niepieniężny może być wprawdzie uznane za wydatek w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 8 ustawy z 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, jednak za koszt uzyskania przychodu

nie można przyjąć wartości emisyjnej akcji wydanych w zamian za wkład niepieniężny (por. wyrok WSA w Białymstoku z 16 lipca 2008 r., sygn. akt I SA/Bk 155/08, Lex nr 404905).

6. Z powyższych względów sytuacja podatnika w badanej sprawie nie miała charakteru prawa podmiotowego, ani interesu podatnika w toku. Nie mogła zatem podlegać ocenie z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych, a także zasady ochrony interesów w toku.

7. Jestem natomiast przekonany, że sytuacja spółki mogła podlegać ocenie z punktu widzenia bardziej ogólnej zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasady lojalności państwa wobec adresata norm prawnych). Także ta zasada wyraża się bowiem w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz w przyszłości też będą uznawane przez porządek prawny. Także z ogólnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika ogólny zakaz arbitralnych zmian „reguł gry” bez uzasadnionych powodów (por. wyrok TK z 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81 oraz orzeczenie z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10), w szczególności zakaz naruszania zasady lojalności wobec obywateli w postaci braku odpowiednich przepisów przejściowych (por. wyrok TK z 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98).

Trybunał Konstytucyjny jest jednak w procesie orzekania związany granicami pytania prawnego (art. 66 ustawy o TK). Rozpoznanie zarzutów sądu pytającego odnośnie niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, niewskazanej jako wzorzec kontroli konstytucyjności przez sąd inicjujący postępowanie z pytania prawnego, było niedopuszczalne.

Z powyższych względów złożyłem zdanie odrębne.

## 14

### **WYROK** z dnia 12 lutego 2015 r. **Sygn. akt SK 70/13\***

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

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

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 12 lutego 2015 r., skargi konstytucyjnej Andrzeja Wiekiery o zbadanie zgodności: art. 226 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie, z art. 54 ust. 1, art. 61 ust. 1 oraz art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

\* Sentencja została ogłoszona dnia 20 lutego 2015 r. w Dz. U. poz. 234.

## o r z e k a:

**Art. 226 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego dokonane niepublicznie, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

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

## UZASADNIENIE

## I

1. Andrzej Wiekiera (dalej: skarżący) wniósł do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną o zbada-  
nie zgodności art. 226 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.;  
dalej: k.k.) w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu  
przybranej dokonane niepublicznie, z art. 54 ust. 1, art. 61 ust. 1 oraz art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32  
ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 226 § 1 k.k.: „Kto znieważa funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną,  
podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności  
albo pozbawienia wolności do roku”.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

Skarżący został oskarżony o to, „że w dniu 1 września 2011 r. (...) słowami uznanymi powszechnie za obe-  
lżywe znieważył Wójta Gminy (...) podczas i w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych”  
– tj. o przestępstwo z art. 226 § 1 k.k. Wyrokiem Sądu Rejonowego z 29 maja 2012 r. skarżący (wówczas  
radny) został uznany za winnego popełnienia zarzucanego mu czynu. W uzasadnieniu wyroku sąd stwierdził,  
że okoliczności popełnienia czynu i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości. Do znieważenia doszło podczas  
i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych przez wójta, w jego gabinecie, pod nieobecność innych  
osób. Sąd Rejonowy, ustalając kwalifikację prawną czynu, rozważył, czy znamieniem czynu z art. 226 § 1  
k.k. jest publiczność zachowania sprawy. Zwrócił uwagę, że orzecznictwo w tym zakresie nie jest jednolite,  
jednak – w ocenie Sądu Rejonowego – „należy podzielić trafność zapatrywania iż publiczność działania nie  
jest znamieniem czynu z art. 226 § 1 k.k”. Sąd zaznaczył przy tym, że art. 226 § 1 k.k., w brzmieniu nadanym  
ustawą z dnia 9 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (Dz. U. Nr 122, poz. 782), nie był poddany  
kontrolom Trybunału Konstytucyjnego, zaś „skutki normatywne orzeczenia TK nie odnoszą się do art. 226 [§ 1]  
k.k. w brzmieniu nadanym nowelą” (sąd nawiązał do wyroku Trybunału z 11 października 2006 r., sygn. P 3/06,  
OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 121). Na mocy art. 226 § 1 w związku z art. 33 § 1 i 3 k.k. Sąd Rejonowy wymierzył  
skarżącemu karę grzywny w wymiarze 40 stawek dziennych, ustalając wysokość jednej stawki na kwotę 20 zło-  
tych, a także na mocy art. 50 k.k. orzekł o podaniu wyroku do publicznej wiadomości (zamieszczenie ogłoszenia  
o jego treści na tablicy ogłoszeń urzędu gminy) przez okres 2 tygodni.

Wyrok Sądu Rejonowego został utrzymany w mocy przez Sąd Okręgowy (wyrok z 20 listopada 2012 r.). Sąd  
Okręgowy powołał się na uchwałę Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I KZP 8/12. Sąd Najwyższy  
uznał, że: „Do znamion przestępstwa określonego w art. 226 § 1 k.k. nie należy publiczne działanie sprawcy”.

1.2. Skarżący zarzucił, że dokonana przez Sąd Rejonowy wykładnia art. 226 § 1 k.k. ogranicza konstytucyjne  
prawa i wolności obywateli, takie jak wolność wyrażania poglądów (art. 54 ust. 1 Konstytucji), prawo uzyskiwania  
informacji o działalności organów publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstitu-  
cji), a także prawo obywateli do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej  
osoby do organów władzy publicznej (art. 63 Konstytucji), a przy tym narusza zasadę równości obywateli wobec  
prawa (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji). W ocenie skarżącego, ograniczenia te nie są konieczne w demokratycznym



państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Uzasadniając zarzuty postawione w skardze konstytucyjnej, skarżący powołał się na wyrok TK z 11 października 2006 r., sygn. P 3/06, w którym Trybunał między innymi podniósł, że ustalonym standardem w państwie demokratycznym jest przesuwanie coraz dalej granicy wolności wypowiedzi przede wszystkim w odniesieniu do wszelkich spraw związanych z funkcjonowaniem instytucji i osób publicznych. Skarżący podkreślił, że podobny kierunek wykładni przepisów zapewniających swobodę wypowiedzi prezentuje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC).

Szczególna regulacja dotycząca znieważenia funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej, określona w art. 226 § 1 k.k., ma zapewnić ochronę porządku publicznego, autorytetu organów władzy publicznej, a także ochronę godności osoby będącej funkcjonariuszem publicznym (por. *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz. Tom II, komentarz do art. 117-277 k.k.*, red. A. Zoll, Warszawa 2008, s. 940). W ocenie skarżącego, w sytuacji gdy zniewaga zostaje dokonana niepublicznie – w sposób, który nie zagraża ani porządkowi publicznemu, ani nie naraża na poniżenie autorytetu organu reprezentowanego przez funkcjonariusza – konieczność objęcia ochroną funkcjonariusza publicznego nie jest uzasadniona, tym bardziej, że jedynymi dowodami w sprawie są wówczas zeznania znieważonego funkcjonariusza publicznego.

W przekonaniu skarżącego, wprowadzenie ograniczenia swobody wypowiedzi nie jest proporcjonalnym środkiem do zapewnienia celu, jakim jest ochrona porządku publicznego, autorytetu organów władzy publicznej, czy ochrony godności funkcjonariusza publicznego (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ograniczenie swobody wyrażania poglądów i wolności słowa w demokratycznym państwie prawa niesie ze sobą szczególne niebezpieczeństwo; uniemożliwia swobodne wyrażanie odmiennych poglądów przez przedstawicieli władzy (tak jak w niniejszej sprawie przez wójta i radnego), a w konsekwencji prawidłowe wykonywanie władzy publicznej dla dobra społeczności gminnej.

Skarżący podniósł ponadto, że w demokratycznym państwie prawa „nie może trwać *ad infinitum* niemożność zdefiniowania, co jest, a co nie jest przestępstwem ściganym z oskarżenia publicznego”. Pomimo wyroku Trybunału o sygn. P 3/06, istnieją rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego i zasadnicze wątpliwości interpretacyjne komentatorów odnoszące się do art. 226 § 1 k.k. Utrzymywanie tego stanu rzeczy narusza konstytucyjną zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), skoro te same stany faktyczne (zdarzenia prawnie relewantne) mogą być rozstrzygane na podstawie tej samej normy prawnej w sposób diametralnie różny.

Zdaniem skarżącego, uchwała SN z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I KZP 8/12, wypaczyła „sens i istotę” wyroku TK z 11 października 2006 r., sygn. P 3/06. Rozbieżności, które pojawiły się w orzecznictwie po nowelizacji art. 226 § 1 k.k. (mającej na celu wykonanie wyroku TK), wymagają zatem zbadania znowelizowanego brzmienia przepisu celem ostatecznego rozstrzygnięcia, czy znieważenie funkcjonariusza publicznego w miejscu niepublicznym jest przestępstwem ściganym z oskarżenia publicznego, zagrożonym wyższą sankcją karną, czy też należy rozstrzygać przedmiotowe sprawy w drodze prywatnoskargowej i cywilnej.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO), pismem z 2 stycznia 2014 r., zgłosił udział w postępowaniu, przedstawiając jednocześnie stanowisko, że art. 226 § 1 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. RPO, zestawiając zasadnicze motywy wyroku TK z 11 października 2006 r., sygn. P 3/06, z rozbieżnym orzecznictwem sądowym, występującym na tle znowelizowanego art. 226 § 1 k.k., wyraził przekonanie, że usunięcie wątpliwości natury konstytucyjnej może nastąpić wyłącznie przez orzeczenie Trybunału w niniejszej sprawie.

Dokonując oceny zakwestionowanego przepisu, RPO ograniczył się jedynie do wzorców konstytucyjnych, które w jego przekonaniu mają zastosowanie w przedmiotowej sprawie, tj. art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.2. RPO poprzedził ocenę zgodności art. 226 § 1 k.k. z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji analizą zasady wolności słowa na tle orzecznictwa TK oraz orzecznictwa ETPC. Podkreślił, że swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek. Odnosząc te rozważania do problematyki podniesionej w skardze konstytucyjnej, RPO stwierdził, że penalizowanie czynu polegającego na znieważeniu funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej, dokonanego niepublicznie, stanowi ingerencję w konstytucyjnie chronioną wolność wyrażania poglądów, która nie może sprostać testowi proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Zdaniem RPO, ingerencja ustawodawcy – w zakresie znieważenia dokonanego niepublicznie – nie jest ani konieczna, ani niezbędna dla zapewnienia ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego. Powołując się na wyrok TK z 11 października 2006 r., sygn. P 3/06, RPO podkreślił, że żadna z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie uzasadnia w tym wypadku ingerowania w sferę gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw. Taka ingerencja nie sprzyja także ochronie autorytetu władzy publicznej, ponieważ jej autorytet nie jest, i nie może być budowany przez „sztuczne, formalnie wytyczane bariery komunikacji i swobody wypowiedzi pomiędzy obywatelami. Wręcz przeciwnie – ingerowanie państwa w tę sferę, a zwłaszcza możliwość zastosowania środków odpowiedzialności karnej, obniża autorytet organów państwa i niesie niebezpieczeństwo patologii w sferze stosowania instrumentów prawnych”.

RPO zwrócił również uwagę, że funkcjonariusze publiczni cieszą się większym zaufaniem w organach wymiaru sprawiedliwości, co może wpływać na nierówną pozycję obywatela w kontakcie z władzą publiczną i w konsekwencji może w pewnych sytuacjach powodować ustalenie błędnego stanu faktycznego w sprawie o czyn z art. 226 § 1 k.k.

RPO podkreślił, że ewentualne uznanie przez Trybunał niezgodności z Konstytucją art. 226 § 1 k.k., w zaskarżonym w skardze konstytucyjnej zakresie, nie będzie oznaczać pozbawienia na gruncie przepisów kodeksu karnego ochrony czci funkcjonariuszy publicznych lub osób do pomocy im przybranych. Przeciwnie, ochrona taka nadal będzie istnieć, co wynika *expressis verbis* z art. 216 § 1 k.k. Znieważani niepublicznie funkcjonariusze publiczni mogą ponadto skorzystać z wachlarza uprawnień przewidzianych na gruncie prawa cywilnego (por. art. 23 i art. 24 k.c.). Ochrona dóbr osobistych może być uznana za skuteczną ochronę czci i dobrego imienia, gdyż uruchamia środki dolegliwe dla znieważającego, w tym finansowe.

Zdaniem RPO, ujęcie w zakwestionowanym przepisie znamienia publicznego działania czynić będzie zadość pierwotnemu *ratio legis* art. 226 § 1 k.k. oraz będzie spójne z § 3 tego przepisu. Penalizowanie czynu polegającego na niepublicznym znieważeniu funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej stanowi nadmiernie represyjne działanie państwa, nieadekwatne do celów wynikających z *ratio legis* art. 226 § 1 k.k., a w konsekwencji nakłada na obywatela nieproporcjonalne ciężary.

3. Marszałek Sejmu, w imieniu Sejmu, złożył wyjaśnienia w sprawie, wnosząc jednocześnie o stwierdzenie, że art. 226 § 1 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego dokonane niepublicznie, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

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

3.1. W ramach analizy formalnej skargi konstytucyjnej, Marszałek Sejmu uznał po pierwsze, że niniejsze postępowanie, w zakresie badania zgodności kwestionowanego przepisu z art. 61 ust. 1 i art. 63 Konstytucji, powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). Zdaniem Marszałka Sejmu, w sprawie skarżącego nie można mówić o realizacji przez niego prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji), czy też prawa do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby (art. 63 Konstytucji). Tym samym kontrola kwestionowanego przepisu przez pryzmat tych praw miałyby cechy kontroli abstrakcyjnej, oderwanej od realiów sprawy karnej skarżącego. To zaś w wypadku skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne.

Po drugie, Marszałek Sejmu uznał za niedopuszczalny także wzorzec w postaci art. 32 Konstytucji, ponieważ skarżący nie powiązał art. 32 Konstytucji z jakimś innym przepisem ustawy zasadniczej, wyrażającym prawo podmiotowe. A zatem postępowanie dotyczące zgodności art. 226 § 1 k.k. z art. 32 Konstytucji powinno zostać – na mocy art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po trzecie, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że art. 226 § 1 k.k. penalizuje znieważenie dwóch kategorii podmiotów, a mianowicie funkcjonariusza publicznego i osoby do pomocy mu przybranej. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie powinno ulegać wątpliwości, że między tymi dwiema kategoriami podmiotów zachodzą poważne różnice, wynikające przede wszystkim z tego, iż osoba przybrana do pomocy nie jest funkcjonariuszem publicznym, lecz osobą prywatną, która jedynie *ad hoc* udziela pomocy funkcjonariuszowi publicznemu i nie jest reprezentantem organu władzy publicznej. W sprawie karnej, która legła u podstaw skargi konstytucyjnej, doszło do znieważenia wyłącznie funkcjonariusza publicznego. Czyn skarżącego nie dotyczył osoby przybranej do pomocy. Mając powyższe na uwadze, Marszałek Sejmu przyjął, że objęcie tej osoby zakresem skargi konstytucyjnej pozostaje w sprzeczności z istotą kontroli konkretnej. Dlatego też Sejm ograniczył swoje stanowisko do tej postaci czynu określonego w art. 226 § 1 k.k., która polega na znieważeniu funkcjonariusza publicznego.

Po czwarte, Marszałek Sejmu zauważył, że analizowana skarga konstytucyjna po części bazuje na zastrzeżeniach formułowanych wobec przeprowadzonego postępowania dowodowego i ustaleń faktycznych, które zostały dokonane przez sądy orzekające w sprawie skarżącego. Tego typu argumentacja nie może być uwzględniona w postępowaniu, gdyż Trybunał jest „sądem prawa”, przedmiotem jego kontroli mogą być wyłącznie akty normatywne, nie zaś akty stosowania prawa.

3.2. Marszałek Sejmu poddał ocenie merytorycznej zagadnienie, czy art. 226 § 1 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego dokonane niepublicznie, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na wstępie Marszałek Sejmu wskazał, że przedmiotem oceny powinien być art. 226 § 1 k.k. rozumiany tak, jak przyjął w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy. To znaczy, że stypizowany w art. 226 § 1 k.k. czyn zabroniony może być popełniony zarówno publicznie, jak i niepublicznie.

Marszałek Sejmu zauważył, że skarżący – wyrażając wątpliwości co do konstytucyjności art. 226 § 1 k.k. – nie dokonał należytego rozróżnienia między znieważeniem a zniesławieniem funkcjonariusza publicznego. Czyn określony w art. 226 § 1 k.k. dotyczy zachowań, które mają charakter obelżywy czy też obraźliwy i polegają na okazywaniu funkcjonariuszowi publicznemu pogardy, uwłaczaniu jego godności. Brak precyzyjnego rozgraniczenia przez skarżącego znieważenia od zniesławienia funkcjonariusza publicznego prowadzi do tego, że znacznej części argumentacji zawartej w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie można odnieść do art. 226 § 1 k.k.

3.2.1. Przechodząc do oceny merytorycznej przepisu, Marszałek Sejmu podkreślił, że w świetle orzecznictwa TK i ETPC, ustalonym standardem w państwie demokratycznym jest, zważywszy na cele i funkcje debaty publicznej, przesuwanie coraz dalej granicy wolności wypowiedzi. Dotyczy to zwłaszcza wypowiedzi odnoszących się do spraw związanych z funkcjonowaniem instytucji i funkcjonariuszy publicznych, ponieważ ich działalność rzutuje na losy szerszych grup społecznych, a nawet całego społeczeństwa. Wolność wypowiedzi podlega zatem w tych wypadkach intensywniejszej ochronie prawnej niż w odniesieniu do osób prywatnych. Marszałek Sejmu zwrócił przy tym uwagę, że o ile wójt, w pewnych okolicznościach, może być uznany za polityka, o tyle zawsze jest funkcjonariuszem publicznym (zob. art. 115 § 13 pkt 4 k.k.) i w związku z tym podlega on szerszej ochronie przed „obraźliwymi atakami słownymi”, niż polityk. Wymaga przy tym wyeksponowania, że dokonane przez skarżącego znieważenie nastąpiło podczas i w związku z pełnieniem przez wójta obowiązków służbowych, nie zaś podczas i w związku z jego działalnością polityczną.

3.2.2. Zdaniem Marszałka Sejmu, wynikające z art. 226 § 1 k.k. ograniczenie wolności wyrażania poglądów (swobody wypowiedzi) jest konieczne z uwagi na porządek publiczny, tj. przesłankę określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Głównym przedmiotem ochrony art. 226 § 1 k.k. jest prawidłowe i niezakłócone funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządu terytorialnego. Jak podkreślił Trybunał w wyroku z 11 października 2006 r. (sygn. P 3/06) – nieodłącznym komponentem porządku publicznego jest niezakłócone funkcjonowanie władzy publicznej. Znieważanie funkcjonariuszy publicznych może zakłócać prawidłowe wykonywanie przez nich obowiązków służbowych, a tym samym godzić w należyte realizowanie zadań instytucji państwowych i samorządowych.

W ocenie Marszałka Sejmu, wynikające z art. 226 § 1 k.k. ograniczenie wolności wyrażania swoich poglądów jest również konieczne z uwagi na przewidzianą w art. 31 ust. 3 Konstytucji ochronę wolności i praw innych osób. Przedmiotem ochrony zakwestionowanego przepisu jest bowiem, obok prawidłowego i niezakłóconego funkcjonowania instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, godność (cześć, dobre imię) osoby będącej funkcjonariuszem publicznym.

W kontekście zarzutów skargi konstytucyjnej, Marszałek Sejmu podkreślił, że wskazany powyżej przedmiot ochrony art. 226 § 1 k.k. nie traci na aktualności w sytuacji niepublicznego znieważenia funkcjonariusza publicznego, dokonywanego podczas i w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych. Nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że również takie znieważenie może godzić w prawidłowe i niezakłócone funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządu terytorialnego.

Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że odpowiedzialność karna z art. 226 § 1 k.k. nie może być zastąpiona jakimś innym reżimem odpowiedzialności; nie podzielił też stanowiska skarżącego, że wystarczającą reakcją państwa na niepubliczne znieważenie funkcjonariusza publicznego powinien być art. 216 k.k. Po pierwsze, art. 216 § 1 i 2 k.k. w żaden sposób nie obejmuje swoją ochroną prawidłowego i niezakłóconego funkcjonowania instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, a więc tego, co w art. 226 § 1 k.k. jest najważniejsze. Po drugie, przestępstwa stypizowane w art. 216 § 1 i 2 k.k., w odróżnieniu od przestępstwa z art. 226 § 1 k.k., są ścigane z oskarżenia prywatnego. Taki tryb ścigania jest całkowicie nieadekwatny do czynów zakłócających prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządu terytorialnego. Po trzecie, przyjęcie prywatnoskargowego trybu ścigania będzie zniechęcać pokrzywdzonych funkcjonariuszy publicznych do reagowania na niepubliczne zniewagi. Po czwarte, przerzucenie na osoby fizyczne, będące funkcjonariuszami publicznymi, ciężaru ścigania

niepublicznych znieważeń i związane z tym niedogodności mogą doprowadzić do unikania przez funkcjonariuszy sytuacji, w których są narażeni na znieważenie.

Konkludując, Marszałek Sejmu stwierdził, że wynikające z art. 226 § 1 k.k. ograniczenia wolności wypowiedzi nie są nazbyt intensywne i nie zawężają nadmiernie granic swobodnego wyrażania swoich poglądów. Zaznaczył, że zakres stosowania art. 226 § 1 k.k., został ograniczony na skutek nadania temu przepisowi nowego brzmienia, w związku z wykonaniem wyroku TK z 11 października 2006 r., sygn. P 3/06. Zakres ingerencji art. 226 § 1 k.k. w wolność wyrażania swoich poglądów (swobodę wypowiedzi) jest również ograniczony przez to, że stypizowany tam czyn zabroniony można popełnić tylko umyślnie i tylko z zamiarem bezpośrednim. Jeżeli zaś chodzi o stopień represyjności ingerencji art. 226 § 1 k.k. w wolność wyrażania swoich poglądów (swobodę wypowiedzi), to za wypełnienie znamion stypizowanego tam czynu zabronionego przewidziana jest alternatywnie grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Marszałek Sejmu stwierdził, że penalizacja niepublicznego znieważenia funkcjonariusza publicznego, podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych (art. 226 § 1 k.k.), stanowi rozwiązanie dopuszczalne z punktu widzenia art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustanowione w ten sposób ograniczenie wolności wyrażania swoich poglądów (swobody wypowiedzi) jest konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób. Ograniczenie to nie narusza istoty wolności wyrażania swoich poglądów (swobody wypowiedzi).

4. Prokurator Generalny w piśmie z 29 grudnia 2014 r. zajął stanowisko, że art. 226 § 1 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 32 Konstytucji. W pozostałym zakresie, Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Prokurator Generalny dokonał na wstępie wykładni znamion czynu określonego w art. 226 § 1 k.k. Na podstawie wykładni językowej, systemowej oraz funkcjonalnej, wspartej wykładnią historyczną, przyjął, że przestępstwo znieważenia funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej może być popełnione publicznie lub niepublicznie.

4.2. W dalszej kolejności Prokurator Generalny zbadał, czy art. 226 § 1 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje niepubliczne znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 32 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdził, że art. 226 § 1 k.k. niewątpliwie ogranicza wolność słowa. Bariery wolności słowa, postawioną przez ustawodawcę w tym przepisie, jest zakaz znieważenia publicznie lub niepublicznie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakaz znieważania funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej podczas i w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, dokonanego niepublicznie, jest konieczny z uwagi na utrzymanie porządku publicznego, obiektywnego i pozbawionego pozamerytorycznych nacisków wykonywania obowiązków służbowych oraz praw i godności tych funkcjonariuszy, jako reprezentantów państwa wykonujących w jego imieniu określone czynności.

Przesłanka ochrony porządku publicznego obejmuje harmonijne współzycie społeczeństwa. Naruszeniem porządku publicznego są zachowania, które mają na celu bezpodstawny i pozamerytoryczny atak w rzeczywistości na organ, poprzez funkcjonariusza reprezentującego ten organ, i przez to godzą w inne dobra prawnie chronione, do których należy obiektywne, pozbawione nacisków wykonywanie czynności w imieniu organów państwowych lub samorządowych.

Prokurator Generalny podkreślił, że wolność słowa oznacza prawo do krytyki, która jednak nie może być formą napaści. Treścią wolności słowa nie jest prawo do znieważania funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej, ale prawo kierowania do niego merytorycznych zarzutów. Zachowanie skarżącego dotyczyło co prawda działalności funkcjonariusza publicznego, ale było formą napaści na niego, a nie wyrażaniem poglądów na temat funkcjonowania instytucji samorządowej, a zarazem mogło zostać odebrane jako próba wywarcia niedozwolonego nacisku na piastuna organu, by w przyszłości nie podejmował działań kontrolnych, do których organ ten jest uprawniony. Takie zachowanie skarżącego nie powinno korzystać z ochrony przynależnej wolności słowa. Prawo do krytyki nie może przeradzać się w prawo do formułowania inwektyw i pomówień pod adresem funkcjonariusza państwa (zob. postanowienie SN z 10 grudnia 2003 r., sygn. akt V KK 195/03, OSNKW nr 3/2004, poz. 25).



Prokurator Generalny zaznaczył, że czynności funkcjonariuszy należy chronić przed bezprawnymi atakami zarówno wtedy, gdy czynności w imieniu organu funkcjonariusze ci wykonują publicznie, jak i niepublicznie. Niezasadne byłoby przerzucenie – przy czynnościach niepublicznych, w tym niejawnych – ochrony działalności instytucji państwowych na funkcjonariusza publicznego, który działałby jako osoba prywatna, chroniąca wówczas swoje dobre imię w ramach sprawy z oskarżenia prywatnego, a niejako przy okazji – także dobre imię instytucji, w związku z działaniem której funkcjonariusz został znieważony. Nie znajduje też żadnego uzasadnienia przerzucenie ciężaru ochrony działalności instytucji państwowej lub samorządowej na osobę przybraną przez funkcjonariusza publicznego do pomocy, tym bardziej, że może to być osoba przypadkowa.

Prokurator Generalny nie zgodził się z tezą skarżącego, że podstawowy przedmiot ochrony, jakim jest działalność instytucji państwowych oraz samorządowych, występuje tylko w relacjach publicznych, tzn. w sytuacjach dostępnych dla publiczności. Instytucje te pełnią rolę służebną wobec obywateli i dobre imię tych instytucji budowane jest także w relacjach o charakterze niepublicznym, tj. instytucja-obywatel, w ramach wzajemnego poszanowania oraz konstruktywnego przedstawiania często sprzecznych poglądów oraz krytyki. Znieważenie zmierza zaś niejednokrotnie do spowodowania zaniechania przez funkcjonariusza publicznego lub osobę mu do pomocy przybraną wykonania zgodnej z prawem czynności, które to wykonanie może przynieść negatywne skutki dla atakującego.

Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę, że ochrona czci drugiej osoby nabywa większego znaczenia wraz z rozwojem demokracji. Dlatego też nie ma podstaw, aby z mocy prawa deprecjonować ochronę wizerunku instytucji państwowych lub samorządowych i możliwości ich nieskrępowanego działania w ramach prawa. Są to instytucje państwa demokratycznego, z obsadą wyłonioną z zachowaniem standardów demokratycznych, służące społeczeństwu obywatelskiemu i dla tej służby wyposażone w określone prawem kompetencje. Kompetencje te muszą być sprawnie realizowane w interesie społeczeństwa. Prawo do dobrej administracji to prawo do administracji sprawnej, działającej tylko na podstawie i w granicach prawa, bez niedopuszczalnych nacisków.

Prokurator Generalny, nawiązując do orzecznictwa ETPC, zwrócił uwagę na zróżnicowany stopień tolerancji wypowiedzi krytycznych wobec funkcjonariuszy i uznał, że funkcjonariusze państwa objęci ochroną na podstawie art. 226 § 1 k.k. w znacznej większości nie są wybierani w wyborach powszechnych, a zatem zakres dopuszczalnej krytyki tych osób jako takich może być ograniczony. Wynikające z art. 226 § 1 k.k. ograniczenie jest proporcjonalne w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie to zarazem nie narusza istoty wolności słowa, nie zakazuje bowiem wyrażania poglądów, opinii i krytyki jako takich, a tylko wymaga przedstawienia ich w odpowiedniej formie – bez znieważania funkcjonariusza.

4.3. Prokurator Generalny wskazał ponadto, że nie można mówić o naruszeniu zasady równości w traktowaniu podmiotów powołujących się na wolność słowa, jeżeli zachowanie tych podmiotów wypełnia znamiona tak różnych przepisów prawa karnego, jak art. 226 i art. 216 § 1 k.k. Skoro dopuszczalne jest różnicowanie w traktowaniu podmiotów w zakresie ograniczenia wolności słowa ze względu na brak wspólnej cechy istotnej, to nie można twierdzić, że naruszony został zakaz dyskryminacji, sformułowany w art. 32 ust. 2 Konstytucji, skoro owa dyskryminacja – zdaniem skarżącego – miała polegać właśnie na różnym kwalifikowaniu prawnokarnym opisanych zachowań, z wynikającymi z tej kwalifikacji skutkami procesowymi i materialnoprawnymi.

4.4. Podsumowując, Prokurator Generalny wskazał, że w polskim porządku prawnym ochrona funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej powiązana jest z ochroną instytucji państwowej lub samorządowej, w ramach której wykonują oni obowiązki służbowe. Głównym przedmiotem ochrony jest niezakłócone funkcjonowanie instytucji, a dopiero na dalszym planie – cześć (dobre imię) funkcjonariusza publicznego.

W ocenie Prokuratora Generalnego, ograniczenie prawnokarnej ochrony działalności instytucji państwowych lub samorządowych tylko do zachowań publicznych samo przez się trudno uznać za stymulujące mechanizmy konstruktywnej krytyki i społecznej kontroli postępowania organów władzy państwowej lub samorządowej, a jest wysoce prawdopodobne, że powiększyłoby ilość pozamerytorycznych ataków na instytucje państwowe i samorządowe, których autorytetu musieliby bronić sami funkcjonariusze działający prywatnie.

## II

Na rozprawie 12 lutego 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach i przedstawioną w nich argumentację.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Zakwestionowany przepis.

Skarżący zakwestionował zgodność art. 226 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie, z art. 54 ust. 1, art. 61 ust. 1 oraz art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W sprawie skarżącego znalazł zastosowanie art. 226 § 1 k.k. w brzmieniu: „Kto znieważa funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną, podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”. Przytoczone brzmienie art. 226 § 1 k.k. uzyskał na mocy art. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (Dz. U. Nr 122, poz. 782; dalej: ustawa nowelizująca z 2008 r.), która weszła w życie 25 lipca 2008 r.

Ustawodawca sformułował legalną definicję pojęcia „funkcjonariusz publiczny” w art. 115 § 13 k.k. Zgodnie z tym przepisem: „Funkcjonariuszem publicznym jest: 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, 2) poseł, senator, radny, 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego, 3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, 4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, 5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, 6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, 7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, 8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, 9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe”. W pełni aktualna jest uchwała SN z 10 października 1991 r. (sygn. akt I KZP 21/91, OSNKW nr 1-2/1992, poz. 6), uznająca wójta gminy za funkcjonariusza publicznego.

Należy zwrócić uwagę, że art. 226 § 1 k.k. penalizuje znieważenie dwóch kategorii podmiotów: funkcjonariusza publicznego i osoby do pomocy mu przybranej. W sprawie karnej, która legła u podstaw skargi konstytucyjnej, doszło do znieważenia wyłącznie funkcjonariusza publicznego. Czyn skarżącego nie dotyczył osoby przybranej do pomocy. Dlatego też Trybunał, zważywszy na konkretny charakter kontroli przepisu badanego w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną, ocenił art. 226 § 1 k.k. jedynie w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego dokonane niepublicznie.

1.2. Wzorce kontroli.

Skarżący zarzucił, że art. 226 § 1 k.k., w zakresie w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie, ogranicza konstytucyjne prawa i wolności obywateli: wolność wyrażania poglądów (art. 54 ust. 1 Konstytucji), prawo uzyskiwania informacji o działalności organów publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji), prawo obywateli do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby do organów władzy publicznej (art. 63 Konstytucji), a przy tym narusza zasadę równości obywateli wobec prawa (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji). W ocenie skarżącego, ograniczenia wynikające z zakwestionowanego przepisu nie są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

1.2.1. Skarżący, wskazując konstytucyjne wzorce kontroli, ograniczył się do ogólnych zarzutów. Szerzej uzasadnił jedynie zarzut naruszenia art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący nie uzasadnił natomiast, na czym polega naruszenie przez art. 226 § 1 k.k. prawa skarżącego do uzyskiwania informacji o działalności organów publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby do organów władzy publicznej (art. 63 Konstytucji). W tym zakresie skarga konstytucyjna nie spełnia przesłanki określonej 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); przepis ten zobowiązuje do wskazania, jakie konstytucyjne

wolności lub prawa, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. W uzasadnieniu skargi zabrakło takiej argumentacji.

Dodatkowo należy zauważyć, że z ustaleń sądów orzekających w sprawie skarżącego wynika, iż czyn skarżącego nie miał żadnego związku z realizacją praw określonych w art. 61 ust. 1 i art. 63 Konstytucji. Kontrola kwestionowanego przepisu przez pryzmat tych praw miałaby charakter kontroli abstrakcyjnej, oderwanej od realiów sprawy karnej skarżącego. To zaś w wypadku skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne.

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia art. 61 ust. 1 oraz art. 63 Konstytucji.

1.2.2. Podobne stanowisko zajął Trybunał odnośnie art. 32 Konstytucji. Skarżący jako wzorzec konstytucyjnej kontroli wskazał art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. W art. 32 ust. 1 Konstytucji została wyrażona ogólna zasada równości, a w ust. 2 został ustanowiony zakaz dyskryminacji. W skardze konstytucyjnej skarżący zarzucił naruszenie wyłącznie zasady równości wobec prawa określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Argumentację w zakresie tego zarzutu skarżący ograniczył do stwierdzenia, że „w demokratycznym państwie prawa nie może trwać *ad infinitum* niemożność zdefiniowania, co jest, a co nie jest przestępstwem ściganym z oskarżenia publicznego (...). Utrzymywanie tego stanu rzeczy narusza w sposób *prima facie* oczywisty konstytucyjną zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), skoro te same stany faktyczne (zdarzenia prawnie relewantne) mogą być rozstrzygane na podstawie tej samej normy prawnej w sposób diametralnie różny”. Gdyby nawet potraktować powyższe stwierdzenia za wystarczające uzasadnienie zarzutu, to należałoby uznać, że zarzut dotyczy w istocie stosowania przepisu, a nie jego treści, i jako taki byłby niedopuszczalny (również skutkowałoby to umorzeniem postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Trafnie też zauważył Marszałek Sejmu, że skarżący potraktował zasadę równości, jako samodzielny wzorzec kontroli. Tymczasem Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że „zawarta w art. 32 Konstytucji zasada równości nie stanowi samodzielnego źródła praw lub wolności o charakterze podmiotowym. Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być naruszenie samej zasady równości, lecz jej naruszenie w związku z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym” (wyrok TK z 25 marca 2014 r., sygn. SK 25/13, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 33 i powołane tam orzeczenia).

Biorąc pod uwagę wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzył postępowanie w zakresie badania art. 226 § 1 k.k. z art. 32 Konstytucji.

1.2.3. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w niniejszym postępowaniu dopuszczalnym wzorcem kontroli art. 226 § 1 k.k. jest art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## 2. Obowiązujący stan prawny.

W sprawie będącej kanwą rozpoznawanej skargi konstytucyjnej został zastosowany art. 226 § 1 k.k. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2008 r., która miała na celu wykonanie wyroku TK z 11 października 2006 r., sygn. P 3/06 (OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 121). Trybunał orzekł wówczas, że art. 226 § 1 k.k. „w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie lub dokonane publicznie, lecz nie podczas pełnienia czynności służbowych, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Skarżący, kwestionując aktualne brzmienie art. 226 § 1 k.k., stwierdził, że pomimo wyroku Trybunału, nadal istnieją rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego i „zasadnicze wątpliwości interpretacyjne komentatorów” odnoszące się do art. 226 § 1 k.k. W związku z tym Trybunał uznał za celowe omówienie wątpliwości związanych z ustawowymi znamionami występku znieważenia funkcjonariusza publicznego, w szczególności kładąc nacisk na poruszoną w skardze konstytucyjnej kwestię, czy w obecnym stanie prawnym do znamion znieważenia funkcjonariusza publicznego należy publiczne działanie sprawcy.

### 2.1. Skutki wyroku z 11 października 2006 r., sygn. P 3/06.

2.1.1. Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 3/06 rozpatrywał pytanie prawne Sądu Rejonowego w Lublinie, który powziął wątpliwość, czy art. 226 § 1 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje zniewagi pozostające w związku z pełnieniem czynności służbowych przez funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 2 Konstytucji. Kontrolowany wówczas przez Trybunał art. 226 § 1 k.k. przewidywał: „Kto znieważa funkcjonariusza publicznego albo osobę do pomocy mu przybraną podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”.

2.1.2. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 226 § 1 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie lub dokonane publicznie, lecz

nie podczas pełnienia czynności służbowych, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (pozostałe wzorce kontroli Trybunał uznał za nieadekwatne).

Należy zwrócić uwagę, że w wyroku o sygn. P 3/06, Trybunał ocenił art. 226 § 1 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje zniewagi pozostające jedynie „w związku z pełnieniem czynności służbowych”, odrębnie – w kontekście wypowiedzi publicznych i odrębnie – w kontekście wypowiedzi prywatnych. Trafnie zauważył Marszałek Sejmu, że krytyczne stanowisko Trybunału wobec stosowania art. 226 § 1 k.k. do wypowiedzi prywatnych nie jest adekwatne do postawionego w niniejszej sprawie problemu konstytucyjnego i jego okoliczności faktycznych. Trybunał odniósł się bowiem do wypowiedzi „formułowanych w relacjach pomiędzy osobami prywatnymi”, „na gruncie czysto prywatnych relacji, towarzyskich lub rodzinnych” i w odniesieniu do tych relacji skonstatował, że „w sferze niepublicznej wolność wyrażania poglądów jest bez porównania silniej chroniona”. Tymczasem w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z wypowiedzią znieważającą dokonaną w relacji między osobami prywatnymi. Do znieważenia nie doszło podczas spotkania towarzyskiego lub rodzinnego, lecz w urzędzie gminy, w gabinecie wójta, podczas i w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych.

Trybunał Konstytucyjny uznał w wyroku o sygn. P 3/06, że art. 226 § 1 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje zniewagi pozostające jedynie w związku z pełnieniem czynności służbowych (a nie w związku i podczas ich pełnienia), nie znajduje uzasadnienia w zasadzie proporcjonalności. Żadne bowiem z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie uzasadniają w tym wypadku ingerowania w sferę gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw. Nie przemawiają za takim rozwiązaniem względy konieczności w państwie demokratycznym, ponieważ autorytet instytucji publicznych nie jest i nie może być budowany poprzez sztuczne, formalnie wytyczone bariery komunikacji i swobody wypowiedzi pomiędzy obywatelami. Wręcz przeciwnie, ingerowanie państwa w tę sferę, a zwłaszcza możliwość zastosowania środków odpowiedzialności karnej, obniża autorytet organów państwa i niesie niebezpieczeństwo patologii w sferze stosowania instrumentów prawnych (tamże, pkt 12 w części III uzasadnienia wyroku).

Trybunał Konstytucyjny, określając skutki wyroku w sprawie o sygn. P 3/06 (zob. pkt 14 w części III uzasadnienia tego wyroku), wyjaśnił: „Rozstrzygnięcie zawarte w wyroku (...) oznacza, że od momentu wejścia w życie wyroku niedopuszczalne staje się ściganie z tytułu zniewagi funkcjonariusza publicznego dokonanej, czy to publicznie, czy niepublicznie, wyłącznie w związku z jego czynnościami służbowymi, a nie podczas wykonywania tych czynności. Utrzymany w mocy zakres kwestionowanego przepisu umożliwia więc ściganie z oskarżenia publicznego zniewagi funkcjonariusza dokonanej podczas wykonywania czynności służbowych. Poza hipotezą tego przepisu pozostają natomiast znieważające wypowiedzi publiczne i niepubliczne sformułowane poza czasem pełnienia funkcji służbowych, bez względu na to, czy pozostają one w związku czy też nie z pełnieniem tych funkcji. Nie ulega wątpliwości, że po wejściu w życie wyroku niezbędne będzie podjęcie inicjatywy ustawodawczej, która umożliwi uzgodnienie literalnego brzmienia art. 226 § 1 k.k. z treścią wyroku zakresowego”.

Na marginesie, należy podkreślić, że zgodnie z art. 66 ustawy o TK, Trybunał jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Zagadnienie „publiczności” znieważenia nie było przedmiotem pytania prawnego, które było podstawą wszczęcia postępowania w sprawie o sygn. P 3/06. Zdaniem sądu pytającego istotne wątpliwości wzbudzał przede wszystkim jeden z elementów kwestionowanej konstrukcji normatywnej, penalizacja zniewagi pozostającej jedynie „w związku z pełnieniem czynności służbowych”.

## 2.2. Ustawa nowelizująca z 2008 r.

Wykonując wyrok Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca zmienił brzmienie art. 226 § 1 k.k. w ten sposób, że spójnik „lub” zastąpił spójnikiem „i”, co sprawiło, że dla realizacji czynu zabronionego z art. 226 § 1 k.k. konieczne jest wystąpienie łącznie dwóch przesłanek, tj. popełnienie czynu zabronionego podczas i w związku z pełnieniem przez te osoby obowiązków służbowych (w pierwotnym brzmieniu przepisu przesłanki te miały charakter alternatywny).

W uzasadnieniu senackiego projektu ustawy nowelizującej z 2008 r., projektodawca, kierując się brzmieniem sentencji wyroku TK o sygn. P 3/06 oraz motywami uzasadnienia, dążył do wyłączenia możliwości inicjowania odpowiedzialności karnej z oskarżenia publicznego w wypadkach zniewagi funkcjonariusza publicznego, która nie miała miejsca podczas wykonywania przez niego obowiązków służbowych, ani też nie pozostawała z nimi w związku. Zmiana miała polegać na tym, że sprawca karany byłby tylko wówczas, gdyby dopuścił się zniewagi podczas pełnienia przez funkcjonariusza publicznego (osoby przybranej mu do pomocy) obowiązków służbowych i zarazem znieważenie to miało związek z ich pełnieniem. Zawsze musiałaby więc nastąpić kumulacja obu przesłanek prawnych z art. 226 § 1 k.k. (zob. druk sejmowy nr 260/VI kadencja). W toku prac Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach podkreślano, że nie można penalizować takiego znieważenia, które ma tylko związek z pełnieniem czynności służbowej, czyn ten musi mieć miejsce podczas pełnienia tych czynności. „Natomiast element publicznego popełnienia przestępstwa w tym zakresie nie jest wymagany. TK doszedł do wniosku,



że można popełnić to przestępstwo publicznie i niepublicznie” (wypowiedź Przewodniczącego Komisji – posała J. Kozdronia; zob. Biuletyn nr 523 z 10 kwietnia 2008 r., VI kadencja).

Zaproponowane w projekcie brzmienie art. 226 § 1 k.k. zostało przyjęte przez Sejm. Zmiana weszła w życie 25 lipca 2008 r.

### 2.3. Usunięcie rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

2.3.1. Na tle zmienionego w 2008 r. brzmienia art. 226 § 1 k.k. pojawiła się wątpliwość, czy do znamion przestępstwa znieważenia funkcjonariusza publicznego należy publiczność działania znieważającego. Orzecznictwo sądowe wskazuje, że źródłem rozbieżności w interpretacji znowelizowanego art. 226 § 1 k.k. było nie tyle jego brzmienie, co zestawienie zmienionej treści art. 226 § 1 k.k. z wyrokiem TK o sygn. P 3/06, który dotyczył – co należy wyraźnie podkreślić – art. 226 § 1 k.k. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2008 r., i rozstrzygał zgłoszoną w pytaniu prawnym Sądu Rejonowego w Lublinie wątpliwość, czy art. 226 § 1 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje zniewagi pozostające w związku z pełnieniem czynności służbowych przez funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 2 Konstytucji. Wątpliwość pytającego sądu nie odnosiła się zatem do znamienia publiczności działania sprawcy występku określonego w art. 226 § 1 k.k. Niemniej jednak właśnie ta kwestia stała się przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie.

2.3.2. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowały się dwa stanowiska. Pierwsze z nich zostało wyrażone w wyroku z 9 lutego 2010 r. (sygn. akt II KK 176/09, OSNKW nr 7/2010, poz. 61). Sąd Najwyższy, odwołując się do treści wyroku TK o sygn. P 3/06, przyjął, że: „Przestępstwo znieważenia funkcjonariusza publicznego lub osoby przybranej mu do pomocy (art. 226 § 1 k.k. w brzmieniu nadanym art. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, Dz. U. Nr 122, poz. 782) może zostać popełnione, jeżeli znieważenie nastąpiło publicznie, podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych”. Sąd zaznaczył w uzasadnieniu: „Co prawda, w znowelizowanym przepisie ustawodawca nie stwierdza wprost, że zachowanie znieważające musi być dokonane «publicznie», to z uwzględnieniem stanowiska Trybunału Konstytucyjnego sformułowanego w powołanym wyroku, stosując wykładnię prokonstytucyjną, przyjęć należy, że do znamion występku określonego w art. 226 § 1 k.k., w aktualnym brzmieniu, należy także «publiczność działania»”.

W późniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego zostało wyrażone stanowisko przeciwne. Sąd Najwyższy, uwzględniając literalne brzmienie art. 226 § 1 k.k., w wyroku z 25 października 2011 r. (sygn. akt II KK 84/11, OSNKW z 12/2012, poz. 109), stwierdził: „Dla realizacji znamion przestępstwa z art. 226 § 1 k.k. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 9 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (Dz. U. Nr 122, poz. 782), nie jest konieczne, by znieważenie funkcjonariusza publicznego nastąpiło publicznie”. W wyroku z 8 listopada 2011 r. (sygn. akt II KK 93/11, Lex nr 1108452), Sąd Najwyższy podkreślił, że w przeciwieństwie do art. 226 § 3 k.k. i art. 135 § 2 k.k., przewidujących odpowiedzialność karną odpowiednio za znieważenie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, art. 226 § 1 k.k. nie zawiera znamienia publicznego działania jako warunku karalności za znieważenie funkcjonariusza publicznego.

W wyroku z 10 stycznia 2012 r. (sygn. akt II KK 215/11, Lex nr 1108461), Sąd Najwyższy dodał, że wykładnia prokonstytucyjna nie prowadzi do wniosku, iż znamieniem przestępstwa określonego w art. 226 § 1 k.k., w aktualnym brzmieniu, jest także publiczność działania. Zdaniem SN, analiza rozważań Trybunału zawartych w wyroku o sygn. P 3/06, prowadzi do wniosku, że w ocenie TK, dopuszczalne jest ściganie sprawcy znieważenia funkcjonariusza publicznego dokonanej podczas i w związku z wykonywaniem przez funkcjonariusza czynności służbowych, niezależnie od tego, czy zniewaga dokonana została publicznie czy niepublicznie. Do takiego wniosku prowadzi m.in. stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu wyroku Trybunału, że „od momentu wejścia w życie wyroku niedopuszczalne staje się ściganie z tytułu zniewagi funkcjonariusza publicznego dokonanej, czy to publicznie, czy niepublicznie, wyłącznie w związku z jego czynnościami służbowymi, a nie podczas wykonywania tych czynności”. Sąd uznał, że w taki właśnie sposób intencja zawarta w orzeczeniu Trybunału została zinterpretowana przez ustawodawcę, skoro w wyniku nowelizacji art. 226 § 1 k.k. nie wprowadzono do zespołu znamion tego przestępstwa działania przez sprawcę „publicznie”, a jedynie wskazano na karalność zniewagi dokonanej „podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych”. Sąd zauważył, że w toku prac legislacyjnych podnoszono wprawdzie problem publicznego lub niepublicznego działania sprawcy, co dowodzi, iż problem ten znany był ustawodawcy, ale nie może być skutecznie kwestionowany fakt, że w wyniku tych prac ustalono zmianę nowelizacyjną polegającą na kryminalizacji zniewagi dokonanej podczas pełnienia obowiązków służbowych przez funkcjonariusza publicznego (lub osobę do pomocy mu przybraną), jeżeli zniewaga ta ma związek z ich pełnieniem (por. materiały zawarte w stenogramach posiedzeń: Sejmu VI kadencji z 8 maja 2008 r., s. 226-231 oraz Senatu z 5 czerwca 2008 r., s. 83-95).

2.3.3. W związku z ujawnionymi w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżnościami w wykładni prawa, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego następującego zagadnienia prawnego: „Czy do znamion przestępstwa znieważenia funkcjonariusza publicznego (art. 226 § 1 k.k.) należy publiczność działania sprawcy?”.

W uchwale z 20 czerwca 2012 r. (sygn. akt I KZP 8/12, OSNKW 7/2012, poz. 71), Sąd Najwyższy stwierdził: „Do znamion przestępstwa określonego w art. 226 § 1 k.k. nie należy publiczne działanie sprawcy”. Lektura uzasadnienia wyroku Trybunału o sygn. P 3/06, doprowadziła Sąd Najwyższy do wniosku, że „orzeczenie to odnosi się do znieważenia dokonanego zarówno publicznie, jak i niepublicznie, przy czym konieczne jest, aby do znieważenia tego doszło podczas pełnionych czynności służbowych i, jak należy wnioskować, w związku z pełnionymi czynnościami służbowymi”. Zdaniem SN, Trybunał przyjął, że karalność znieważenia funkcjonariusza publicznego jest zgodna z Konstytucją jedynie wówczas, gdy dochodzi do niej podczas pełnienia czynności (obowiązków) służbowych, bez względu natomiast na to, czy do znieważenia doszło publicznie, czy niepublicznie. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że tak intencję wyroku TK odczytano w czasie prac legislacyjnych nad zmianą treści art. 226 § 1 k.k. W trakcie nowelizacji tego przepisu nie uznano za konieczne dopisanie znamienia „publicznie” w odniesieniu do znieważenia funkcjonariusza publicznego. „Można w tej sytuacji uznać, że przedstawione wyżej odtworzenie woli historycznego prawodawcy przemawia za uznaniem, że do znieważenia z art. 226 § 1 k.k. może dojść zarówno publicznie, jak i niepublicznie”.

Reasumując, Sąd Najwyższy stwierdził, że rezultaty wykładni systemowej, funkcjonalnej i historycznej oraz treść uzasadnienia wyroku TK o sygn. P 3/06, nie uprawniają do odstąpienia od wyniku wykładni językowej. Brak jednocześnie innych podstaw do odstąpienia od znaczenia literalnego art. 226 § 1 k.k. (zob. M. Kornak, *Glosa do uchwały SN z dnia 20 czerwca 2012 r., I KZP 8/12*, Lex nr 153669; J. Potulski, *Glosa do uchwały SN z dnia 20 czerwca 2012 r., I KZP 8/12. O niepublicznym znieważeniu funkcjonariusza – rozważań ciąg dalszych*, Lex nr 178281).

Jednocześnie Sąd Najwyższy zaznaczył, że interpretacja wywodów Trybunału Konstytucyjnego zawarta w wyroku o sygn. P 3/06 może mieć jedynie znaczenie pomocnicze w odniesieniu do art. 226 § 1 k.k. w obecnym brzmieniu, gdyż Trybunał wypowiadał się o niezgodności z Konstytucją tego przepisu w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2008 r. Znowelizowana treść art. 226 § 1 k.k. nie była zatem przedmiotem rozważań Trybunału.

2.3.4. W doktrynie dominuje pogląd, że nie sposób w drodze wykładni uzależniać stosowania art. 226 § 1 k.k. od działania publicznego, skoro przepis ten wymogu tego nie zawiera. W istocie nie byłaby to wykładnia przepisu, lecz poprawianie ustawodawcy, czego nie można czynić. „Gdyby zamiarem ustawodawcy było ograniczenie kryminalizacji tylko do publicznego znieważenia funkcjonariusza, niewątpliwie zawarłby takie znamię” (B.J. Stefańska, *Glosa do wyroku SN z dnia 8 listopada 2011 r., II KK 93/11, „Palestra”* nr 11-12/2012, s. 158; zob. też P. Cychosz, *Wątpliwości wokół konstrukcji ustawowego ujęcia znamion przestępstwa znieważenia funkcjonariusza publicznego (art. 226 § 1 k.k.)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” nr 2/2012, s. 7).

#### 2.4. Kwalifikowana postać zniewagi.

2.4.1. „Zakresowa” formuła zaskarżenia art. 226 § 1 k.k. w rozpoznawanej skardze konstytucyjnej dowodzi, że w istocie skarżący przyjął za punkt wyjścia taką interpretację przepisu, jaką ustalił SN w uchwale z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I KZP 8/12. Sposób zaskarżenia art. 226 § 1 k.k. (skarżący nie kwestionuje określonego sposobu rozumienia przepisu) świadczy o tym, że skarżący, wbrew temu co sygnalizuje w uzasadnieniu skargi, nie oczekuje rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych dotyczących art. 226 § 1 k.k. Skarżący, odwołując się do takiego rozumienia art. 226 § 1 k.k., jakie zostało ustalone w uchwale SN o sygn. akt I KZP 8/12, uznał za niezgodną z Konstytucją penalizację znieważenia funkcjonariusza publicznego dokonanego niepublicznie.

2.4.2. Zakwestionowany art. 226 § 1 k.k. normuje kwalifikowaną (ze względów podmiotowych) postać przestępstwa zniewagi. Jak zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 3/06, jego odpowiednikiem jest przestępstwo zniewagi, regulowane w art. 216 § 1 k.k. („zwykła zniewaga”). Porównanie obu postaci przestępstw prowadzi do wniosku, że „zniewaga funkcjonariusza” jest surowiej traktowana przez ustawodawcę z punktu widzenia trzech elementów.

Po pierwsze, art. 226 § 1 k.k. szerzej określa znamiona przestępstwa od strony przedmiotowej oraz podmiotowej. „Zniewaga” w swej zwykłej postaci zachodzi jedynie wtedy, kiedy została dokonana w obecności pokrzywdzonego (zniewaga bezpośrednia) lub pod jego nieobecność, lecz publicznie (zniewaga publiczna), albo w każdym razie w zamiarze, by dotarła do danej osoby (zniewaga zaoczna). Żaden z tych elementów nie pojawia się jako konieczne znamię przestępstwa zniewagi funkcjonariusza publicznego.

Po drugie, zaostreniu ulega w wypadku zniewagi funkcjonariusza przewidywana sankcja karna (możliwe jest zastosowanie kary pozbawienia wolności do roku).

Po trzecie, przestępstwo z art. 226 k.k. jest, w przeciwieństwie do „zwykłej” zniewagi, ścigane z oskarżenia publicznego (zgodnie z art. 216 § 5 k.k. ściganie odbywa się z oskarżenia prywatnego). Nie ulega wątpliwości, że o intensywności penalizacji określonych zachowań decydują wszystkie ze wskazanych elementów.

Usunięcie wątpliwości natury konstytucyjnej, związanych z pominięciem w art. 226 § 1 k.k. znamienia publiczności działania, wymaga oceny, czy badana regulacja prawno-karna dostatecznie uwzględni standardy wolności wypowiedzi w państwie demokratycznym, a zatem czy właściwie (poprawnie) balansuje wchodzące w grę wartości konstytucyjne.

2.4.3. Zarówno w regulacjach prawno-karnych z 1932 r., jak i z 1969 r. publiczność zniewagi nie stanowiła znamienia tego przestępstwa. Zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 60, poz. 571, ze zm.) przestępstwo znieważenia funkcjonariusza publicznego było uregulowane w art. 132 § 1 – „Kto znieważa urzędnika albo osobę, do pomocy urzędnikowi przybraną, podczas pełnienia obowiązków służbowych, podlega karze więzienia do lat 2 lub aresztu do lat 2”. Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks karny z 1969 r.) przestępstwo znieważenia funkcjonariusza publicznego normowała w art. 236: „Kto znieważa funkcjonariusza publicznego albo osobę do pomocy mu przybraną podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega karze pozbawienia wolności do lat 2, ograniczenia wolności albo grzywny”.

Ze względu na to, że publiczne działanie sprawcy nie należy do znamion przestępstwa określonego w art. 226 § 1 k.k., identyfikacji tej przesłanki należy poszukiwać na gruncie tych przepisów k.k., które odwołują się do niej wprost (np. art. 133 k.k., art. 135 § 2 k.k., art. 226 § 3 k.k.).

Zachowanie publiczne oznacza podjęcie zachowania w miejscu, które jest dostępne dla nieokreślonego bliżej liczebnie i rodzajowo kręgu osób. Warunek „publiczności” spełnia sama możliwość dostrzeżenia, przez bliżej nieoznaczoną liczbę osób, zachowania sprawcy ze względu na miejsce jego podjęcia, sposób lub okoliczności. Nie jest natomiast konieczne, aby w konkretnym przypadku zachowanie się sprawcy było dostrzeżone rzeczywiście przez większą liczbę osób. Warunek ten spełniają zachowania podjęte przez sprawcę na przykład w trakcie zebrania, zgromadzenia, na placu, ulicy, w otwartym i dostępnym powszechnie lokalu, na spotkaniu wyborczym, posiedzeniu Sejmu, Senatu, sejmiku samorządowego, zachowanie się podczas wypowiedzi zaprezentowanej w radiu, wypowiedzi udzielonej dla gazety lub czasopisma, wywieszenie plakatu, umieszczenie malunku na murze budynku itp. Określenie „publicznie” nie jest zatem tożsame z pojęciem „w miejscu publicznym”. Ten drugi termin oznacza miejsce dostępne dla nieograniczonego kręgu podmiotów, chociażby w chwili zachowania sprawcy nikt poza nim samym tam się nie znajdował. W orzecznictwie i literaturze przyjmuje się, że nie jest zachowaniem publicznym na przykład przekazywanie określonych treści w trakcie prowadzonej szeptem rozmowy w kawiarni, wysłanie listu do osoby ściśle określonej. Spełnia natomiast warunek działania publicznego zachowanie polegające na rozesłaniu listów do osób nieznanym, pod adresy zaczerpnięte na przykład z książki telefonicznej (zob. P. Kardas, komentarz do art. 133 k.k. i powołana tam literatura, [w:] A. Zoll red., A. Barczak-Oplustil, G. Bogdan, Z. Cwiakalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Rodzyńkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, Kraków 2006).

2.4.4. Zdaniem skarżącego, a także zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, penalizowanie czynów polegających na znieważeniu funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonanych niepublicznie stanowi ingerencję w konstytucyjnie chronioną wolność wyrażania poglądów, która nie może sprostać testowi proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

### 3. Zarzut nadmiernej ingerencji w wolność wypowiedzi – art. 54 ust. 1 Konstytucji.

#### 3.1. Normatywna treść wolności wypowiedzi.

3.1.1. Art. 54 ust. 1 Konstytucji zapewnia „każdemu” wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie nawiązywał do tego przepisu, wskazując, że w art. 54 ust. 1 Konstytucji, regulującym – skrótowo rzecz ujmując – wolność słowa, w rzeczywistości wyrażone zostały trzy odrębne, acz powiązane i uzależnione od siebie wolności jednostki. Są to: wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji (zob. wyroki TK z: 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39; 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128; 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45; 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57; 6 lipca 2011 r., sygn. P 12/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 51; 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 42/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 118). Trybunał podkreślał w swoich orzeczeniach zasadnicze znaczenie tak określonych wolności, łącznie jako „wolność słowa” lub „wolność wypowiedzi”, zarówno z punktu widzenia wolności samej jednostki, przysługującej jej z przyrodzonej natury i związanej silnie z jej godnością, jak

i z punktu widzenia mechanizmów funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32).

3.1.2. Wyrażanie poglądów w sferze publicznej to m.in. uzewnętrznianie ocen, opinii i postulatów oraz prognoz i przypuszczeń dotyczących działalności władz i funkcjonariuszy publicznych czy partii politycznych, a także koncepcji rozwiązywania różnych problemów politycznych lub społecznych.

Użyte w treści art. 54 ust. 1 Konstytucji słowo „pogląd” powinno być interpretowane jak najszerzej, nie tylko jako wyrażanie osobistych ocen faktów i zjawisk we wszystkich przejawach życia, ale również jako prezentowanie opinii, przypuszczeń, prognoz, ferowanie ocen w sprawach kontrowersyjnych, a także informowanie o faktach, tak rzeczywistych, jak i domniemywanych (zob. wyroki TK z 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03 oraz 20 lutego 2007 r., sygn. P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 11; zob. też: P. Sarnecki, uwagi do art. 54, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003). Nie jest przy tym istotna forma wyrażanych poglądów, a więc może to być wypowiedź ustna lub pisemna albo za pomocą obrazu, dźwięku, jak również otwarcie manifestowanej postawy (np. noszenie określonego stroju w określonej sytuacji) – (zob. wyrok TK z 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05).

3.1.3. Art. 54 ust. 1 Konstytucji chroni wszelkie zgodne z prawem formy ekspresji, które umożliwiają jednostce uzewnętrznianie i eksponowanie własnego stanowiska. Stworzenie warunków do swobodnej wymiany poglądów nie oznacza przyzwolenia na wszelkie formy wypowiedzi. Co do zasady wolność wypowiedzi nie obejmuje wypowiedzi jednoznacznie znieważających. Jednocześnie jednak wolność słowa nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06). Treść normatywna art. 54 Konstytucji zawiera się w przyjętym współcześnie, demokratycznym standardzie „wolności ekspresji”, a w szczególności w określonym ogólnie, a jednocześnie ujętym szerzej, art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja), w którym wyszczególnia się *expressis verbis* „informacje” i „idee” (zob. wyrok TK z 20 lutego 2007 r., sygn. P 1/06 oraz z 6 lipca 2011 r., sygn. P 12/09).

3.1.4. Na konstytucyjne uprawnienia przewidziane w art. 54 ust. 1 Konstytucji składa się również prawo do debaty politycznej, stanowiącej istotny składnik demokratycznego systemu prawnego. Swobodna debata publiczna w państwie demokratycznym jest jednym z najważniejszych gwarantów wolności i swobód obywatelskich. Ochronie tej wartości służą gwarancje jednoznacznie formułowane w art. 54 Konstytucji.

Stworzenie odpowiednich gwarancji dla korzystania z wolności wypowiedzi w debacie publicznej jest konieczne tak ze względu na aspekt osobisty jak i polityczny jednostki. W wyroku o sygn. P 3/06, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że w państwie demokratycznym debata koncentruje się przede wszystkim na sprawach związanych z funkcjonowaniem instytucji publicznych, działalności osób wykonujących funkcje publiczne związane z podejmowaniem decyzji istotnych dla szerszych grup społecznych. Dla swobody tak rozumianej debaty konieczne jest przesuwanie coraz dalej granic wolności wypowiedzi w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne.

### 3.2. Problem konstytucyjny.

Na tle niniejszej sprawy problem konstytucyjny sprowadza się do odpowiedzi na dwa pytania: po pierwsze, czy wypowiedź znieważająca mieści się w zakresie przedmiotowym art. 54 ust. 1 Konstytucji. Po drugie, pozytywna odpowiedź na tak postawione pytanie wymaga ustalenia, czy dopuszczalne jest ograniczenie wolności wypowiedzi znieważających w taki sposób, jak uczynił to ustawodawca w art. 226 § 1 k.k.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odpowiadając na pierwsze pytanie, należy wziąć pod uwagę, że pojęcie zniewagi nie jest jednoznaczne (co do zasady wypowiedzi oczywiście znieważające nie powinny korzystać z ochrony gwarantowanej przez art. 54 ust. 1 Konstytucji). Jednak, biorąc pod uwagę, że brak jednoznacznej definicji zniewagi rodzi trudności w zakwalifikowaniu konkretnej wypowiedzi, należy przyjąć, że *prima facie* wypowiedzi znieważające mieszczą się w zakresie przedmiotowym art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Pozytywna odpowiedź na pierwsze pytanie skutkuje potrzebą odpowiedzi na drugie pytanie, czy objęcie penalizacją zniewagi funkcjonariusza publicznego, dokonaną niepublicznie, mieści się w zakresie dopuszczalnych ograniczeń prawa do wypowiedzi.

### 3.3. Ograniczenie wolności wypowiedzi.

3.3.1. Pomimo wyjątkowo silnej pozycji wolności słowa w aksjologii konstytucyjnej, wolność ta nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. W wyroku o sygn. P 12/09, Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że zagwarantowana w art. 54 ust. 1 Konstytucji wolność wyrażania swoich poglądów nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, z zachowaniem zasady proporcjonalności. Oceniając konstytucyjność regulacji ustanawiającej ograniczenie konstytucyjnej wolności lub prawa, należy rozważyć, czy spełnia ona



kryteria formalne – tj. przesłankę ustawowej formy ograniczenia, a w razie pozytywnej odpowiedzi na to podstawowe pytanie przeprowadzić tzw. test proporcjonalności. Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału, ocena zarzutu braku proporcjonalności wymaga udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Zważywszy, że wolność słowa jest wartością szczególnie chronioną, ingerencja w nią za pomocą regulacji prawa karnego wymaga zarówno od ustawodawcy, jak i od sądów, precyzji i ostrożności (zob. wyrok TK z 19 lipca 2011 r., sygn. K 11/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 60). Ze względu na charakter prawa karnego, jako *ultima ratio* w ograniczaniu wolności wypowiedzi prawodawca, stosując test proporcjonalności, powinien szczególnie uwagę zwrócić na zasadę przydatności i zasadę najłagodniejszego środka (zob. wyrok TK z 6 lipca 2011 r., sygn. P 12/09). Zasady te stanowią podstawę dla ustalenia na ile dopuszczalne jest ograniczenie wolności wypowiedzi za pomocą prawa karnego ze względu na potrzebę ochrony funkcjonariusza publicznego.

3.3.2. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wyrażony w wyroku o sygn. P 3/06 pogląd, że sama możliwość uruchomienia odpowiedzialności karnej, mająca na celu ochronę porządku publicznego i efektywnego działania władz publicznych, nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych. Wolności i prawa jednostki związane ze swobodą wypowiedzi nie są wartością absolutną i podlegają konfrontacji z innymi konstytucyjnie chronionymi wartościami, jak choćby porządkiem publicznym, którego nieodłącznym komponentem jest niezakłócone funkcjonowanie władzy publicznej. Trybunał podkreślał, że istota rzeczy tkwi w ustaleniu, jakie instrumenty prawnej ochrony należy uznać za adekwatne (z punktu widzenia zakładanego celu i chronionych wartości) i zarazem proporcjonalne z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05 (OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30), „kolizja praw i zasad na poziomie konstytucyjnym nie może prowadzić w ostatecznym wyniku do pełnej eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie. Problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest zawsze w takim wypadku znalezienie pewnego punktu równowagi, balansu dla wartości chronionych przez Konstytucję i wyznaczenie obszaru stosowania każdego z praw”.

3.3.3. Przystępując do oceny art. 226 § 1 k.k., należy zwrócić uwagę na szczególny kontekst badanej regulacji. Po pierwsze, pojęcie znieważenia nie jest jednoznaczne. Jak stwierdził Trybunał w wyroku o sygn. P 3/06, „[w] literaturze przedmiotu nie ma ani pełnej zgody, ani jednoznaczności co do tego jak rozumieć pojęcie zniewagi” (zob. obszerny przegląd stanowisk zawarty w pkt 7 w części III uzasadnienia wyroku o sygn. P 3/06). Kluczowe dla charakterystyki czynu karnego pojęcie zniewagi opiera się na kryteriach ocennych, zmiennych, uzależnionych od wielu dodatkowych przesłanek wynikających z wrażliwości opinii publicznej, poziomu akceptacji społecznej dla pewnego typu zwrotów oceniających i krytycznych w debacie publicznej, ale także okoliczności, w jakich dochodzi do formułowania określonych sądów i opinii. Nie ulega wątpliwości, że na tle przyjętych i stosowanych kryteriów dystynkcja pomiędzy krytyczną opinią, sądem, poglądem na temat aktywności danej osoby a wypowiedzią znieważającą – w wielu wypadkach nie będzie łatwa do przeprowadzenia ani oczywista. Mocno krytyczne i negatywne oceny czyjejś działalności należy oddzielić od wypowiedzi, które już zawierają w sobie określony poziom treści znieważających.

Po drugie, na mocy art. 226 § 1 k.k., wzięwszy pod uwagę tryb ścigania, ustawodawca zagwarantował określonej kategorii podmiotów szczególną ochronę – przestępstwo z art. 226 § 1 k.k., inaczej niż z art. 216 k.k., jest ścigane z oskarżenia publicznego.

Uwzględniając powyższy kontekst zakwestionowanej regulacji, Trybunał zbadał, czy wynikające z art. 226 § 1 k.k. ograniczenie wolności wypowiedzi, jest uzasadnione ze względu na dobra chronione tym przepisem. Ustawodawca, sięgając w tym wypadku po sankcje karne, w istotny sposób ograniczył wolność wypowiedzi. Niezbędne jest zatem przybliżenie *ratio legis* regulacji zakwestionowanej przez skarżącego.

3.3.4. W wyroku o sygn. P 3/06, Trybunał przypomniał, że przepisy karnoprawne odnoszące się do ochrony funkcjonariusza państwowego mają w systemach prawnych długą tradycję. Odpowiednie uregulowanie można odnaleźć w kodeksach karnych z 1932 r. i z 1969 r. Podstawowym motywem takich regulacji jest ochrona interesu publicznego związanego z właściwym i skutecznym działaniem organów państwa. Cechą charakterystyczną typizacji przestępstw przeciwko funkcjonariuszom jest zaostrzenie sankcji w stosunku do podobnych czynów karalnych, o zbliżonych znamionach, kierowanych przeciwko innym osobom. Dotyczy to także zakwestionowanej regulacji art. 226 § 1 k.k., który wyodrębnia przestępstwo znieważenia funkcjonariusza spośród przestępstw przeciwko czci i nietykalności cielesnej (rozdział XXVII), sytuując je w ramach przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego (rozdział XXIX). Owo usytuowanie art. 226 § 1 k.k.

stanowi znaczącą wskazówkę przy dekodowaniu jego *ratio legis* i wskazywaniu na dobra prawne, objęte ochroną tego przepisu.

Głównym celem art. 226 § 1 k.k. jest ochrona interesu publicznego związanego z właściwym i skutecznym działaniem organów państwa. Cel ten został uwypuklony przez ustawodawcę przez zmianę brzmienia art. 226 § 1 k.k. na mocy ustawy nowelizującej z 2008 r. Kumulacja przesłanek niezbędnych do stwierdzenia, że doszło do znieważenia funkcjonariusza publicznego („podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych”), inaczej niż wcześniej, kładzie nacisk na ochronę niezakłóconego wykonywania obowiązków, a nie bezpośrednio na ochronę godności funkcjonariusza (np. znieważenie funkcjonariusza publicznego podczas pełnienia czynności służbowych może pozostawać bez związku z wykonywaną przez niego funkcją i dotyczyć okoliczności czysto prywatnych, które nie mają nic wspólnego z działalnością o charakterze publicznym, wówczas zabraknie przesłanki z art. 226 § 1 k.k.).

3.3.5. Trybunał podzielił stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. P 3/06, że bezwzględna konieczność ochrony autorytetu instytucji państwowej wiąże się w pierwszym rzędzie z samym wykonywaniem funkcji organu państwowego. System prawny nie może tolerować sytuacji, kiedy podejmowane przez organ państwowy działania byłyby paraliżowane albo co najmniej wydatnie osłabiane przez zachowania adresatów takich działań w toku (podczas) wykonywanych czynności. Wzmocnienie intensywności sankcji karnej wydaje się w takim wypadku usprawiedliwione potrzebą efektywnego, niezakłóconego realizowania funkcji przez organ państwowy. Taki zamysł towarzyszył też twórcom poprzednich kodyfikacji prawno-karnych, w których typizacja odrębnego przestępstwa zniewagi funkcjonariusza publicznego wiązała się w sposób konieczny z zachowaniem następującym podczas wykonywania przez niego czynności.

3.3.6. Podobnie określają dobro chronione w ramach art. 226 k.k. przedstawiciele doktryny. Jak podkreśla A. Marek: „Określone w art. 226 § 1 k.k. przestępstwo znieważenia funkcjonariusza publicznego (...) jest typem szczególnym (kwalifikowanym) w stosunku do przestępstwa znieważenia człowieka (art. 216 k.k.). Zaostrzenie karalności wiąże się z tym, iż omawiane przestępstwo godzi nie tylko w godność osobistą funkcjonariusza, lecz pośrednio także w poszanowanie reprezentowanej przez niego instytucji”, [w:] A. Marek, *Kodeks karny*, wyd. 3, Warszawa 2006, s. 419). „Zarówno w § 1, jak i § 3, chroniona jest działalność instytucji, w szczególności jeden z warunków tej działalności, jakim jest potrzebny do jej wykonywania autorytet, powaga. (...) przy rozpoznawaniu znieważenia tych podmiotów trzeba brać pod uwagę kryteria zobiektywizowane, odpowiednie do przyjmowanych norm kulturowo-obyczajowych zachowań wobec osób i instytucji realizujących działalność państwa i samorządu terytorialnego” (O. Górniok, [w:] *Kodeks karny, Część szczególna, Tom II. Komentarz do artykułów 222-316*, red. A. Wąsek, t. II, wyd. 2, Warszawa 2005, s. 42). „Typ czynu zabronionego określony w § 1 komentowanego przepisu ma dwa przedmioty ochrony: prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządowych oraz godność funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej. Prawidłowe funkcjonowanie wskazanych powyżej instytucji chronione jest poprzez zapewnienie poszanowania dla funkcjonariuszy publicznych, pełniących obowiązki służbowe” (A. Barczak-Oplustil, [w:] *Kodeks karny...*, s. 932).

3.3.7. Na tle kontrolowanej regulacji, w konflikcie pozostają zatem określone wartości konstytucyjne: z jednej strony, ochrona porządku publicznego (którego komponentem jest sprawne wykonywanie powierzonych funkcjonariuszowi zadań i powaga organu, który funkcjonariusz reprezentuje) w powiązaniu z ochroną praw i wolności innych osób (autorytet organu i godność funkcjonariusza lub osoby do pomocy mu przybranej), zaś z drugiej, wolność „każdego” do wyrażania poglądów.

Mając na uwadze cel kwestionowanego przepisu, nie można twierdzić, że tylko publiczne znieważenie funkcjonariusza publicznego uniemożliwia prawidłowe wykonywanie powierzonej funkcji. Należy też zgodzić się, że jednym z niezbędnych warunków efektywnego wykonywania funkcji jest poczucie własnej godności i posiadanie autorytetu (zob. wyrok TK z 6 lipca 2011 r., sygn. P 12/09).

Trafnie zauważył Sąd Najwyższy w wyroku o sygn. akt II KK 84/11, że „zakres znamion typu czynu zabronionego należy interpretować w perspektywie dobra prawnego, którego naruszenie lub zagrożenie stanowi rację dla penalizacji danej kategorii zachowań. Możliwe są bowiem sytuacje, gdy z uwagi na brak zagrożenia dla dobra prawnego, konkretny czyn nie będzie spełniał warunków niezbędnych dla realizacji znamion typu czynu zabronionego, chroniącego to dobro prawne. Artykuł 226 § 1 k.k. został umieszczony w rozdziale XXIX Kodeksu karnego, chroniącym działalność instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, co oczywiście nie zmienia faktu, że dodatkowym dobrem prawnym chronionym na gruncie tego przepisu jest także cześć i godność osoby znieważanej. Surowsza odpowiedzialność karna, jaka grozi za znieważenie funkcjonariusza publicznego, uzasadniona jest nie tylko kumulacją zagrożonych dóbr prawnych (godność osobista i autorytet państwa), ale także wzmoczoną ochroną osób, które ze względu na wykonywaną funkcję, związaną z rozwiązywaniem sytuacji konfliktowych, szczególnie narażone są na ewentualną agresję czy naruszenie dóbr osobistych. Ta wzmoczona

ochrona, wynikająca z większego stopnia zagrożenia dla dóbr osobistych, uzasadniona jest w przypadku publicznego jak i niepublicznego ataku na te dobra”.

W podobny sposób wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale o sygn. akt I KZP 8/12, podkreślając: „Prawidłowe funkcjonowanie instytucji chronione jest przez zapewnienie poszanowania dla funkcjonariuszy podczas wykonywania ich obowiązków służbowych. Ze względu na rodzaj wykonywanych czynności funkcjonariusze publiczni powinni mieć zapewnioną wzmoczoną ochronę, także w odniesieniu do ich godności. Wykonywanie ich funkcji wiąże się bowiem z uczestnictwem w sytuacjach konfliktowych, w których szczególnie narażeni są na agresję lub naruszenie dóbr osobistych. Trudno znaleźć uzasadnienie dla zapewnienia tej ochrony jedynie wtedy, gdy do znieważenia dochodzi publicznie. Funkcjonariusz dokonujący czynności służbowych, który w związku z tym jest znieważany niepublicznie, np. w trakcie procesowej czynności przeszukania mieszkania sprawcy, powinien korzystać z takiej samej ochrony, jak w trakcie wykonywania obowiązków publicznie”.

3.3.8. Zidentyfikowane przez Sąd Najwyższy kryterium „sytuacji konfliktowych” pokazuje, że ochrona wykonywania czynności przez funkcjonariusza publicznego oraz ochrona jego dóbr osobistych pozostają w ścisłym związku z tym, iż funkcjonariusze publiczni z racji sprawowanego urzędu są szczególnie narażeni na ataki uniemożliwiające lub utrudniające im prawidłowe wykonywanie obowiązków. Przyjęcie takiej optyki sprawia, że sądy – orzekające w oparciu o art. 226 § 1 k.k. – z jednej strony, nie powinny abstrahować od tego, że przepis ten stanowi daleko idące ograniczenie wolności wypowiedzi zagwarantowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji, z drugiej zaś strony, powinny także uwzględniać *ratio legis* art. 226 § 1 k.k.

W praktyce oznacza to, że w zależności od stopnia zagrożenia dóbr chronionych w art. 226 § 1 k.k. ochrona funkcjonariuszy może być zróżnicowana. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku o sygn. akt II KK 84/11, „naruszenie autorytetu i poszanowania dla funkcjonariuszy publicznych może doznać uszczerbku «przede wszystkim» w sytuacji publicznego znieważenia. Stwierdzenie takie nie wyklucza, że do naruszenia wskazanych (...) dóbr może dojść także w warunkach niepublicznego ataku. Z kolei stwierdzenie tegoż Sądu [tj. Sądu Okręgowego, który wydał uchylony przez SN wyrok – przypis własny], iż «niebezpieczeństwo naruszenia owych dóbr jest (...) minimalne w sytuacji, gdy znieważenie funkcjonariuszy następuje niepublicznie» wprost zakłada, że do takiego naruszenia autorytetu instytucji publicznej jednak dochodzi. Stopniowanie zakresu tego naruszenia nie może wszakże prowadzić do generalnego zawężania zakresu karalności, przez przyjęcie dorozumianego znamienia «publicznego charakteru znieważenia», którego wprost w art. 226 § 1 nie wyrażono. Minimalny stopień zagrożenia dla określonych dóbr prawnych może co najwyżej znaleźć swoje odzwierciedlenie w ocenie stopnia społecznej szkodliwości konkretnego czynu”.

Powyższa konstatacja powinna stanowić punkt wyjścia do ustalania w każdym konkretnym wypadku stopnia dopuszczalnej ingerencji w wolność wypowiedzi. Ocena taka jest domeną sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Prokonstytucyjna wykładnia przepisu obliguje do dokonywania oceny, czy w konkretnej sytuacji znieważenie funkcjonariusza stanowiło zagrożenie dla dóbr chronionych w tym przepisie. Nie jest rolą Trybunału dokonywanie oceny stosowania prawa przez sądy orzekające w sprawie skarżącego, niemniej analiza uzasadnień obydwu rozstrzygnięć pokazuje, że kwestia prokonstytucyjnej wykładni nie była przez nie rozważana. Odnosząc się do karygodności czynu zarzuconego skarżącemu, Sąd Rejonowy stwierdził, że: „Stopień społecznej szkodliwości czynu jest dość znaczny. O takiej ocenie zdecydowały okoliczności przedmiotowe i podmiotowe, a w tym rodzaj naruszonego dobra prawnie chronionego jakim jest prawidłowe działanie instytucji samorządu terytorialnego, nadto także przecież narusza cześć i godność człowieka pod którego adresem jest kierowana”.

3.3.9. Trybunał Konstytucyjny, oceniając art. 226 § 1 k.k. w zakwestionowanym zakresie, dostrzega problem oceny dowodów w sytuacji, gdy doszło do „niepublicznego” znieważenia. Zazwyczaj sąd opiera się wówczas na zeznaniach skonfliktowanych ze sobą osób. RPO zwrócił uwagę, że funkcjonariusze publiczni cieszą się większym zaufaniem w organach wymiaru sprawiedliwości, co może wpływać na nierówną pozycję obywatela w kontakcie z władzą publiczną i w konsekwencji może w pewnych sytuacjach powodować ustalenie błędnego stanu faktycznego w sprawie o czyn z art. 226 § 1 k.k. Należy jednak podkreślić, że jest to problem z zakresu stosowania prawa, nie mający wpływu na ocenę konstytucyjności przepisu.

3.3.10. Reasumując, zdaniem Trybunału, art. 226 § 1 k.k. w aktualnym brzmieniu nie stanowi takiej bariery dla wolności wypowiedzi, która uniemożliwiałaby kierowanie ocen, opinii czy wręcz krytyki pod adresem instytucji publicznych i osób będących piastunami funkcji publicznych. W państwie demokratycznym, będącym dobrem wspólnym wszystkich obywateli, debata może toczyć się w sposób cywilizowany i kulturalny, bez jakiegokolwiek szkody dla praw i wolności człowieka i obywatela oraz prawidłowości funkcjonowania instytucji publicznych (zob. wyrok TK z 6 lipca 2011 r., sygn. P 12/09). Ograniczenie wynikające z art. 226 § 1 k.k. polega na tym, że wypowiedź nie może przybierać formy zniewagi, realnie zagrażającej możliwości efektywnego wykonywania funkcji publicznych w imię dobra wspólnego. Taki sposób wytyczenia przez system prawny granic wolności wypowiedzi Trybunał uznaje za uzasadniony ze względu na porządek publiczny (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

3.3.11. Należy zauważyć, że przesłanka porządku publicznego, obok innych, stanowi również podstawę ograniczenia wolności wypowiedzi na gruncie art. 10 Konwencji (zob. A. Biłgorajski, *Granice wolności wypowiedzi. Studium konstytucyjne*, Warszawa 2013, s. 227 i 233).

W kontekście niepublicznej zniewagi wobec funkcjonariusza publicznego, Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) wypowiedział się w wyroku z 27 maja 2003 r. w sprawie *Skalka przeciwko Polsce* (skarga nr 43425/98, Lex nr 78513). Skarżący, odbywający karę więzienia, w liście skierowanym do prezesa sądu, użył pod adresem sędziów wydziału penitencjarnego wielu obraźliwych określeń. Za znieważenie organu państwa wymierzono mu osiem miesięcy pozbawienia wolności (na podstawie art. 237 kodeksu karnego z 1969 r.). ETPC potwierdził, że skarżący użył obraźliwych słów i nie sformułował przy tym jakichkolwiek zarzutów, wyraził jedynie swoją złość i frustrację („ton listu jako całości był oczywiście obraźliwy”). W okolicznościach rozpoznawanej sprawy ETPC uznał, że interes chroniony przez kwestionowaną ingerencję był wystarczająco ważny, aby uzasadniał ograniczenia w swobodzie wypowiedzi. W konsekwencji, właściwa kara wymierzona za obrazę zarówno sądu jako instytucji, jak i nie nazwanego, ale możliwego do zidentyfikowania sędziego, nie stanowiłaby naruszenia art. 10 Konwencji. Dlatego też ETPC podkreślił, że problemem nie jest to, czy skarżący powinien zostać ukarany za swój list do sądu wojewódzkiego, ale raczej to, czy kara była odpowiednia lub „konieczna” w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konwencji. Zdaniem ETPC, surowość zastosowanej kary przekroczyła stopień wagi przestępstwa, między innymi dlatego, że nie był to otwarty i ogólny atak na powagę władzy sądowniczej, ale wewnętrzna wymiana listów, „o których nie wiedział nikt z opinii publicznej”.

Abstrahując w tym miejscu od sposobu pojmowania „publiczności” zniewagi na gruncie art. 226 § 1 k.k. i w orzecznictwie strasburskim, należy zauważyć, że „nieupubliczniony” charakter zniewagi (tu „wewnętrzna wymiana listów”, a „nie otwarty i ogólny atak”) nie przesądził o niedopuszczalności ingerencji w wolność wypowiedzi, okoliczność ta miała natomiast wpływ na ocenę proporcjonalności wymierzonej przez sąd krajowy sankcji. Podobny wydzźwięk ma wyrok ETPC z 24 lipca 2012 r. w sprawie *Łopuch przeciwko Polsce* (skarga nr 43587/09, Lex nr 1192031). Wypowiedź zniesławiająca sędziego została zawarta w piśmie procesowym (na tym tle jeden z orzekających sędziów wyraził wątpliwość co do „publiczności” takiej wypowiedzi). ETPC nie stwierdził naruszenia art. 10 Konwencji; podkreślił, że trzeba wyraźnie rozróżnić krytykę od zniewagi. Jeżeli zamiarem jakiegokolwiek wypowiedzi jest wyłącznie obraza sądu lub jego członków, odpowiednia sankcja co do zasady nie stanowi naruszenia art. 10 Konwencji.

#### 3.4. Podsumowanie.

Trybunał Konstytucyjny, oceniając art. 226 § 1 k.k. w zakwestionowanym zakresie, stwierdza, że objęcie penalizacją czynu zniewagi dokonanej niepublicznie znajduje konstytucyjne uzasadnienie. Dobrem chronionym na gruncie tego przepisu jest przede wszystkim sprawne funkcjonowanie instytucji państwowych. „Natomiast dobrem chronionym o charakterze drugorzędym jest godność samego funkcjonariusza publicznego. (...) Należy przy tym zauważyć, że każde państwo ma prawo chronić w ten sposób swój autorytet i ograniczać wolność wypowiedzi. W określonych sytuacjach władza powinna mieć zagwarantowany pewien poziom spokoju w wykonywaniu czynności służbowych i nie powinna być narażona na poniżające traktowanie właśnie dlatego, że działa w imieniu państwa. Istotne jest bowiem efektywne i niezakłócone działanie organów władzy publicznej w interesie ogółu społeczeństwa” (E. Czarny-Drożdżewski, *Przestępstwa prasowe*, Warszawa 2013, s. 501).

Zdaniem Trybunału, zagwarantowanie możliwości niezakłóconego działania funkcjonariusza publicznego, działającego w imieniu państwa, wymaga, ze względu na ochronę porządku publicznego, objęcia odpowiedzialnością karną znieważenia funkcjonariusza publicznego, które nastąpiło zarówno publicznie, jak i niepublicznie, ale podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. Skumulowanie tych ostatnich przesłanek pozwoliło zaakcentować konieczność ochrony niezakłóconego działania funkcjonariusza publicznego.

W ocenie Trybunału, zagwarantowanie funkcjonariuszowi publicznemu prawidłowego sposobu wykonywania powierzonych obowiązków stanowi dobro prawnie chronione, także wówczas, gdy dochodzi do niepublicznego znieważenia funkcjonariusza. Jak stwierdził Trybunał w wyroku o sygn. P 12/09, art. 226 § 1 k.k., penalizujący zniewagę funkcjonariusza publicznego, podczas pełnienia i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, jest gwarancją poszanowania godności funkcjonariuszy publicznych, a przez to ma im zapewnić niezakłócone wykonywanie obowiązków służbowych. Funkcjonariusz publiczny jest narażony na naruszenie swych dóbr osobistych właśnie ze względu na pełnione obowiązki. W takim wypadku państwo, które nakłada obowiązek wykonywania takich obowiązków, powinno zapewnić funkcjonariuszowi szczególną ochronę, ze względu na to, że: 1) naruszenie jego dóbr osobistych wiąże się ściśle z działaniem w imieniu państwa; 2) dochodzenie ochrony tych dóbr na podstawie art. 216 k.k. wiąże się z dodatkowymi kosztami ponoszonymi przez funkcjonariusza i poświęconym czasem, co osłabia efektywność jego działania; 3) ograniczenie ochrony wyłącznie na podstawie art. 216 k.k. w pewnych wypadkach (np. znieważenie sędziego przez oskarżonego) oznaczałoby, że: albo sędzia,



podejmując działania zmierzające do ochrony swych dóbr osobistych, „wchodzi w spór” z oskarżonymi i musi się wyłączyć ze sprawy, albo z takiej ochrony rezygnuje. Przede wszystkim jednak należy zaznaczyć, że art. 216 oraz art. 226 k.k. chronią częściowo odmienne dobra prawne, dlatego w przypadku funkcjonariusza publicznego nie można poprzestać na ochronie przewidzianej w art. 216 k.k.

W ocenie Trybunału, art. 226 § 1 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego dokonane niepublicznie, stanowi konieczną i niezbędną ingerencję w wolność wypowiedzi (art. 54 ust. 1 Konstytucji). Penalizacja znieważenia funkcjonariusza publicznego, także dokonana niepublicznie, jest uzasadniona względami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Stwierdzenie zgodności art. 226 § 1 k.k., w zakwestionowanym zakresie, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie eliminuje wszystkich wątpliwości, które mogą ujawnić się w związku ze stosowaniem badanego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na tle art. 226 § 1 k.k. istotna jest nie tylko kwestia znamienia „publiczności”, ale także potrzeba uwzględniania w ramach oceny stopnia społecznej szkodliwości czynu określonego w art. 226 § 1 k.k. kryteriów, które nie znajdują odzwierciedlenia w treści normatywnej przepisu, ale determinują zachowania odpowiedniego standardu ochrony wolności wypowiedzi.

#### 4. Prokonstytucyjna wykładnia art. 226 § 1 k.k.

4.1. Kontrolowany przez Trybunał Konstytucyjny art. 226 § 1 k.k. pozostaje w ścisłym związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje m.in. „wolność wyrażania swoich poglądów”. Biorąc pod uwagę rangę tej wolności oraz jej znaczenie dla realizacji innych praw osobistych i politycznych, należy podkreślić szczególne obowiązki ustawodawcy oraz sądów związane z wytyczeniem granic wolności wypowiedzi. W wypadku ustawodawcy oznacza to, że ograniczenia muszą znajdować uzasadnienie w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po stronie sądów obowiązki te polegają na konieczności dokonywania wykładni art. 226 § 1 k.k. w zgodzie z art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Mając na względzie okoliczności faktyczne niniejszej sprawy, warto zwrócić uwagę na związek kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez Trybunał i prokonstytucyjnej wykładni, dokonywanej w ramach sądowego stosowania prawa. Związek ten ujawnia się zwłaszcza w perspektywie założeń co do materialnego aspektu przestępstwa. Jak wskazują W. Wróbel i A. Zoll: „Materialny aspekt przestępstwa dochodzi do głosu na dwóch płaszczyznach: abstrakcyjnej, gdy stanowi uzasadnienie wprowadzenia do ustawy karnej określonego typu czynu zabronionego, oraz konkretnej, gdy stanowi uzasadnienie dla uznania za karygodny czyn realizujący znamiona typu czynu zabronionego” (W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 303).

Przenosząc powyższą dyrektywę na kompetencje Trybunału i sądów stosujących prawo, należy zaznaczyć, że o ile Trybunał na płaszczyźnie abstrakcyjnej ocenia konstytucyjność penalizowania przez ustawodawcę określonego typu czynu, o tyle sąd, odwołując się do konstrukcji stopnia społecznej szkodliwości czynu, może uznać, że konkretne zachowanie, pomimo iż wypełnia określone w ustawie znamiona typu czynu zabronionego, nie będzie stanowić przestępstwa. W tym kontekście nabierają znaczenia kryteria, które powinny być uwzględniane przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości zachowania, wypełniające znamiona czynu określonego w art. 226 § 1 k.k.

#### 4.2. Zróżnicowany standard ochrony funkcjonariuszy publicznych.

4.2.1. Trybunał w wyroku o sygn. P 3/06, rozstrzygając o kolizji ochrony funkcjonariuszy publicznych z wolnością wypowiedzi, dostrzegł, że formuła normatywna art. 226 § 1 k.k. sprzyja zacieraniu różnicy pomiędzy zachowaniami odnoszącymi się do działań osób publicznych jako funkcjonariuszy, i jako polityków. Szeroki zakres zastosowania przepisu pozwala na objęcie ściganiem z urzędu – w oparciu o niepewne, a więc narażone na arbitralność kryteria kwalifikacyjne – również wypowiedzi znieważających, sformułowanych w ramach debaty politycznej w stosunku do osób będących jednocześnie politykami i funkcjonariuszami publicznymi.

W ramach kodeksowej definicji „funkcjonariusz publiczny” wymieniono zarówno podmioty posiadające legitymację polityczną – pochodzące z wyborów powszechnych i biorące udział w życiu politycznym, jak i podmioty nie związane z działalnością polityczną, ale pełniące funkcje publiczne (zob. art. 115 § 13 k.k.).

W wyroku o sygn. P 3/06, Trybunał stwierdził, że „poziom swobody wypowiedzi jest zdecydowanie szerszy w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych niż w odniesieniu do podmiotów prywatnych. (...) Trzeba jednak jednocześnie zauważyć, dopuszczalny poziom krytyki w debacie publicznej adresowanej do polityków nie jest tożsamy (jest bowiem szerszy) z poziomem krytyki funkcjonariuszy publicznych. W tym drugim wypadku oprócz wartości związanych z wolnością wypowiedzi i ochroną dóbr osobistych poszczególnych osób, musi być uwzględniona również wartość, jaką stanowi efektywne i niezakłócone działanie organów władzy publicznej w interesie ogółu społeczeństwa. Odrębną kwestią jest to, czy obie sfery działań publicznych danej osoby jako

polityka i funkcjonariusza publicznego dadzą się od siebie precyzyjnie odróżnić. Trudności z tym związane, pojawiające się w sferze praktycznego stosowania prawa, nie mogą być uznane za obojętne z punktu widzenia oceny regulacji prawno-karnych związanych z kształtowaniem granic wypowiedzi” (pkt 6 w części III uzasadnienia wyroku o sygn. P 3/06).

4.2.2. Zdaniem Trybunału, w wypadku funkcjonariuszy niezwiązanych z działalnością polityczną, w razie kolizji z wolnością wypowiedzi, należy przyznać pierwszeństwo ochronie porządku publicznego, zarówno ze względu na sprawne funkcjonowanie urzędu, jak i ze względu na ochronę godności funkcjonariusza. Dotyczy to również sytuacji, w której doszło do znieważenia niepublicznego. Wówczas jednak konieczne jest przede wszystkim ustalenie, czy doszło do ziszczenia się przesłanek odpowiedzialności przewidzianych w art. 226 § 1 k.k. (w szczególności, czy do znieważenia doszło „podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych”), czy wystąpiło zagrożenie chronionego dobra, jakim jest stopień szkodliwości czynu w kontekście wszystkich okoliczności zdarzenia.

4.2.3. Odmienne, aniżeli w wypadku funkcjonariuszy publicznych niezwiązanych z działalnością polityczną, należy wyważyć kolizję pomiędzy wolnością wypowiedzi a ochroną porządku publicznego w sytuacji, gdy znieważająca wypowiedź jest skierowana wobec funkcjonariusza publicznego, będącego jednocześnie politykiem.

Ustalonym standardem w państwie demokratycznym jest, zważywszy na cele i funkcje debaty publicznej, przesuwanie coraz dalej granicy wolności wypowiedzi przede wszystkim w odniesieniu do wszelkich spraw związanych z funkcjonowaniem instytucji i osób publicznych, w tym przede wszystkim funkcjonariuszy publicznych, będących jednocześnie politykami. Wolność wypowiedzi podlega w tych wypadkach intensywniejszej ochronie prawnej. Ważenie konstytucyjnych wartości, jakimi są wolność wypowiedzi oraz porządek publiczny – w sytuacji, gdy ochrona porządku publicznego miałaby polegać na ochronie niezakłóconego działania i godności funkcjonariusza-polityka – nakazuje dać priorytet wolności wypowiedzi. Ważniejsza jest nieskrępowana debata publiczna niż ochrona funkcjonariusza-polityka. Należy zatem wyeliminować takie stosowanie art. 226 § 1 k.k., które byłoby, dla funkcjonariusza-polityka, instrumentem do ograniczania debaty publicznej, zwłaszcza instrumentem tłumienia krytyki. Reżim odpowiedzialności karnej i związane z nim ryzyko, nie tylko skazania, ale nawet choćby otrzymanie statusu oskarżonego, może wpływać hamująco na prowadzenie debaty publicznej (na skutek wystąpienia tzw. efektu mrożącego), a w związku z tym wpływać również na zakres dostępu społeczeństwa do informacji, co byłoby zjawiskiem niepożądanym w demokratycznym państwie prawnym.

4.2.4. Szeroki zakres penalizacji przewidziany w art. 226 § 1 k.k. wymaga zatem takiego stosowania przepisu, które uwzględni w pełni jego *ratio legis* i okoliczności konkretnego zdarzenia.

4.3. Standard ochrony wolności wypowiedzi wypracowany w orzecznictwie ETPC.

4.3.1. Materialna ocena czynu realizującego znamiona przestępstwa określonego w art. 226 § 1 k.k. powinna uwzględniać standardy wypracowane w orzecznictwie ETPC na tle art. 10 Konwencji.

Po pierwsze – ETPC zwraca uwagę na status autora wypowiedzi. W tym kontekście podkreślano m.in., że wypowiedź pochodząca od przedstawicieli mediów stanowi element realizowanej przez nie funkcji publicznego kontrolera (zob. I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010, s. 210 i przywołane tam orzeczenia w sprawach: Janowski przeciwko Polsce, § 33; Busuivoc przeciwko Republice Mołdawii, § 64, Mamère przeciwko Francji, § 27). Na szczególne gwarancje dla prowadzenia nieskrępowanej debaty publicznej ETPC zwracał również uwagę w kontekście wypowiedzi członków „parlamentów oraz innych organów wyłanianych w drodze wyborów i złożonych w imieniu osób występujących w imieniu swojego elektoratu. Tak partie polityczne, jak i parlamentarzyści zabierają głos, reprezentując wyborców i przedstawiając ich poglądy oraz troski. Najściślejszej kontroli strasburskiej wymaga przy tym ingerencja w wypowiedź polityka (lub partii) należącego do opozycji” (I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody...*, s. 155; zob. przywołany tam wyrok z 23 kwietnia 1992 r., Castells przeciwko Hiszpanii, skarga nr 11798/85, § 42-43). Rozwijając ten wątek w sprawie Otegi Mondragon przeciwko Hiszpanii (wyrok z 15 marca 2011 r., skarga nr 2034/07), ETPC potwierdził, że wolność słowa jest szczególnie ważna dla wybieralnego przedstawiciela społeczeństwa, który reprezentuje swój elektorat, zwraca uwagę na jego problemy i broni jego interesów (§ 50).

Po drugie – ETPC zwraca uwagę na status podmiotu dotkniętego znieważającą wypowiedzią. Z punktu widzenia uwzględnienia pozycji „ofiary” wypowiedzi – na pierwszy plan wysuwa się status polityków, którzy w ocenie ETPC powinni wykazywać większą tolerancję dla kierowanych pod ich adresem komunikatów aniżeli osoby prywatne. ETPC przyjmuje szerokie rozumienie pojęcia „polityk”, odnosząc je zarówno do parlamentarzystów (zob. np. wyrok z 6 kwietnia 2006 r. w sprawie Malisiewicz-Gąsior przeciwko Polsce, § 65) i członków rządu (zob. np. wyrok z 19 maja 2005 r. w sprawie Turhan przeciwko Turcji, § 25), jak i do władz lokalnych (zob. wyroki z: 21 lipca 2005 r. w sprawie Grinberg przeciwko Rosji, § 32; 11 kwietnia 2006 r. w sprawie Brasilier przeciwko Francji, § 41; 2 lutego 2010 r. w sprawie Kubaszewski przeciwko Polsce, § 43), a także do kandydatów na te

stanowiska (zob. np. wyrok z 9 stycznia 2007 r. w sprawie Kwiecień przeciwko Polsce, § 50 – wybory lokalne), działacze partii politycznych czy związków zawodowych (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 10, [w:] L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 640).

ETPC uznaje, że jeśli chodzi o ochronę przed atakami słownymi, funkcjonariusze publiczni znajdują się „między” politykami i osobami prywatnymi. O zasadności ingerencji w swobodę wypowiedzi będą ostatecznie decydowały okoliczności konkretnej sprawy, rodzaj i wysokość wymierzonej sankcji, motywy autora krytyki (zob. wyrok z 21 stycznia 1999 r., Janowski przeciwko Polsce, skarga nr 25716/94; wydany na kanwie sprawy znieważenia funkcjonariuszy publicznych – straży miejskiej, podczas i w związku z wykonywaniem przez nich czynności służbowych) – (zob. I. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2006, s. 207).

Polityczny kontekst, w jakim funkcjonuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, został wyraźnie zaakcentowany w wyroku ETPC z 18 września 2012 r. w sprawie Lewandowska-Malec przeciwko Polsce, skarga nr 39660/07, Lex nr 1217532. Wyrok ten zapadł w związku ze skazaniem radnej gminy za list, w którym skrytykowała burmistrza tejże gminy. Analizując orzeczenia zapadłe w stosunku do skarżącej, ETPC zwrócił uwagę na to, że sądy krajowe „skupiły się na literalnym brzmieniu kwestionowanej wypowiedzi i zbadały ją nie uwzględniając szerszego znaczenia, które skarżąca starała się przekazać w swoim liście”. Owo „szersze znaczenie”, w ocenie ETPC, należało przeanalizować, wzięwszy pod uwagę, że „granice dozwolonej krytyki są szersze w przypadku polityków pełniących funkcje publiczne niż w odniesieniu do prywatnych jednostek, jako że krytyka z założenia jest nieuchronna, a oni sami świadomie wystawiają swoje słowa i czyny na ścisłą kontrolę zarówno ze strony dziennikarzy, jak i ogółu społeczeństwa (zob. Lingens, § 42; Oberschlick przeciwko Austrii (nr 2), (...) § 29; Mamère przeciwko Francji, nr 12697/03, § 27, ECHR 2006-XIII; Kwiecień przeciwko Polsce, nr 51744/99, § 47, 9 stycznia 2007). Politycy muszą wykazywać większy stopień tolerancji, zwłaszcza gdy sami wygłaszają publiczne oświadczenia podatne na krytykę. (...) wypowiedź skarżącej zawierała ostre słowa na temat burmistrza. Jednakże właśnie to jest zadaniem wybranego przedstawiciela społeczeństwa, aby zadawać niewygodne pytania dotyczące tych, którzy pełnią funkcje publiczne oraz by być bezkompromisowym w krytyce polityków odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami publicznymi. Od tych ostatnich należy oczekiwać, aby okazywali większy stopień tolerancji niż osoby prywatne, kiedy wystawiają się w środowisku politycznym na cięte komentarze o swoich dokonaniach lub polityce (zob. *mutatis mutandis*, Lombardo i Inni, § 54; Kubaszewski (...) § 43)”.

W wyroku z 1 lipca 1997 r. w sprawie Oberschlick przeciwko Austrii (skarga nr 20834/92) wydanym w związku z nazwaniem polityka „idiotą” w komentarzu dziennikarza do publicznego przemówienia tego polityka, ETPC wskazał, że art. 10 Konwencji chroni nie tylko treść informacji i poglądów, ale również formę, w jakiej są one przekazywane (zob. I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi...*, s. 120). W ocenie ETPC, w pewnych okolicznościach nawet użycie obraźliwego określenia, takiego jak „idiota”, mieści się w granicach akceptowanej swobody wypowiedzi, gdyż radykalne, szokujące działania lub wypowiedzi polityka mogą spowodować ostry komentarz (zob. *tamże*). Tym samym władze krajowe powinny powstrzymać się od ingerencji, które mają zapewnić cywilizowany, kulturalny poziom debaty publicznej, z tego względu, że w demokratycznym społeczeństwie należy przede wszystkim zagwarantować, by dyskusja polityczna mogła się toczyć szeroko i otwarcie (zob. *tamże*, s. 120-121).

Po trzecie – ETPC dużą rolę przypisuje charakterowi wypowiedzi, w szczególności, czy stanowiła ona element debaty publicznej. Niewątpliwie orzecznictwo ETPC kładzie nacisk na ustalenie, czy konkretna wypowiedź jest elementem debaty publicznej. „[S]koro istotą «społeczeństwa demokratycznego» jest debata publiczna, to debacie tej nie można odmawiać barwnego czy gorącego charakteru, zwłaszcza, gdy dotyczy kwestii budzących kontrowersje. Zawsze pojawia się więc kolizja nie tylko sytuacji prawnej autora i «ofiary» wypowiedzi, ale też publicznego bądź prywatnego kontekstu jej dokonania. Jej rozwiązanie dokonywane jest na ogół w oparciu o ocenę «niezbędności» ograniczenia. (...) Specyfika ochrony «dobrego imienia» (w znacznym stopniu zahaczającej przecież o sferę stosunków między podmiotami prywatnymi) dodatkowo relatywizuje stosowanie tych reguł, biorąc zwłaszcza pod uwagę: status autora wypowiedzi; status «ofiary» wypowiedzi; charakter wypowiedzi, jej formę i podstawy sformułowania” (L. Garlicki, komentarz do art. 10, [w:] *Konwencja...*, s. 639).

W wypadku, gdy wypowiedź służyła wyłącznie wyładowaniu frustracji jej autora i była ukierunkowana jedynie na naruszenie czci określonego podmiotu, ETPC uznawał ograniczenie wolności wypowiedzi jej autora za dopuszczalne (por. wyrok w sprawie Skałka przeciwko Polsce; podobnie wyrok w sprawie Łopuch przeciwko Polsce, Janowski przeciwko Polsce). W wyroku z 6 lutego 2001 r. w sprawie Tammer przeciwko Estonii, skarga nr 41205/98, ETPC podkreślił, że jeśli użyte słowa ani nie są „usprawiedliwione publicznymi racjami”, ani nie „wiążą się z zagadnieniem o ogólnym znaczeniu”, to zaakceptuje ocenę krajowych sądów, zgodnie z którą odwołanie się do obraźliwego języka nie jest konieczne w celu wyrażenia negatywnej opinii (zob. I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody...*, s. 151). ETPC w sprawie Janowski przeciwko Polsce zaznaczył, że użycie wobec

interwenujących strażników miejskich słów: „głupek” i „ćwok” nastąpiło w obecności przechodniów, z powodu działań strażników, którzy żądali, aby handlarze przenieśli się w inne miejsce. Zdaniem ETPC, wypowiedzi te nie były częścią otwartej dyskusji o sprawach publicznie ważnych, ani nie były związane z wolnością prasy, ponieważ skarżący, chociaż był z zawodu dziennikarzem, wyraźnie działał wtedy jako osoba prywatna. Trybunał zwrócił także uwagę, że podstawą skazania było użycie dwóch słów uznanych za znieważające przez oba sądy, a nie jego krytyczne opinie o strażnikach ani postawienie im zarzutu, że działali nielegalnie (zob. M.A. Nowicki, komentarz do art. 10 Konwencji, [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, 6. wydanie, Warszawa 2013, s. 779).

Po czwarte – ETPC w różnych kontekstach odwoływał się również do szeroko pojmowanej formy wypowiedzi. W przywołanym wyroku w sprawie *Skałka przeciwko Polsce*, gdzie wypowiedź znieważająca sędziów sądu penitencjarnego została sformułowana w liście do prezesa sądu, ETPC przyjął, że z uwagi na „wewnętrzny” charakter wymiany listów, o których opinia publiczna nic nie wiedziała, zastosowana sankcja była nieproporcjonalna. Jednocześnie jednak w wielu swych orzeczeniach ETPC podkreślał konieczność ochrony kontrowersyjnych wypowiedzi, które wpisują się w debatę o sprawach publicznych. Z tego punktu widzenia szczególne znaczenie przypisuje się wypowiedziom przekazywanym za pośrednictwem środków masowego przekazu (zob. wyrok w sprawie *Oberschlick przeciwko Austrii*).

Po piąte – ETPC zwraca również uwagę na kwestię stosowania sankcji karnych, związanych z posłużeniem się przez dany podmiot wypowiedzią znieważającą. W sprawie *Otegi Mondragon przeciwko Hiszpanii* ETPC podkreślił, że nałożenie kary pozbawienia wolności za przestępstwo popełnione w kontekście politycznej dyskusji, tylko w skrajnych wypadkach, takich jak szerzenie nienawiści i podżeganie do przemocy, daje się pogodzić z konwencyjnymi gwarancjami wolności wypowiedzi. W wypadku *Otegi Mondragon*, skazanego na rok pozbawienia wolności, wyrok miał skutek odstrasżający – mimo iż skazany był politykiem, jego bierne prawo wyborcze zostało zawieszane na czas trwania kary. ETPC uznał, że wydanie wyroku skazującego było w tym wypadku nieproporcjonalne do założonego celu.

#### 4.4. Podsumowanie.

4.4.1. Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do zarysowanego powyżej standardu, uznaje, że sygnalizowane przez ETPC kryteria powinny być uwzględniane przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości zachowania, wypełniając znamiona czynu określonego w art. 226 § 1 k.k. Zdaniem Trybunału, przy uwzględnieniu przez sądy okoliczności konkretnego zdarzenia, stopnia społecznej szkodliwości czynu oraz dyrektyw wymiaru kary, w kontekście znaczenia debaty publicznej i niebezpieczeństwa wyeliminowania z niej osoby, wobec której zostaną zastosowane środki karne, ingerencja w wolność wypowiedzi, wynikająca z art. 226 § 1 k.k., nie jest nadmierna.

4.4.2. Analiza orzecznictwa ETPC prowadzi przede wszystkim do wniosku, że poziom ochrony przed znieważającymi wypowiedziami zależy od statusu osoby dotkniętej daną wypowiedzią. Tymczasem art. 226 § 1 k.k., powiązany z definicją funkcjonariusza publicznego zawartą w art. 115 § 13 k.k., zaciera przyjęte przez ETPC rozróżnienie pomiędzy funkcjonariuszami-politykami a funkcjonariuszami publicznymi niebędącymi politykami. Należy uznać, że na gruncie art. 226 § 1 k.k. wzmocnienie ochrony funkcjonariusza, będącego jednocześnie politykiem, znajduje swe uzasadnienie wówczas, gdy znieważająca wypowiedź będzie rozpatrywana w kontekście wykonywania przez funkcjonariusza jego obowiązków służbowych a zarazem w kontekście wpływu, jaki na działalność określonej instytucji może mieć (choćby potencjalnie) ta znieważająca wypowiedź. O ile bowiem w wypadku funkcjonariuszy niebędących politykami wpływ ten jest bardziej widoczny, o tyle w wypadku funkcjonariuszy-polityków każdorazowo wymaga głębszej analizy.

Na ocenę tego wpływu może w szczególności rzutować forma dokonania znieważenia (publiczna albo niepubliczna). Jak trafnie wskazywał SN w przywołanej wcześniej uchwale o sygn. akt II KK 84/11, niebezpieczeństwo naruszenia wartości chronionych przez art. 226 § 1 k.k. jest stopniowalne. Niepubliczność znieważenia co do zasady (choć nie zawsze) może wskazywać na niższy stopień szkodliwości społecznej czynu. Minimalny stopień zagrożenia określonych dóbr prawnych może znaleźć swoje odzwierciedlenie w ocenie stopnia społecznej szkodliwości konkretnego czynu. Zakładany wyższy stopień zagrożenia dóbr chronionych na mocy art. 226 § 1 k.k., związany z publicznością zniewagi, wymaga zawsze weryfikacji w kontekście wszystkich okoliczności zdarzenia.

Społeczna szkodliwość – jako element struktury przestępstwa, podlegający stopniowaniu – stanowi kategorię wymagającą odpowiedniej kwantyfikacji. Na płaszczyźnie stosowania prawa istotne jest nie tylko to, by stopień społecznej szkodliwości czynu był wyższy niż znikomy (art. 1 § 2 k.k.). Możliwość uadekwatnienia reakcji prawnokarnej w przypadku znieważenia funkcjonariusza publicznego nie wyczerpuje się bowiem jedynie w kwestii przyjęcia przez sąd znikomego stopnia społecznej szkodliwości czynu. Uwzględnienie stopnia społecznej szkodliwości czynu znalazło także swoje odzwierciedlenie w sposobie uregulowania dyrektyw sądowego wymiaru kary



(art. 53 § 1 k.k.). Takie uadekwatnienie reakcji prawnokarnej może także służyć mechanizmowi odstąpienia przez sąd od wymierzenia kary i poprzestania na wymierzeniu środka karnego (art. 59 k.k.). Ustawodawca uzależnił bowiem dopuszczalność skorzystania z art. 59 k.k. po pierwsze od ustalenia, że społeczna szkodliwość czynu nie jest znaczna, po drugie zaś od wysokości ustawowego zagrożenia (chodzi o przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 3 lat albo karą łagodniejszego rodzaju – znieważenie funkcjonariusza zagrożone jest karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku). Innym instrumentem takiego uadekwatnienia jest możliwość warunkowego umorzenia postępowania w sytuacji, gdy wina i społeczna szkodliwość czynu nie są znaczne (art. 66 § 1 k.k.).

4.4.3. Ustalenie stopnia społecznej szkodliwości czynu stanowi obowiązek sądu orzekającego w danej sprawie. W szczególności, jak podnosi się w doktrynie, sędzia oceniając czyn sprawcy nie może poprzestać na stwierdzeniu, że czyn ten realizuje wszystkie znamiona typu czynu zabronionego i przejść od razu do ustalania winy. Będzie musiał zbadać wcześniej, czy badany czyn nie zawiera atypowo niskiej społecznej ujemności, czy nie jest społecznie szkodliwy w stopniu znikomym (zob. A. Zoll, komentarz do art. 1 k.k., [w:] A. Zoll red., G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-116 k.k.*, Kraków 2004, s. 37).

Zgodnie z brzmieniem art. 115 § 2 k.k., przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu sąd bierze pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia.

Przy przestępstwie znieważenia funkcjonariusza publicznego ocena stopnia społecznej szkodliwości czynu powinna być postrzegana nie tylko w perspektywie dóbr chronionych tą regulacją (głównym przedmiotem ochrony jest prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych, zaś pobocznym – cześć funkcjonariusza), ale także w perspektywie konstytucyjnie gwarantowanej wolności wypowiedzi i związanej z nią potrzebą prowadzenia nieskrępowanej debaty publicznej. W ramach elementów zidentyfikowanych przez ustawodawcę w art. 115 § 2 k.k. należy uwzględnić okoliczności kształtujące konstytucyjny i konwencyjny standard ochrony wolności wypowiedzi, które zostały nakreślone powyżej.

4.4.4. W ocenie Trybunału, wykładnia art. 226 § 1 k.k. w zgodzie z Konstytucją (przez uwzględnienie sformułowanych wyżej kryteriów) pozwala uznać, że art. 226 § 1 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego dokonane niepublicznie, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie ochrony funkcjonariuszy publicznych jedynie do wypadków publicznego znieważenia byłoby sprzeczne z *ratio legis* badanego przepisu.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 15

## WYROK

z dnia 12 lutego 2015 r.  
Sygn. akt SK 14/12\*

## Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu, Ministra Finansów, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniach 23 września 2014 r. i 12 lutego 2015 r., skargi konstytucyjnej spółki POL-MIEDŹ TRANS sp. z o.o. z siedzibą w Lubinie o zbadanie zgodności:

§ 6 ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 27, poz. 269, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 1 stycznia 2004 r., z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

§ 6 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 1 stycznia 2004 r., w związku z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 oraz art. 38 ust. 2 pkt 2a i ust. 3 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2002 r. do 1 stycznia 2004 r., z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji,

## o r z e k a:

**§ 6 ust. 5 w związku z § 5 pkt 1, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r., oraz z § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 27, poz. 269, Nr 98, poz. 885, Nr 125, poz. 1065 i Nr 216, poz. 1829 oraz z 2003 r. Nr 84, poz. 780, Nr 137, poz. 1305, Nr 145, poz. 1407 i Nr 187, poz. 1828) w zakresie, w jakim dotyczy przypadków nieświadomego przyjęcia przez sprzedającego oświadczenia o przeznaczeniu nabywanego oleju na cele opałowe zawierającego nieprawdziwe dane, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

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

\* Sentencja została ogłoszona dnia 20 lutego 2015 r. w Dz. U. poz. 235.

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej z 18 sierpnia 2011 r., POL-MIEDŹ TRANS sp. z o.o. (dalej: skarżąca spółka, spółka) zarzuciła, że:

1) § 6 ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 27, poz. 269, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r.), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 1 stycznia 2004 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) § 6 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 1 stycznia 2004 r., w związku z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 oraz art. 38 ust. 2 pkt 2a i ust. 3 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50, ze zm.; dalej: ustawa o VAT), w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2002 r. do 1 stycznia 2004 r., są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji.

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

Skarżąca spółka prowadziła działalność jako sprzedawca oleju opałowego. Nabywcami oleju były w większości osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej. Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2002 r., spółka odbierała od nabywców oświadczenia o przeznaczeniu nabywanego oleju na cele opałowe, które były następnie podstawą zwolnienia z podatku akcyzowego. W wyniku przeprowadzonej kontroli podatkowej ustalono, że część uzyskanych przez skarżącą spółkę oświadczeń zawiera dane niezgodne z rzeczywistością (wskazane w oświadczeniach osoby nie figurują w ewidencji ludności ani w ewidencji podatników, podane w oświadczeniach adresy nie istnieją, nikt nie jest zameldowany pod wskazanymi adresami bądź przesłuchiwane osoby, które zamieszkują pod wskazanymi adresami, nie znają rzekomych nabywców ani nie zlecały tym osobom zakupu oleju opałowego, nie podpisywały oświadczeń ani nie posiadają urządzeń grzewczych określonych w oświadczeniach). Tym samym zaistniało podejrzenie, że nieprawdziwość danych jest efektem popełnienia przestępstwa polegającego w szczególności na posługiwaniu się przez kontrahentów spółki fałszywymi dokumentami i podawaniu przez nich fałszywych informacji. Dlatego równoległe z prowadzonym postępowaniem podatkowym prowadzone były postępowania przygotowawcze przez Prokuraturę Okręgową w Legnicy oraz Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu w sprawie przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów.

Decyzjami z 27 kwietnia 2006 r. (sygn. akt 452000-RPA-9110-114/06/bl/X) i z 25 maja 2006 r. (sygn. akt 45200-RPA-9110-115/06/bl/X) Naczelnik Urzędu Celnego w Legnicy nałożył na spółkę obowiązek zapłaty podatku akcyzowego (za styczeń i luty 2003 r.), jako że oświadczenia zawierające nieprawdziwe dane należy traktować na równi z brakiem oświadczeń, a tym samym z niewypełnieniem obowiązku ich odbierania przez skarżącą spółkę (§ 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2002 r.). Organ odwoławczy – Dyrektor Izby Celnej we Wrocławiu, decyzjami z 27 lipca 2006 r. (sygn. akt 450000-PA-9119-91/06) i z 2 sierpnia 2006 r. (sygn. akt 450000-PA-9110-98/06/X), utrzymał w mocy zaskarżone decyzje Naczelnika Urzędu Celnego w Legnicy. Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, wyrokami z 18 stycznia 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 1401/06) i z 26 stycznia 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 1494/06), oddalił skargi wniesione przez spółkę, stwierdzając prawidłowość rozumowania organów podatkowych. W toku postępowania wszczętego wskutek skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny miał wątpliwości w zakresie konstytucyjności norm zastosowanych w kwestionowanych decyzjach podatkowych. Dlatego postanowieniem z 16 listopada 2007 r. (sygn. akt I FSK 792/07) zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Postanowieniem z 25 stycznia 2011 r. (sygn. P 5/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 3) Trybunał umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W czasie oczekiwania na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zakończyły się postępowania karne pozostające w związku z okolicznościami niniejszej sprawy. Jak twierdzi skarżąca spółka, z powszechnie dostępnych informacji wynika, że stała się ona ofiarą zorganizowanej grupy przestępczej. Okazało się bowiem, że nabywany od spółki olej opałowy był wprowadzany do obrotu jako olej napędowy, po uprzednim jego odbarwieniu. Niemniej jednak Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z 20 kwietnia 2011 r. (sygn. akt I FSK 260/11), oddalił skargi kasacyjne skarżącej spółki, nie podzielając jej zarzutów o konieczności uwzględnienia w postępowaniu ustalonych poczynionych w ramach postępowania karnego.

1.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej spółka podkreśliła przede wszystkim, że orzeczenia wydane w stanie faktycznym będącym tłem niniejszej sprawy nie stanowią pojedynczych przykładów wadliwego stosowania prawa. W kwestii obciążenia sprzedawców podatkiem akcyzowym, ze względu na nieprawdziwość

danych zawartych w oświadczeniu o przeznaczeniu oleju opałowego spełniającym wymogi formalne, dotychczas nie zapadł – zdaniem skarżącej spółki – żaden wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego, który przedstawiłby inną interpretację kwestionowanych przepisów rozporządzenia z 2002 r. Oznacza ona w szczególności, że ciężar finansowy podatku akcyzowego został poniesiony przez skarżącą spółkę, mimo iż na podstawie uprawnień udzielonych przez ustawodawcę (np. do kontroli dowodu osobistego nabywcy – art. 35a ustawy o VAT) nie mogła zapobiec procederowi przestępczemu. Konstrukcja zwolnienia z akcyzy sprzedaży olejów pod warunkiem uzyskania oświadczenia zawierającego dane zgodne z rzeczywistością stanowi zatem swoistą pułapkę na przedsiębiorców sprzedających oleje opałowe. Przedsiębiorca nie miał podstaw do odmowy zastosowania zwolnienia (sprzedaży oleju po cenie bez podatku akcyzowego) nabywcy przedstawiającemu stosowne oświadczenie. Jednocześnie nie miał kompetencji w zakresie kontroli prawdziwości informacji podanych przez nabywców. Wykrycie takich nieprawidłowości przez organ podatkowy (wyposażony w instrumenty prawne służące ustaleniu tzw. prawdy materialnej) skutkowało nałożeniem sankcji na przedsiębiorcę, który z własnych środków musiał pokryć koszt akcyzy należnej od sprzedaży i nabycia oleju.

Zdaniem skarżącej spółki, kwestionowane przepisy rozporządzenia z 2002 r. interpretowane jednoznacznie przez sądy administracyjne w taki sposób, że sprzedawca pozbawiony jest prawa do zastosowania zwolnienia z podatku akcyzowego od sprzedawanych olejów na cele opałowe, gdy odbierze od nabywcy oświadczenie o takim przeznaczeniu nabywanego oleju spełniające wszystkie wymogi formalne, lecz zawierające nieprawdziwe dane, ograniczają w niedopuszczalny sposób konstytucyjne prawo własności. Przenoszą bowiem na sprzedawcę odpowiedzialność finansową za bezprawne działania kontrahenta (podanie przez nabywcę oleju nieprawdziwych danych w oświadczeniu) i zobowiązują podatnika do podejmowania działań kontrolnych w zakresie prawdziwości oświadczeń, obiektywnie niemożliwych do wykonania w świetle przyznanych mu uprawnień. Na podstawie art. 35a ustawy o VAT mógł on żądać od nabywcy okazania dowodu tożsamości lub innego identyfikującego go dokumentu. Prawodawca nie przewidział jednak żadnych innych mechanizmów kontroli danych zawartych w oświadczeniu, w tym liczby posiadanych urządzeń grzewczych oraz miejsca (adresu), gdzie znajdują się te urządzenia. Innymi słowy, stosowanie kwestionowanych przepisów prowadzi do sytuacji, w której sprzedawca ponosi ekonomiczny koszt podatku, podczas gdy nabywca, który podał nieprawdziwe dane (popelniał przestępstwo), cieszy się nieuzasadnioną korzyścią ekonomiczną.

Niezgodność unormowań przewidujących obciążenie podatnika skutkami zachowań podmiotów trzecich z zasadą demokratycznego państwa prawnego znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, według którego jeśli określona osoba zachowała się w sposób zgodny z ustawą podatkową, to nie można obciążać jej skutkami działań lub zaniechań innych osób, na które nie miała ona wpływu (zob. wyrok TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. K 24/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 33). Niedopuszczalność nałożenia na podatnika odpowiedzialności za cudze działania została potwierdzona również przez Europejski Trybunał Praw Człowieka i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W ocenie spółki, konstrukcja oświadczeń uzyskiwanych od nabywców ma na celu usprawnienie kontroli przez właściwe organy faktycznego przeznaczenia oleju. Odbierając oświadczenia, sprzedawca działa jako *statio fisci*, jako przedstawiciel organów kontroli podatkowej, którym oświadczenia pozwalają na skuteczną kontrolę nabywców. Nie można jednak nakładać na sprzedawcę obowiązku kontroli uczciwości nabywcy, ponieważ podatnik nie ma do tego odpowiednich narzędzi. W państwie prawa kontrola podatników powinna być sprawowana przez powołane w tym celu organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej, a nie przez innych podatników. Przenoszenie obowiązku działań kontrolnych z organów państwowych na innych podatników powinno być traktowane jako wyjątek i zawsze wynikać wprost z przepisu prawa. Niemniej jednak takiemu zabiegowi zawsze powinno towarzyszyć wyposażenie podatnika w odpowiednie instrumenty umożliwiające mu realizację nałożonego obowiązku. W przeciwnym wypadku, tj. gdy na podatnika wyłącznie przenosi się obowiązki organów podatkowych, nie tworząc dla niego instrumentów faktycznie umożliwiających spełnienie powierzonych obowiązków, mamy do czynienia z naruszeniem konstytucyjnych zasad proporcjonalności i demokratycznego państwa prawnego. Merytoryczna weryfikacja oświadczenia o przeznaczeniu oleju przez jego nabywcę jest niemożliwa do przeprowadzenia przez podatnika, w szczególności jeżeli kontrahent będzie posługiwać się sfałszowanymi dokumentami tożsamości.

W zakresie zarzutu nieprawidłowej realizacji upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń (wynikających z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4, art. 38 ust. 2 pkt 2a i ust. 3 ustawy o VAT) skarżąca spółka stwierdziła, że przepisy rozporządzenia określają warunki zwolnienia z podatku akcyzowego oraz przypadki pozbawienia prawa do zwolnienia. Tym samym wskazują zasady nałożenia podatku, wpływając na prawo własności środków finansowych pozostających w dyspozycji podatnika. Mogą zatem podlegać kontroli w świetle art. 64 Konstytucji, w szczególności w zakresie spełnienia wymogu ograniczenia własności „tylko w drodze ustawy” (art. 64 ust. 3 Konstytucji).



Na podstawie wskazanych delegacji ustawowych Minister Finansów został umocowany do obniżenia stawek i określenia warunków zwolnień przedmiotowych, biorąc pod uwagę czynniki o charakterze makroekonomicznym oraz konieczność zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu wyrobów akcyzowych. Delegacja nie określiła natomiast wytycznych odnoszących się do warunków zwolnienia w zakresie przeznaczenia wyrobów akcyzowych na określone cele (w tym cele opałowe). Tym bardziej również nie uprawnia do wprowadzenia warunków zwolnienia na podstawie określonej dokumentacji, która w żaden sposób nie koresponduje z warunkami ekonomicznymi określonymi w upoważnieniu ustawowym. Upoważnieniu ustawowemu brak dostatecznej określoności, dlatego nie uprawnia ono Ministra Finansów do uzależnienia ciężaru opodatkowania od kwestii dokumentacyjnych. Na podstawie przepisów ustawy o VAT nie można wyznaczyć zakresu ograniczenia prawa własności, co skutkuje niezgodnością kwestionowanych unormowań z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Zaskarżone przepisy rozporządzenia z 2002 r. są samoistnym uregulowaniem o charakterze podstawowym, które ogranicza konstytucyjne prawo własności. Zostały ponadto wydane na podstawie delegacji ustawowej sformułowanej w sposób sprzeczny z art. 92 ust. 1 Konstytucji (rolą rozporządzenia jest konkretyzacja ustawy, a nie jej uzupełnienie).

Zdaniem skarżącej spółki, skoro w ustawie o VAT nie przewidziano żadnych wytycznych odnoszących się do warunków zwolnienia w powyższym zakresie, to Minister Finansów nie był władny przewidzieć takich wymogów w akcie o randze podustawowej. Przyjęcie założenia, że wystarczającą podstawą do wprowadzenia § 6 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. jest ogólne upoważnienie z art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy o VAT oznaczałoby przekazanie Ministrowi Finansów kompetencji ustawodawczych w zakresie kształtowania zakresu czynności zwolnionych z podatku.

Podsumowując, w wyniku wydania ostatecznego orzeczenia w niniejszej sprawie naruszono prawo skarżącej spółki do własności środków pieniężnych (określone w art. 64 ust. 1 Konstytucji i podlegające ograniczeniu w sposób określony w art. 64 ust. 3 Konstytucji) przez:

1) pozbawienie spółki własności środków pieniężnych z powodu bezprawnych działań podmiotów trzecich (kontrahentów), tj. w sposób sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji,

2) pozbawienie spółki własności środków pieniężnych z powodu działań, którym nie mogła zapobiec i które pozostawały poza jej kontrolą w świetle przyznanych kompetencji, tj. w sposób sprzeczny z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) pozbawienie spółki własności środków pieniężnych w drodze samoistnego unormowania o charakterze podustawowym, tj. w sposób sprzeczny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji.

Mimo że zakwestionowane przepisy rozporządzenia z 2002 r. i ustawy o VAT utraciły moc obowiązującą, wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia jest, w ocenie skarżącej spółki, konieczne dla ochrony jej konstytucyjnego prawa własności. Wyrok Trybunału stanowić może bowiem podstawę do wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego.

2. Minister Finansów zajął stanowisko w niniejszej sprawie w piśmie z 11 maja 2012 r., w którym wniósł o:

1) umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności z Konstytucją § 6 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r., badanego samodzielnie, jak i w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. oraz w związku z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 oraz art. 38 ust. 2 pkt 2a i ust. 3 ustawy o VAT,

2) umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności z Konstytucją § 6 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. w związku z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 ustawy o VAT,

3) w przypadku nieuwzględnienia stanowiska wskazanego w pkt 1 i 2 – stwierdzenie, że § 6 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. w związku z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 ustawy o VAT są zgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji,

4) stwierdzenie, że § 6 ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,

5) stwierdzenie, że § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. w związku z art. 38 ust. 2 pkt 2a i ust. 3 ustawy o VAT jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji.

W uzasadnieniu Minister Finansów wywiódł, że § 6 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. nie został zaskarżony w skargach kasacyjnych złożonych w związku z niniejszą sprawą, a zatem nie był przedmiotem rozpatrzenia przez Naczelną Sąd Administracyjny i podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, o którym stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji. To skutkuje umorzeniem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Minister Finansów zauważył również, że wskazany przez skarżącą spółkę § 6 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. nie został wydany w wykonaniu delegacji wynikającej z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 ustawy o VAT. Realizacja tego przepisu ustawowego nastąpiła bowiem w § 11

i § 11a rozporządzenia z 2002 r. Zakwestionowane przez spółkę przepisy rozporządzenia z 2002 r. stanowią wykonanie art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o VAT, który nie został powołany w skardze konstytucyjnej. W powyższym zakresie zatem niniejsza skarga jest oczywiście bezzasadna.

Zdaniem Ministra Finansów, zarzut spółki polegający na braku ustawowych wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, w związku z zasadą związania Trybunału granicami skargi, wymagał wskazania przez skarżącą spółkę właściwych przepisów zawierających delegację do wydania rozporządzenia z 2002 r.

Z ostrożności procesowej Minister Finansów podał argumenty za bezzasadnością zarzutu o niedopuszczalnym samoistnym ograniczeniu prawa własności przez § 6 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. w związku z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 ustawy o VAT, a w zasadzie z art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o VAT, ponieważ to ten przepis stanowił podstawę do wydania powyższych przepisów rozporządzenia z 2002 r. W ocenie Ministra Finansów, wyraźne upoważnienie zawarte w art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o VAT do obniżenia przez organ wykonawczy stawek podatku akcyzowego oznacza, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że nie doszło do naruszenia zasady wyłączności ustawy w sferze prawa podatkowego.

Minister Finansów wyjaśnił jednocześnie, że treść § 6 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. została ukształtowana z uwzględnieniem okoliczności wskazanych w art. 37 ust. 4 ustawy o VAT, co oznacza bezzasadność zarzutu o wydaniu rozporządzenia z 2002 r. bez jakichkolwiek wytycznych zawartych w ustawie.

W związku z zarzutem przeniesienia na sprzedawcę odpowiedzialności za bezprawne działania kontrahenta i zobowiązania do podejmowania działań obiektywnie niemożliwych do wykonania, Minister Finansów zaznaczył, że korzystanie z obniżonych stawek akcyzy, a także ze zwolnienia z obowiązku podatkowego nie miało charakteru obligatoryjnego (przymusowego). Sprzedawca mógł podjąć autonomiczną decyzję: czy sprzedawać oleje opałowe z niższą stawką akcyzy, z uwzględnieniem ewentualnego ryzyka poniesienia konsekwencji zaistnienia nieprawidłowości w oświadczeniach o przeznaczeniu oleju opałowego na cele inne niż opałowe, czy też w sytuacji np. odmowy okazania dokumentu tożsamości lub obawy o uczciwość nabywcy skorzystać z możliwości sprzedaży takiego oleju opałowego, z zastosowaniem stawki akcyzy jak dla oleju przeznaczonego do celów innych niż opałowe, z jednoczesną możliwością odzyskania podatku, jaki sprzedawca sam zapłacił w cenie zakupu tego oleju (§ 14 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.). Konsekwencje wyboru sposobu postępowania jasno wynikały z przepisów i nie stawały skarżącej spółki w sytuacji przymusowej. Transakcje z udziałem niżej opodatkowanego wyrobu obciążone były większym ryzykiem, wiązały się z dodatkowymi warunkami (obowiązkiem uzyskania oświadczeń o przeznaczeniu oleju), zweryfikowania danych osobowych nabywcy (na podstawie art. 35a ustawy o VAT), ale też niosły wyższe korzyści ekonomiczne. Z kolei sprzedaż oleju opałowego, bez potrzeby uzyskiwania oświadczeń i weryfikowania danych nabywców, ale wyżej opodatkowanego, wiązała się z ryzykiem uzyskania niższych korzyści ekonomicznych.

Minister Finansów przypomniał również, że z zasady proporcjonalności wynika konieczność zachowania odpowiednich proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami bądź niedogodnościami dla obywateli. Konstruując warunki stosowania obniżonej stawki akcyzy, oprócz obowiązku barwienia oleju na cele opałowe, wprowadzono system oświadczeń, które sprzedawcy mieli pobrać od nabywców olejów opałowych. Jednocześnie w ustawie stworzono możliwość weryfikowania takich oświadczeń w ten sposób, że istniała możliwość żądania okazania dowodu tożsamości celem identyfikacji nabywcy. Powyższe obowiązki uznano za adekwatne do osiągnięcia celu, jakim było zabezpieczenie prawidłowości stosowania obniżonych stawek akcyzy. Skarżąca spółka zakwestionowała możliwość legitymowania nabywców jako wystarczający instrument pozwalający na kontrolę rzetelności pobieranych oświadczeń i zaniechała skorzystania z tego środka weryfikacji danych, co nie wydaje się działaniem racjonalnym nawet w przypadku negatywnej oceny jego skuteczności.

Minister Finansów podał w wątpliwość także to, czy stopień adekwatności obowiązków podatkowych, jakie nałożono na podmioty korzystające z możliwości stosowania obniżonych stawek akcyzy, może być rozpatrywany w świetle zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 maja 2002 r. o sygn. K 6/02, „regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych ma wyraźną podstawę konstytucyjną, jej dopuszczalność nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony i ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej strony” (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33). Z kolei zasada demokratycznego państwa prawnego nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w ramach skargi konstytucyjnej.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. w związku z art. 38 ust. 2 pkt 2a i ust. 3 ustawy o VAT Minister Finansów konsekwentnie wywiódł, że ustawa może pod pewnymi względami upoważniać do określenia podmiotów zwolnionych od podatku w drodze rozporządzenia, co nie narusza zasady wyłączności ustawy w sferze prawa podatkowego. Art. 38 ust. 2 pkt 2a i ust. 3 ustawy o VAT jest także zgodny

z art. 92 Konstytucji, gdyż spełnia wymogi zawarte w tym przepisie, upoważniając organ wskazany w Konstytucji do wydania rozporządzenia (minister właściwy do spraw finansów publicznych), wskazując zakres spraw przekazanych do uregulowania (zwolnienie niektórych grup podatników z akcyzy) oraz wytyczne dotyczące treści tego aktu wykonawczego (konieczność uwzględnienia „możliwości wystąpienia podwójnego opodatkowania akcyzą tych samych wyrobów akcyzowych”). Nie wydaje się przy tym, żeby skarżone przepisy mogły zostać zakwalifikowane do przepisów prawa daninowego powodujących uszczuplenie majątkowe, prowadzące do konfiskaty mienia, a tym samym godzące w konstytucyjne prawo własności. Przepis § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. stwarzał możliwość (a nie przymus) skorzystania ze zwolnienia podmiotowego przewidzianego dla określonej grupy podmiotów, która znalazła się w określonej sytuacji faktycznej (tj. była sprzedawcami olejów opałowych na cele opałowe, na którą przeniesiono, w cenie nabycia, ciężar opodatkowania na wcześniejszej fazie obrotu). O dobrowolności korzystania z tej instytucji świadczy m.in. to, że skarżąca spółka miała prawo (obawiając się dokonywania transakcji z podmiotami, których wiarygodności nie była pewna) dokonać sprzedaży oleju opałowego ze stawką akcyzy dla oleju przeznaczonego do celów innych niż opałowe oraz odzyskać akcyzę, jaką sama zapłaciła w cenie ich nabycia od producenta (§ 14 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.).

3. W piśmie z 14 maja 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował o przystąpieniu do udziału w postępowaniu, wnosząc jednocześnie o uznanie, że § 6 ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że sprzedawca oleju opałowego pozbawiony jest prawa do zastosowania zwolnienia z podatku akcyzowego od sprzedanych olejów na cele opałowe, jeśli odbierze od nabywcy oświadczenie o przeznaczeniu nabywanego oleju na te cele, spełniające wszystkie wymogi formalne, lecz zawierające dane niezgodne z rzeczywistością.

W uzasadnieniu Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał, że jeden z zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów – § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. był już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 94/08 (zob. wyrok z 7 września 2010 r., OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 67), co jednak nie stanowi podstawy umorzenia postępowania ze względu na odmienny zakres od wskazanego przez skarżącą spółkę.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zarzut niezgodności z konstytucyjną zasadą ochrony praw majątkowych jest uzasadniony wówczas, gdy jednocześnie występuje naruszenie innej, oprócz prawa własności, wartości konstytucyjnej. W niniejszej sprawie zachodzi taka sytuacja – wykazane zostało, że nawet kontrola prawidłowości danych zawartych w oświadczeniu z dowodem osobistym nie zabezpieczała rzetelności tych danych, jeśli nabywca posłużył się sfałszowanym dokumentem. Jak słusznie podniosła spółka, prawodawca nie wprowadził instrumentów zapewniających realną możliwość ustalenia przez sprzedawcę, czy nabywca oleju opałowego prawidłowo wskazał liczbę posiadanych urządzeń grzewczych oraz miejsce, w którym się znajdują. Uzależniając uprawnienie sprzedawcy do skorzystania ze zwolnienia od podatku akcyzowego od spełnienia warunków w istocie niemożliwych do realizacji, stworzono pozór istnienia środków prawnych zabezpieczających to uprawnienie. Tym samym kwestionowana regulacja narusza zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a przez to zasadę ochrony prawa własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji).

Dodatkowo Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że prawodawca naruszył zasadę proporcjonalności przez nałożenie na sprzedawców paliw opałowych obowiązku pobierania oświadczeń bez możliwości dokonania realnej ich kontroli, jednocześnie obciążając sprzedawców sankcjami podatkowymi, również w przypadku legitymowania się nabywców sfałszowanymi dokumentami. Celem wprowadzenia obowiązku uzyskiwania oświadczeń było umożliwienie kontroli państwa nad obrotem tymi olejami. Cel ten nie został jednak osiągnięty, bo system oświadczeń był i jest wadliwy.

4. W piśmie z 24 maja 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Sejm, wnosząc o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu Sejm wyjaśnił, że w *petitum* skargi konstytucyjnej spółka zakwestionowała przepisy ustawy o VAT jedynie w związku z przepisami rozporządzenia z 2002 r. Jednak w uzasadnieniu skargi pojawiły się również zarzuty dotyczące bezpośrednio delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia, a uzasadniające jej niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji ze względu na nieokreśloność i brak wytycznych co do treści aktu wykonawczego. Zgodnie jednak z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, wskazany przepis Konstytucji nie może stanowić wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, ponieważ nie jest źródłem konstytucyjnych wolności lub praw jednostki.

5. W związku ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich dodatkowe stanowisko zajął Minister Finansów w piśmie z 31 maja 2012 r. Podtrzymał swój pogląd wyrażony 11 maja 2012 r. o niezasadności zarzutu

niezgodności § 6 ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponownie podkreślając fakultatywny charakter korzystania z obniżonych stawek akcyzy (na warunkach przewidzianych w rozporządzeniu z 2002 r.), połączonego z ryzykiem poniesienia konsekwencji zaistnienia nieprawidłowości oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego. Dodatkowo Minister Finansów nie zgodził się ze stwierdzeniem, że dowód tożsamości stanowił niewystarczający dokument weryfikujący prawdziwość danych osobowych nabywców olejów opałowych. Przepisy podatkowe regulujące obszary szczególnie drażliwe (ulgi, obniżki stawek) starają się minimalizować ryzyko popełnienia oszustw podatkowych, co nie znaczy, że są gwarantem całkowitej eliminacji z obrotu gospodarczego tego negatywnego zjawiska. Dowody tożsamości są dokumentami urzędowymi, korzystającymi z domniemania prawdziwości danych w nich zawartych. Sprawdzenie na ich podstawie danych osobowych nabywców olejów opałowych uznane zostało za czynność wystarczającą i jednocześnie nietrudną do wyegzekwowania przez sprzedawcę w momencie dokonywania sprzedaży. Tym samym prawodawca wprowadził instrumenty prawne zapewniające realną możliwość ustalenia przez sprzedawcę, czy nabywca oleju opałowego prawidłowo wskazał liczbę posiadanych urządzeń grzewczych oraz miejsce, w którym się znajdują.

Minister Finansów wyjaśnił również, że przepisy rozporządzenia z 2002 r. dotyczące stosowania obniżonych stawek akcyzy, w powiązaniu z systemem oświadczeń o przeznaczeniu nabywanych wyrobów oraz uprawnieniem do sprawdzenia danych osobowych nabywcy na podstawie dowodu tożsamości (art. 35a ustawy o VAT), miały pozwolić na weryfikację danych osobowych nabywcy w momencie zawierania transakcji sprzedaży, nie zaś wszystkich danych zawartych w oświadczeniu nabywcy o przeznaczeniu nabywanego oleju opałowego. Ponadto, zdaniem Ministra Finansów, na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 2011 r., sygn. akt I GSK 48/10, w którym podkreślono: „za podanie przez nabywcę w oświadczeniu nieprawdziwych danych dotyczących posiadania urządzeń grzewczych, ich rodzaju i ilości (które to informacje pozwalają na ustalenie rzeczywistego wykorzystania oleju) odpowiada oczywiście nabywca, a nie sprzedawca, gdyż tej okoliczności sprzedawca nie może sprawdzić w momencie sprzedaży”. Jednocześnie trudno wyobrazić sobie sytuację, w której Minister Finansów przyznałby prawo wejścia sprzedawcy do domu nabywcy celem ustalenia miejsca i ilości posiadanych przez niego urządzeń grzewczych. Przepisy takie mogłyby zostać ocenione jako niedopuszczalna ingerencja w prawa osobiste jednostki i stanowić podstawę do kwestionowania ich zgodności z Konstytucją.

6. Prokurator Generalny zajął stanowisko w piśmie z 27 sierpnia 2012 r., wnosząc o stwierdzenie, że:

1) § 6 ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 1 stycznia 2004 r., jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) § 6 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 1 stycznia 2004 r., w związku z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 oraz art. 38 ust. 2 pkt 2a i ust. 3 ustawy o VAT, w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2002 r. do 1 stycznia 2004 r., są zgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 217 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny zauważył, że z uwagi na uchylene kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów, zasadne jest rozważenie konieczności umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Zgodnie z regulacją intertemporalną odpowiednią do spraw podatkowych, przepisy te mają zastosowanie do stanów faktycznych zaistniałych w okresie ich obowiązywania – są podstawą rozstrzygnięć dotyczących podatku akcyzowego za styczeń i luty 2003 r. (obowiązują w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Niezależnie od tego zaistniała również przesłanka art. 39 ust. 3 ustawy o TK, jako że kwestionowane unormowanie odnosi się do sfery chronionych konstytucyjnie praw i wolności. Nie istnieje jednocześnie żaden alternatywny instrument prawny (poza uznaniem niekonstytucyjności) mogący zmienić sytuację prawną ukształtowaną definitywnie przed utratą mocy prawnej tych powyższych przepisów.

Ponadto Prokurator Generalny przypomniał, że § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. był już przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 7 września 2010 r. o sygn. P 94/08 (OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 67) stwierdził jego zgodność z art. 2 oraz art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji. Niemniej jednak, z uwagi na niewystąpienie jednoczesnej tożsamości przedmiotu kontroli i zarzutów w niniejszej sprawie i w sprawie o sygn. P 94/08, nie istnieje podstawa umorzenia ze względu na przesłankę *ne bis in idem*.

Prokurator Generalny zaznaczył również, że nie każdy przepis powołany przez skarżącą spółkę może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu wszczętym wskutek skargi konstytucyjnej. Wśród nich należy wymienić art. 2, art. 217 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, które nie mogą być podstawą nałożenia konstytucyjnych obowiązków. Natomiast dopuszczalna jest ocena z punktu widzenia tych wzorców w związku z podstawowym wzorcem kontroli, a mianowicie art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.



Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzuty dotyczące niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów należy uznać za nieuzasadnione, za czym przemawia szereg argumentów. Ustawodawca jest bowiem uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz ma względną swobodę w dziedzinie kształtowania dochodów i wydatków państwa. Ma zatem również swobodę kształtowania obowiązków podatkowych obywateli i innych podmiotów. Natomiast kwestia politycznej lub ekonomicznej zasadności (celowości) przyjętych w tym zakresie rozwiązań pozostaje w zasadzie poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca nie ma przy tym konstytucyjnego obowiązku wprowadzania regulacji dotyczącej ulg i zwolnień podatkowych. Ustawodawca może swobodnie przesądzać o ulgach i zwolnieniach podatkowych, ponieważ o ich przedmiocie i zakresie nie decydują przesłanki prawne, ale ekonomiczne i społeczne (zob. wyrok TK z 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47). Wydaje się, że w zakresie dotyczącym wprowadzenia w akcie wykonawczym regulacji zawierających rozwinięcie unormowań ustawowych dotyczących zwolnień i ulg podatkowych, prawodawcy również przysługuje pewna swoboda regulacyjna, oczywiście o ile przyjęte rozwiązania mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego i nie naruszają konstytucyjnych zasad, na podstawie których zostały sformułowane formalne i materialne ograniczenia dotyczące przepisów podatkowych.

Prokurator Generalny podkreślił ponadto, że dane zawarte w oświadczeniu, o którym stanowi § 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2002 r., umożliwiały organom podatkowym skuteczną kontrolę faktycznego sposobu wykorzystania oleju opałowego, a tym samym weryfikację zasadności zwolnienia z obowiązku podatkowego w zakresie podatku akcyzowego. Przyjęte rozwiązanie wydaje się znajdować potwierdzenie w logicznym związku między rzetelnością danych zawartych w oświadczeniach o przeznaczeniu oleju opałowego na cele opałowe, a uzasadnionym korzystaniem przez podatników ze zwolnień podatkowych w dziedzinie obrotu olejami opałowymi.

W ocenie Prokuratora Generalnego, nie można uznać, że zastosowanie wysokiej stawki podatkowej podatku akcyzowego w przypadku przewidzianym w § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. ma charakter sankcji podatkowej. Przyjęta w kwestionowanych przepisach konstrukcja pełni funkcję restytutywną i prewencyjną. Nie są w jej ramach kreowane żadne specjalne (właściwe tylko dla przewidzianej w niej sytuacji) stawki podatkowe ani też dodatkowe zobowiązania podatkowe, wykraczające poza uregulowania ustawowe. Wynikający z kwestionowanej regulacji nakaz uiszczenia podatku akcyzowego nie jest więc sankcją, lecz środkiem zapewniającym prawidłowość obrotu olejami opałowymi i zrekompensowanie ewentualnych strat budżetu państwa, które mogłyby powstać w wyniku naruszenia zasad obrotu olejami opałowymi lub też w związku z tymi naruszeniami. Skutek podatkowy zastosowania kwestionowanej regulacji należy zatem rozpatrywać w kategoriach utraty możliwości skorzystania z dobrodziejstwa zwolnienia podatkowego, nie zaś nałożenia sankcji podatkowej. Przyjęte rozwiązanie nie może być uznane za nieracjonalną, arbitralną i nieproporcjonalną ingerencję w prawa majątkowe podatnika, gdyż dobro chronione, jakim jest rzetelność obrotu olejami opałowymi, pozostaje dobrem oczywiście wyższym aniżeli dobro poświęcane, a więc możliwość zwolnienia podatkowego przy sprzedaży oleju opałowego bez zachowania wymogu uzyskania oświadczenia o przeznaczeniu tego oleju na cele opałowe zawierającego prawdziwe dane dotyczące nabywcy.

Prokurator Generalny stwierdził również, że w sytuacji przewidzianej w § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. obciążenie obowiązkiem zapłaty podatku akcyzowego od oleju opałowego jego sprzedawcy, mimo iż nabywca uzyskał korzyść majątkową, jest związane z przyjętymi w ustawie o VAT rozwiązaniami dotyczącymi konstrukcji podatku akcyzowego i podmiotów zobowiązanych do jego uiszczenia. Podatek akcyzowy zakłada pewnego rodzaju odpowiedzialność podatkową „łańcucha” podmiotów, który to mechanizm jest korzystny dla budżetu państwa. Organ podatkowy w razie stwierdzenia, że podatek akcyzowy nie został zapłacony w poszczególnych fazach obrotu wyrobem akcyzowym, powinien dochodzić tej należności budżetowej od podatnika, który bezspornie nie wykonał ciążącego na nim obowiązku podatku akcyzowego w najwcześniejszej z faz tego obrotu. Minister właściwy do spraw finansów publicznych mógł, w drodze rozporządzenia, zwolnić niektóre grupy podatników z obowiązku podatkowego, co nie znaczy jednak, że w przypadku sprzedawców wyrobów akcyzowych byli oni podatnikami podatku akcyzowego w dalszej kolejności. Z unormowań ustawowych wynika zatem obowiązek podatkowy w akcyzie ciążący na sprzedawcy oleju opałowego, gdyż powstał on we wcześniejszej fazie obrotu tymże paliwem. W odniesieniu do zarzutu, według którego obowiązkiem podatkowym powinni być obciążeni nabywcy oleju opałowego (korzystający z niższej ceny z racji zwolnienia nabytego oleju z akcyzy), Prokurator Generalny zaznaczył, że prowadziłyby to do podwójnego opodatkowania wyrobów akcyzowych (przepisy ustawy o VAT nie statuuje solidarnej lub zastępczej odpowiedzialności podatkowej nabywców i sprzedawców).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestia skuteczności rozwiązania przewidzianego w art. 35a ustawy o VAT dla zapewnienia sprzedawcom olejów opałowych realnej możliwości kontroli rzetelności danych podawanych w oświadczeniu przez nabywcę, wykracza poza zakres kontroli w niniejszej sprawie. Artykuł 35a ustawy o VAT nie jest bowiem przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, na co wskazuje *petitum* i uzasadnienie skargi konstytucyjnej. Równocześnie zaś w kompetencji Trybunału nie leży kontrola trafności i celowości rozwiązań

przyjętych przez ustawodawcę. Niezależnie od tego Prokurator Generalny zauważył, że w sprawie, na tle której została skierowana skarga konstytucyjna, w toku postępowania podatkowego organy podatkowe obu instancji ustaliły m.in., że pracownicy skarżącej spółki nie sprawdzali dowodów tożsamości nabywców oleju opałowego, a tym samym spółka nie korzystała z uprawnień wynikających z art. 35a ustawy o VAT.

Dodatkowo Prokurator Generalny zwrócił uwagę na to, że korzystanie ze zwolnienia z obowiązku podatkowego podczas sprzedaży oleju opałowego nie miało charakteru obligatoryjnego. Sprzedawcy mieli wybór, czy sprzedawać ten olej z zastosowaniem zwolnienia podatkowego (po niższej cenie), co wiązało się z obowiązkiem uzyskania od nabywcy oświadczenia o przeznaczeniu nabytego oleju na cele opałowe i koniecznością weryfikowania jego danych w trybie art. 35a ustawy o VAT, czy też sprzedawać olej z zastosowaniem stawek akcyzy dla oleju napędowego. W pierwszym przypadku sprzedawca musiał liczyć się z ewentualnymi konsekwencjami podatkowymi w razie niezłożenia oświadczenia czy też nieprawdziwości danych zawartych w oświadczeniu, lecz uzyskiwał większe korzyści ekonomiczne. W drugiej sytuacji sprzedawca musiał liczyć się z uzyskaniem mniejszych korzyści ekonomicznych, lecz równocześnie mógł odzyskać podatek akcyzowy, jaki uiścił przy zakupie oleju opałowego w jego cenie.

Prokurator Generalny przypomniał również, że w prawie podatkowym elementy obiektywne (przedmiotowe) dominują nad stroną subiektywną (podmiotową), np. dobrą wiarą lub zawinieniem. Obowiązek podatkowy ciąży bowiem na podatnikach niezależnie od ich wiedzy i przekonania. Dla powstania obowiązku podatkowego w zakresie podatku akcyzowego sprzedawcy oleju opałowego, w przypadku sprzedaży tego oleju na cele inne niż opałowe, nie ma zatem znaczenia, czy można przypisać mu winę, czy też został wprowadzony w błąd przez nierzetelnego kontrahenta. Na prowadzącym działalność gospodarczą ciąży ryzyko doboru kontrahentów, ich nierzetelności, wadliwości lub fikcyjności oświadczeń przez nich składanych, nieprzeznaczenia oleju na cele opałowe; sprzedawca we wszystkich wątpliwych przypadkach mógł odmówić sprzedaży z zastosowaniem preferencyjnych stawek podatkowych.

W kontekście zarzutu niekonstytucyjnego ograniczenia prawa własności w akcie o charakterze podustawowym, dla którego brak było upoważnienia w ustawie, Prokurator Generalny zaznaczył, że zarówno w przypadku określenia kategorii podmiotów zwolnionych od podatku, jak i uszczegółowienia w rozporządzeniu zasad przyznawania ulg podatkowych określonych obowiązkowo w ustawie ustawodawca ma szeroką swobodę działania, choć z poszanowaniem ogólnych zasad konstytucyjnych. Wyłączność regulacji ustawowej w zakresie prawa daninowego jest rozumiana szeroko, ale nie dosłownie. Możliwe jest tworzenie w ustawach – w dopuszczalnym w art. 217 Konstytucji zakresie – upoważnień ustawowych umożliwiających regulowanie określonych zagadnień w rozporządzeniu. Ustawa może upoważnić organy wykonawcze do szczegółowego określenia ulg i umorzeń podatkowych. Jest to dopuszczalne pod warunkiem, że określi ona ogólne zasady w tym zakresie i udzieli wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym. Konstytucja nie formułuje w istocie zasady zupełności ustawowej w dziedzinie prawa podatkowego, ale przyjmuje zasadę wyłączności ustawy w normowaniu istotnych elementów stosunku podatkowego. Delegacje ujęte w art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 oraz art. 38 ust. 2 pkt 2a i ust. 3 ustawy o VAT nie przekazują do regulacji w akcie podustawowym powyższych elementów. Wskazany jest w nich organ upoważniony do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania w tymże akcie oraz wytyczne dotyczące jego treści (są zgodne zatem z art. 217 i art. 92 ust. 1 Konstytucji). Jednocześnie § 6 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 rozporządzenia z 2002 r. mieszczą się w zakresie wyżej wymienionych upoważnień i nie wkraczają w materię zastrzeżoną do wyłączności ustawy.

Prokurator Generalny stwierdził ponadto, że ustawodawca nie ma konstytucyjnego obowiązku wprowadzania regulacji dotyczącej ulg i zwolnień podatkowych. Nie wyklucza się więc możliwości rozwinięcia unormowania ustawowego w rozporządzeniu, ale tylko wydanym na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

W ocenie Prokuratora Generalnego, niezasadny jest także zarzut niedopuszczalnej ingerencji w prawo własności przez nałożenie obowiązku podatkowego w akcie podustawowym. Obowiązek podatkowy w zakresie podatku akcyzowego, obciążający sprzedawcę oleju opałowego na cele inne niż opałowe, wynikał bowiem w szczególności z art. 2 i art. 35 ust. 1 ustawy o VAT. Zwolnienie podatkowe oznacza wyłączenie spod opodatkowania określonej kategorii stanów faktycznych bądź prawnych, mimo że mieszczą się one w zakresie opodatkowania. Podmiot objęty zwolnieniem pozostaje jednak podatnikiem – aby zwolnienie mogło mieć zastosowanie, musi bowiem istnieć obowiązek podatkowy. Przepis § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. zwalniał zatem z obowiązku podatkowego wynikającego z ustawy, a nie z rozporządzenia. Kwestionowane przepisy rozporządzenia z 2002 r. prowadzą do pozbawienia podatnika prawa do zwolnienia z obowiązku podatkowego w zakresie podatku akcyzowego, lecz nie są podstawą prawną nałożenia na niego nowego obowiązku podatkowego. W razie utraty prawa do zwolnienia podatkowego na sprzedawcy ciąży obowiązek podatkowy w zakresie podatku

akcyzowego, którego źródłem jest ustawa. Wynikająca z zaskarżonych przepisów rozporządzenia z 2002 r. ingerencja w majątek podatnika nie ma charakteru niedopuszczalnego konstytucyjnie ograniczenia jego prawa własności, gdyż powoduje jedynie konieczność wywiązania się przez niego z obowiązku wynikającego z ustawy.

## II

Na rozprawie 23 września 2014 r. Prokurator Generalny dookreślił zakres czasowy obowiązywania kontrolowanych przepisów, zmieniając wcześniej powoływaną datę końcową z 1 stycznia 2004 r. na 31 grudnia 2003 r. W pozostałym zakresie uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska. Następnie Trybunał Konstytucyjny odroczył rozprawę bezterminowo.

## III

W piśmie z 7 listopada 2014 r. skarżąca spółka złożyła dodatkowe wyjaśnienia w sprawie. W ich ramach podkreśliła, że przedmiotem skargi konstytucyjnej są przepisy o treści nadanej im w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych. Sprowadzają się one do uznania, że nieprawdziwość danych zawartych w oświadczeniu o przeznaczeniu oleju opałowego (spełniającym wszystkie formalne wymogi oświadczenia) należy utożsamiać z brakiem takiego oświadczenia, a przez to – z niemożnością zastosowania przez sprzedawcę zwolnienia z podatku akcyzowego. Przy tym skala zjawiska oszustw w zakresie obrotu olejem opałowym, którego *de facto* ofiarami są sprzedawcy, dotyka większość podmiotów działających w branży paliwowej. Jej przedstawiciele podejmowali daleko posunięte działania, których celem było zwrócenie uwagi najwyższych rangą przedstawicieli państw na istnienie problemu związanego z systemem oświadczeń i jego skutki, oraz wskazywali alternatywę dla obowiązującego systemu.

Skarżąca spółka podniosła ponadto, że uzyskała dostęp do skazujących wyroków sądów karnych, które identyfikują uczestników przestępczego procederu ją dotyczącego. Wykrycie i skazanie sprawców – rzeczywistych nabywców oleju opałowego, którzy oszukali spółkę i wykorzystali olej w sposób niezgodny z deklarowanym przez siebie przeznaczeniem – tym bardziej obrazuje rażącą sprzeczność zaskarżonych przepisów z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Skarżąca spółka jest bowiem obciążana ciężarem podatku akcyzowego, zaś nabywcy – zidentyfikowani i skazani za organizację procederu polegającego na wprowadzeniu spółki w błąd nie ponoszą z tego tytułu odpowiedzialności finansowej. Spółka stała się ofiarą zorganizowanej grupy przestępczej składającej się z wielu osób i działającej w rozbudowanej formule. Tymczasem zakwestionowana treść przepisów utrwalona w orzecznictwie wykluczała w ogóle badanie przyczyn złożenia oświadczeń o nieprawdziwych danych (w tym wzięcie pod uwagę ustaleń dokonanych w toczącym się postępowaniu karnym).

Następnie spółka powołała orzeczenia sądów administracyjnych wydane po wniesieniu skargi konstytucyjnej, które potwierdzają zawarte w niej zarzuty w zakresie konsekwencji nieprawidłowości oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego przedstawianych przez jego nabywców. Zaznaczyła jednocześnie, że nie każde odstępstwo od utrwalonej i dominującej linii orzeczniczej skutkuje uznaniem, iż przedmiotem skargi jest kwestia stosowania prawa, która nie podlega kognicji Trybunału. Ewentualne występowanie jednostkowych orzeczeń odbiegających od podnoszonej przez spółkę utrwalonej linii orzeczniczej nie stanowi podstawy uznania, że przedmiotem zaskarżenia jest kwestia stosowania prawa.

## IV

W piśmie z 9 lutego 2015 r. dodatkowe stanowisko w sprawie zajął Minister Finansów. Podkreślił on, że takie przepisy, co do których praktyka orzecznicza ujawnia ich niejednorodną wykładnię przez poszczególne składy orzekające, nie mogą być przedmiotem badania zgodności z Konstytucją. W dalszej kolejności Minister Finansów – wskazując odpowiednie orzeczenia sądów administracyjnych – zauważył, że kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy rozporządzenia z 2002 r. były przedmiotem rozbieżnej wykładni co do konsekwencji nieprawdziwości oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego.

Dodatkowo Minister Finansów poddał analizie akta spraw karnych, które – w ocenie skarżącej – miały potwierdzać, że stała się ona ofiarą zorganizowanej grupy przestępczej. Zdaniem Ministra Finansów, świadczą one o tym, że w dziale sprzedaży skarżącej spółki zatrudnieni byli zarówno pracownicy, którzy byli podstępnie wprowadzeni w błąd przez inne osoby, jak i trzy pracownicy powiązane z grupą przestępczą. Przy tym proceder podstępnego wprowadzania w błąd pracowników skarżącej dotyczył niewielkiej liczby spraw, w porównaniu z działalnością pracowników powiązanych z grupą przestępczą. Ponadto pracownicy skarżącej spółki nie weryfikowali tożsamości zamawiających z danymi wynikającymi z dowodów osobistych (mimo podstawy prawnej

takiego uprawnienia), a przez to mogli nieświadomie „sprzyjać” powstaniu sytuacji podstępnego wprowadzenia w błąd. Minister Finansów zauważył też, że skarga konstytucyjna dotyczy podatkowych decyzji wymiarowych ze stycznia i lutego 2003 r., zaś większość przedłożonych przez skarżącą wyroków stwierdzających „podstępne wprowadzenie w błąd pracowników skarżącej” dotyczy okresów późniejszych. Skarżąca, dysponując wyrokami skazującymi konkretnych osób, których działalność miała wyrządzić jej szkodę, może dochodzić jej naprawienia w postępowaniu cywilnym. Jednocześnie, w ocenie Ministra Finansów, z akt karnych wynika, że trzy pracownice skarżącej współpracowały z grupą przestępczą. Niezrozumiałe w tym zakresie pozostają wyjaśnienia skarżącej w sprawie braku jej odpowiedzialności za działania jej własnych pracowników. Jeśli skarżąca spółka prowadzi działalność gospodarczą, to działa „na zewnątrz” przez osoby przez siebie zatrudnione. Przy czym obowiązujące przepisy przewidują odpowiedzialność pracownika za umyślnie wyrządzoną szkodę swemu pracodawcy (tutaj spółce), w pełnej wysokości.

Na zakończenie Minister Finansów wskazał przypadki, w których w przeszłości podejmował inicjatywy na rzecz rozwiązania problemu opodatkowania akcyzą sprzedaży paliw opałowych i zmniejszenia skali zjawisk niepożądanych.

## V

Na rozprawie 12 lutego 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska dotychczas zajęte w sprawie.

## VI

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie uwarunkowane zostało spełnieniem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że w każdym stadium postępowania jest obowiązany badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki (konstytucyjne lub ustawowe), których zaistnienie skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. postanowienie TK z 16 marca 2005 r., sygn. SK 41/03, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 31 i powołane tam orzeczenia). Ugruntowane orzecznictwo Trybunału wskazuje bowiem, że kwestia weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się w fazie jej wstępnego rozpoznania, lecz jest aktualna przez cały czas jej rozpatrywania (zob. np. postanowienie TK z 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130 i cytowane tam orzecznictwo).

2. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 27, poz. 269, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r.), którego przepisy zostały zakwestionowane w niniejszej sprawie, utraciło moc obowiązującą 31 grudnia 2003 r., w wyniku wejścia w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 221, poz. 2196; dalej: rozporządzenie z 2003 r.). Zatem Trybunał Konstytucyjny był obowiązany przede wszystkim rozważyć, czy nie zachodzą przesłanki umorzenia postępowania związane z utratą mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszym przypadku nie mamy do czynienia z utratą mocy obowiązującej uchylonych formalnie przepisów, rozumianą jako brak możliwości zastosowania danej regulacji, gdyż „zgodnie z regulacją intertemporalną miarodajną dla spraw podatkowych, przepisy te mogą być nadal stosowane do stanów faktycznych zrealizowanych w okresie ich obowiązywania, a zatem stanowią podstawę prawną rozstrzygnięć dotyczących podatku od towarów i usług za odpowiednie lata” (wyrok TK z 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257). Przepis, którego konstytucyjność została zakwestionowana we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej, zachowuje bowiem moc obowiązującą – w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK – dopóty, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa. Utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ma miejsce dopiero wówczas, gdy dany przepis nie może być stosowany do żadnej sytuacji faktycznej (zob. np. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5).

Umorzenie postępowania w niniejszej sprawie z powodu utraty mocy zaskarżonych przepisów byłoby niedopuszczalne także z uwagi na unormowanie art. 39 ust. 3 ustawy o TK, w świetle którego art. 39 ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Przesłanką uzasadniającą kontrolę



konstytucyjności przepisu jest ustalenie istnienia związku pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 21 maja 2001 r. (sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85), związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki:

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

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

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

Biorąc pod uwagę powyższe, w niniejszej sprawie zostały spełnione przesłanki wyłączające umorzenie postępowania na mocy art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Na podstawie § 6 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. zostały bowiem wydane decyzje organów obu instancji administracyjnych, które – dopóki nie zostaną wyeliminowane z obrotu prawnego w odpowiednim trybie i przez właściwy organ – mają wpływ na sytuację prawną ich adresata, co z kolei oznacza potencjalne naruszenie jego praw konstytucyjnych.

3. Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że jeden z zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów był już przedmiotem kontroli sprawowanej przez Trybunał. Dotyczyło to § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r., którego konstytucyjność podlegała weryfikacji w kontekście m.in. art. 217 ustawy zasadniczej, a zatem wzorcem wskazanym również w skardze konstytucyjnej spółki POL-MIEDŹ TRANS sp. z o.o. (dalej: skarżąca spółka, spółka). W wyroku z 7 września 2010 r., sygn. P 94/08 (OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 67), § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. został uznany za zgodny z art. 2 i art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji. W związku z tym zasadne jest rozważenie tego, czy w powyższym zakresie postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nie podlega umorzeniu ze względu na zbędność wydania wyroku.

Niewątpliwie wydanie wyroku jest zbędne w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w przypadku uprzedniego stwierdzenia przez Trybunał niezgodności z Konstytucją zakwestionowanego ponownie przepisu. Nie ma przy tym znaczenia fakt wskazania nowych, oprócz będących już podstawą orzeczenia niekonstytucyjności, wzorców kontroli konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73). Trybunał, stwierdzając niekonstytucyjność przepisu prawnego w odniesieniu do jednego z wzorców kontroli, dokonuje – w zakresie określonym w orzeczeniu – jego eliminacji z porządku prawnego, bądź też wskazuje brak unormowania, bez którego, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, powstaje stan budzący zastrzeżenia natury konstytucyjnej. W takim stanie rzeczy nie ma znaczenia to, czy mogły istnieć jeszcze inne podstawy do stwierdzenia jego niekonstytucyjności. Osiągnięty już bowiem został podstawowy cel, będący także celem aktualnych skarżących, polegający na wyeliminowaniu z porządku prawnego stanu niezgodności z Konstytucją (zob. postanowienie TK z 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218).

Inaczej powyższa kwestia przedstawia się w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł wcześniej o zgodności z Konstytucją kwestionowanego ponownie przepisu. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że z zasadą *ne bis in idem* nie mamy do czynienia w przypadku wskazania nowych wzorców kontroli (zob. sygn. P 26/02). Co więcej, wcześniejsze orzeczenie o zgodności z Konstytucją kwestionowanego ponownie przepisu z tymi samymi wzorcami konstytucyjnymi również nie zawsze musi skutkować umorzeniem postępowania. Jak bowiem stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 września 2006 r. (sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103), „To, że określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z określonymi wzorcami, nie wyklucza (...) ponownego badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeżeli inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku”.

W świetle powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że wyrok o sygn. P 94/08 nie stanowi przeszkody dla ponownego merytorycznego badania § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r., także co do zgodności tego przepisu z art. 217 Konstytucji. Wynika to stąd, że skarżąca spółka w ramach niniejszej sprawy sformułowała odmienne zarzuty od tych, które podniósł sąd pytający w sprawie o sygn. P 94/08. W pytaniu prawnym sądu obejmowały one wskazanie, że stawka podatku w zakresie sprzedaży oleju opałowego określona w rozporządzeniu z 2002 r. mogłaby przekroczyć wysokość stawki ustawowej, co narusza zasadę wyłączności ustawowej w sferze podatkowej.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. stanowił przedmiot zaskarżenia również w sprawie o sygn. SK 59/12. W tym przypadku Trybunał postanowieniem z 17 grudnia 2013 r. (OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 144) umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Podstawą takiego rozstrzygnięcia było stwierdzenie, że zakwestionowane przez skarżącą przepisy nie stanowiły źródła naruszenia jej konstytucyjnych praw wskazanych w skargach konstytucyjnych: prawa własności w związku z zasadą wyłączności ustawy oraz prawa własności w związku z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak wywiódł Trybunał w postanowieniu o sygn. SK 59/12, skarżącą nie może czynić przedmiotem skargi konstytucyjnej przepisów w zakresie wymogów, od których uzależnione jest zwolnienie podatkowe, w sytuacji gdy nie dokonała obrotu paliwami mogącego stanowić podstawę takiego zwolnienia.

4. Zakwestionowane w niniejszej skardze konstytucyjnej unormowanie jest związane z opodatkowaniem podatkiem akcyzowym czynności określonych w art. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50, ze zm.; dalej: ustawa o VAT), tj. dotyczących tzw. wyrobów akcyzowych. Zaskarżony § 6 ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. określa skutki niespełnienia warunku zastosowania preferencyjnej stawki podatkowej oraz zwolnienia z opodatkowania podatkiem akcyzowym sprzedaży oleju opałowego. Wymóg ten polega na uzyskaniu przez sprzedawcę od nabywcy oświadczenia o przeznaczeniu wyrobu na cele opałowe. Zgodnie z § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r., „w przypadku niezłożenia oświadczeń” znajdują zastosowanie stawki podatku akcyzowego wyznaczone dla oleju napędowego. W orzeczeniach wydanych w stanie faktycznym będącym tłem niniejszej sprawy na równi z „niezłożeniem oświadczeń” potraktowane zostały oświadczenia spełniające wymogi formalne określone w § 6 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r., które jednak zawierały nieprawdziwe dane (wskazane w oświadczeniach osoby nie figurowały w ewidencji ludności ani w ewidencji podatników, podane w oświadczeniach adresy nie istniały, nikt nie był zameldowany pod wskazanymi adresami bądź przesłuchiwane przez organ podatkowy osoby, które zamieszkiwały pod wskazanymi adresami nie знаły rzekomych nabywców ani nie zlecały tym osobom zakupu oleju opałowego, nie podpisywały oświadczeń, czy też nie posiadały urządzeń grzewczych określonych w oświadczeniach). Uzasadnienie zarzutu sformułowanego przez skarżącą w odniesieniu do zakwestionowanego unormowania sprowadza się do przyjęcia, że w orzecznictwie sądów i organów powyższa wykładnia § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. i określenia „niezłożenie oświadczenia” jest utrwalona i jednolita.

W powyższym kontekście rozważenia wymagało w szczególności to, czy przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej nie uczyniono sposobu stosowania wskazanego przepisu prawa. Ustalenia w tym zakresie są o tyle istotne, że art. 79 ust. 1 Konstytucji, mówiący o skardze konstytucyjnej, kształtuje ją jako skargę „na przepis”, nie zaś na jego stosowanie. „Płaszczyzna stosowania prawa, aczkolwiek nieobojętna z punktu widzenia przesłanek skorzystania ze skargi konstytucyjnej, pozostaje mimo wszystko poza zakresem kontrolnej właściwości Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 1 września 2008 r., sygn. Ts 56/07, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 732).

Jednocześnie jednak należy pamiętać, że rzeczywista treść wielu przepisów prawnych formułuje się dopiero w procesie ich stosowania. Jeśli określony sposób rozumienia przepisu utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – podczas stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju (zob. wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). W związku z tym Trybunał, dokonując kontroli konstytucyjności prawa, uwzględnia sposób rozumienia i stosowania zaskarżonego przepisu, o ile ma to charakter: a) stały, b) powtarzalny, c) powszechny oraz d) determinuje faktycznie jednoznaczne odczytanie przepisu poddanego kontroli (zob. wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165 i cytowane tam orzeczenia). Jeżeli tak rozumiany przepis nie da się pogodzić z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to Trybunał może orzec o jego niezgodności z Konstytucją i tym sposobem umożliwić ustawodawcy bardziej precyzyjne i jednoznaczne uregulowanie danej kwestii (zob. sygn. K 33/99).

Po dokonaniu analizy orzecznictwa sądów administracyjnych odnoszącego się do sposobu stosowania § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r., Trybunał doszedł do wniosku, że zakwestionowane przez skarżącą spółkę rozumienie tego przepisu w judykaturze sądowniczo-administracyjnej jest utrwalone i dominujące. W istocie bowiem zawierające nieprawdziwe dane oświadczenie o przeznaczeniu oleju opałowego, które jednocześnie spełnia wszystkie wymogi co do formy i treści, jest utożsamiane z brakiem takiego oświadczenia, a przez to wiąże się z koniecznością zastosowania podwyższonej stawki podatku akcyzowego wyznaczonej dla oleju napędowego (zob. wyroki NSA z: 25 kwietnia 2007 r., sygn. akt I FSK 719/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt I FSK 1485/07; 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt I GSK 212/11; 12 kwietnia 2011, sygn. akt I GSK 211/11; 17 maja 2011 r., sygn. akt I FSK 324/11; 25 maja 2011 r., sygn. akt I FSK 1327/10; 28 stycznia 2011 r., sygn. akt I FSK 1456/10; 21 marca 2013 r., sygn. akt I GSK 727/11; 3 września 2013 r., sygn. akt I GSK 1267/11; wszystkie opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy jednak zaznaczyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych można również wskazać orzeczenia podkreślające niedopuszczalność przypisania podatnikowi negatywnych konsekwencji za nieprawdziwość

oświadczeń o przeznaczeniu oleju (zob. wyroki WSA: w Łodzi z 18 czerwca 2007 r., sygn. akt I SA/Łd 2032/06; w Krakowie z 12 listopada 2007 r., sygn. akt I SA/Kr 964/06; w Warszawie z 21 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 2328/10 oraz wyrok NSA z 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I GSK 810/10; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Odnoszą się one zarówno do przepisów kwestionowanego w niniejszej sprawie rozporządzenia z 2002 r., jak i do przepisów rozporządzenia z 2003 r., które przewidywało jednak analogiczne unormowania do ocenianych w niniejszej sprawie (por. § 6 ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 r.). Sugerują one możliwość wykazania odstępstw od utrwalonej wykładni zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów. W związku z tym trzeba podkreślić, że nawet występowanie takiej okoliczności nie wpływa na uznanie, iż na tle § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. nie mamy do czynienia z utrwaloną i powszechną jego wykładnią, która wyłączałaby dopuszczalność merytorycznego orzekania Trybunału. Jak bowiem stwierdził Trybunał w wyroku z 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06 (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85), utrwalone „powszechne (...) stosowanie” unormowania, które jest niezbyt konsekwentnie zmieniane, i to po wydaniu ostatecznego orzeczenia krzywdzącego skarżącą, nie może przesądzać o niemożności wydania wyroku i o automatycznym umorzeniu postępowania. Z tego względu Trybunał uznał, że wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie jest nie tylko dopuszczalne, ale i konieczne.

5. Odnosząc się do przedmiotu kontroli, Trybunał przypomniał, że skarżąca zakwestionowała odpowiednie przepisy rozporządzenia z 2002 r. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 1 stycznia 2004 r. W związku z tym należy zaznaczyć, że § 6 ust. 5 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. przez cały okres obowiązywania rozporządzenia z 2002 r. miały to samo brzmienie, a zatem wskazane dookreślenie zawarte w *petitum* skargi konstytucyjnej jest zbędne. Z kolei § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. rzeczywiście został zmieniony 1 stycznia 2003 r. i obowiązywał w tym nowym brzmieniu do momentu uchylenia tego rozporządzenia. Tylko więc w odniesieniu do § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. konieczne jest dookreślenie zakresu czasowego kontroli. Dodatkowo Trybunał zauważył, że wbrew twierdzeniu skarżącej spółki, kontrola obejmuje stan prawny obowiązujący do 31 grudnia 2003 r., ponieważ zgodnie z § 31 rozporządzenia z 2003 r., a więc aktu uchylającego rozporządzenie z 2002 r., akt ten wszedł w życie 1 stycznia 2004 r. Wszystkie powyższe ustalenia zostały odpowiednio odzwierciedlone w sentencji niniejszego wyroku.

6. Wzorcami kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów zostały określone art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem skarżącej, ich naruszenie było skutkiem nieproporcjonalnej ingerencji w prawa majątkowe (we własność środków pieniężnych), naruszającej jednocześnie zasadę demokratycznego państwa prawnego. Powodem tego jest obciążenie skarżącej spółki konsekwencjami bezprawnych działań podmiotów trzecich (jej kontrahentów), którym nie mogła ona zapobiec i które pozostawały poza jej kontrolą w świetle przyznanых uprawnień.

Wobec tak ukształtowanej podstawy kontroli Trybunał ustosunkował się do wątpliwości, jakie mogą powstać w związku z adekwatnością art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji do oceny zgodności unormowań dotyczących obciążeń podatkowych. W tym zakresie Trybunał odwołał się do swojego utrwalonego orzecznictwa, w którym wielokrotnie wskazywał, że realizacja obowiązku podatkowego zawsze łączy się z ingerencją w prawa majątkowe podatnika. Jednakże skoro regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych ma wyraźną podstawę konstytucyjną, to jej dopuszczalność nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, lecz należy ją rozpatrywać w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony i ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej strony, których granice (treść) są kształtowane przez te właśnie obowiązki. Innymi słowy, obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nie jest ograniczeniem, którego dotyczy art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00; 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50; 13 października 2008 r., sygn. K 16/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 136; 6 stycznia 2009 r., sygn. SK 22/06, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 1; 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80; 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97; postanowienia TK z: 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68). Obciążenia podatkowe nie podlegają zatem kontroli w kategoriach ograniczeń prawa własności lub innych praw majątkowych, a przez to konfrontacja zakwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest bezprzedmiotowa, ze względu na nieadekwatność tych wzorców kontroli (zob. wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12).

Na tym tle Trybunał zaznaczył, że skarżąca spółka nie kwestionuje samego nałożenia podatku, a jedynie kwestionuje ukształtowanie warunków, jakie muszą zostać spełnione, aby skorzystać ze zwolnienia z obowiązku podatkowego albo z preferencyjnej (ulgowej) stawki opodatkowania odnoszącej się do oleju opałowego, zamiast

zapłaty podatku w wysokości wyznaczonej dla analogicznego oleju służącego do celów napędowych. Takie oznaczenie przedmiotu zaskarżenia sprawia, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału (zob. wyroki TK z: 27 lipca 2004 r., sygn. SK 9/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 71; 25 października 2004 r., sygn. SK 33/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 94; 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50 i o sygn. K 16/07), art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji należy uznać za adekwatne wzorce kontroli § 6 ust. 5 w związku z § 5 pkt 1, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r., i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r.

Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do własności oraz innych praw majątkowych, a zatem prawo do nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Prawo własności należy niewątpliwie do konstytucyjnych praw podmiotowych o charakterze powszechnym. Prawo własności nie ma jednak charakteru absolutnego i choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa własności wskazuje art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z kolei art. 2 Konstytucji został powołany przez skarżącą spółkę w związku z wynikającą z niego zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, z której się wyprowadza zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, a tym samym stwarzania organom państwowym możliwości i zachęty nadużywania władzy względem obywateli (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 62). W wyroku z 8 stycznia 2013 r. o sygn. K 18/10 (OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 2), Trybunał stwierdził w kontekście niniejszej zasady, że ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki.

7. Przepisy zakwestionowanego w niniejszej sprawie rozporządzenia z 2002 r. przewidują znacząco obniżone – w stosunku do oleju napędowego – stawki podatkowe oraz zwolnienia od podatku akcyzowego mające zastosowanie w odniesieniu do podatników będących sprzedawcami oleju opałowego (zob. § 2 ust. 1 pkt 1 oraz § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r.). Przy czym obie te ulgi dotyczą olejów opałowych przeznaczonych wyłącznie na cele opałowe. Preferencyjne stawki podatku akcyzowego na wyroby wykorzystywane do celów opałowych znajdują oczywiste uzasadnienie społeczne. Podatek akcyzowy, będąc podatkiem konsumpcyjnym, jest doliczany przez producenta lub importera do ceny produktu i w ostatecznym rozrachunku obciąża jego nabywcę, najczęściej konsumenta. Stąd też prawodawca zdecydował o wprowadzeniu niższej stawki akcyzy dla olejów zużywanych na cele grzewcze, aby uniknąć zbytniego obciążania tym podatkiem gospodarstw domowych (zob. wyrok TK z 11 lutego 2014 r., sygn. P 24/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 9). Ponieważ jednak oleje opałowe, ze względu na swoje cechy fizyczne, mogą być wykorzystane także do celów napędowych, które nie uzasadniają zwolnień ani obniżenia stawki podatku akcyzowego, prawodawca przewidział mechanizm służący przeciwdziałaniu nadużyciom podczas sprzedaży olejów opałowych. Zastosowanie ulgi w zakresie podatku akcyzowego na oleje opałowe zostało uzależnione od spełnienia przez sprzedawcę tych wyrobów energetycznych warunków określonych m.in. w § 6 ust. 1-2 rozporządzenia z 2002 r., a mianowicie odebrania od nabywcy w określonej formie i treści oświadczenia o przeznaczeniu oleju do celów opałowych. Jednocześnie w świetle utrwalonej wykładni § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. przyjętej w orzecznictwie sądów administracyjnych i organów podatkowych (zakwestionowanej przez skarżącą spółkę), spełnieniem wspomnianego warunku jest wyłącznie dysponowanie oświadczeniem zawierającym prawdziwe dane. Innymi słowy, przyjęcie oświadczenia spełniającego wymogi co do formy i koniecznych elementów treści niekoniecznie oznacza możliwość skorzystania z preferencyjnej stawki podatkowej lub zwolnienia z podatku akcyzowego. Jeżeli bowiem okaże się, że treść takiego oświadczenia nie odpowiada rzeczywistości, to podatnik będący sprzedawcą oleju opałowego zostanie obciążony podatkiem obliczonym według podwyższonej stawki określonej dla oleju napędowego. Nastąpi to niezależnie od tego, czy sprzedawca świadomie przyjął nieprawdziwe oświadczenie o przeznaczeniu oleju, czy też nie miał żadnego wpływu na niezgodność z prawdą zawartych w nim danych (np. dane nabywcy były nieprawdziwe, ponieważ posługiwał się sfałszowanym dowodem tożsamości lub innym dokumentem identyfikującym).

Oczywiście unormowanie nakładające na sprzedawcę oleju opałowego obowiązki związane z odebraniem, przechowywaniem i udostępnianiem do kontroli oświadczeń nabywcy o przeznaczeniu wyrobów uprawniającym do zwolnienia podatkowego lub do zastosowania obniżonej stawki akcyzy wprowadzono w celu zapewnienia właściwej kontroli w zakresie obrotu wyrobami energetycznymi korzystającymi z preferencyjnych stawek akcyzy ze względu na przeznaczenie do celów opałowych. Wykorzystywanie oleju opałowego, od którego nie zapłacono podatku akcyzowego lub zapłacono go z zastosowaniem obniżonej stawki podatkowej, na inne cele, w tym zwłaszcza jako paliwa do silników, należy traktować jako patologię, która godzi w interes finansowy państwa (zob. L. Etel, P. Pietrasz, *Uwagi w przedmiocie konstytucyjności art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym*,



„Przegląd Podatkowy” nr 10/2011, s. 32). Jednak wprowadzając rozwiązania prawne przeciwdziałające takim zjawiskom, nie można tracić z pola widzenia podmiotów dokonujących sprzedaży wyrobów energetycznych i ich słusznym interesów (zob. *ibidem*).

W ocenie Trybunału, kwestionowana przez skarżącą norma prawna, wyinterpretowana w orzecznictwie z § 6 ust. 5 w związku z § 5 pkt 1, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r., i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., jest niedopuszczalną konstytucyjnie ingerencją w prawa majątkowe podatnika (art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), naruszającą jednocześnie zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Zastosowanie stawki akcyzy określonej dla sprzedaży olejów napędowych ma charakter warunkowy i jest powiązane z dokonaniem sprzedaży oleju opałowego bez dochowania wymaganych warunków zastosowania preferencyjnej stawki opodatkowania lub zwolnienia podatkowego. Niespełnienie przez zbywcę oleju opałowego warunków koniecznych ze względu na preferencyjny cel wykorzystania oleju opałowego powoduje, że zmienia się przedmiot opodatkowania – podatek akcyzowy obciąża w tym przypadku sprzedaż wyrobów akcyzowych w postaci olejów napędowych. Wysoka stawka podatku wyznaczona dla tego typu wyrobów pełni określoną funkcję. Rygoryzm warunków zastosowania preferencji podatkowych w zakresie sprzedaży oleju opałowego ma na celu ograniczenie proceduru uszczuplania należności budżetu państwa w związku ze sprzedażą lub wykorzystaniem oleju opałowego niezgodnie z jego przeznaczeniem. Przy tym należy przyjąć, że prawodawca ma pełne prawo określać warunki, których spełnienie jest konieczne do skorzystania z ulg lub zwolnień podatkowych, a także wskazywać skutki niedochowania tych warunków przez podatnika, sprowadzające się najczęściej do utraty możliwości skorzystania z preferencji podatkowych (zob. sygn. P 24/12). Swoboda decyzji prawodawcy w zakresie ulg i zwolnień podatkowych wynika stąd, że o ich przedmiocie i zakresie nie decydują przesłanki prawne, ale ekonomiczne i społeczne (zob. sygn. P 24/12 i cytowane tam orzeczenia).

Powyższa swoboda prawodawcy nie uprawnia go jednak do ustanawiania warunków, które są niemożliwe do spełnienia przez podatnika. Wówczas bowiem dochodzi w szczególności do naruszenia zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady zakazu nieproporcjonalnej ingerencji w prawa majątkowe podatnika, co wiąże się z koniecznością uiszczenia przez niego podatku w zwiększonej wysokości spowodowanej niemożnością skorzystania z preferencji podatkowych. Należy jednak podkreślić, że ta niemożność wynika z zaistnienia okoliczności, na które podatnik nie ma żadnego wpływu.

Zdaniem Trybunału, w taki sposób należy ocenić unormowanie, w którego świetle zawierające nieprawdziwe dane oświadczenie o przeznaczeniu oleju opałowego (spełniające wymogi formalne) jest utożsamiane z brakiem takiego oświadczenia, a przez to z niespełnieniem warunku skorzystania przez sprzedawcę z ulgi lub zwolnienia w zakresie podatku akcyzowego i wiąże się z koniecznością zapłaty podatku według stawki przewidzianej dla oleju napędowego. Jednocześnie Trybunał pragnie podkreślić, że niespełnienie powyższego warunku musi być konsekwencją niemożności jego zrealizowania przez podatnika sprzedającego olej opałowy, wynikającej z braku wpływu tego podatnika na to, że nabywca złożył fałszywe oświadczenie, i z niewiedzy sprzedającego o tym fakcie. Innymi słowy, konstytucyjnie niedopuszczalne jest obciążenie podatnika koniecznością poniesienia zwiększonych obciążeń podatkowych w sytuacji, gdy nieświadomie przyjął on oświadczenie o przeznaczeniu oleju opałowego zawierające nieprawdziwe dane. Nie budzi przy tym wątpliwości, że potwierdzeniem braku świadomości mogą być ustalenia dokonane przez sąd karny w prawomocnym wyroku skazującym osoby odpowiedzialne za wprowadzenie w błąd sprzedającego olej opałowy. Taka okoliczność wystąpiła w przypadku skarżącej spółki, która z tytułu sprzedaży oleju opałowego została obciążona podatkiem akcyzowym od oleju napędowego wskutek nieprawdziwości danych zawartych w oświadczeniach, złożonych przez nabywców popełniających czyny przestępcze (taka kwalifikacja ich działania została potwierdzona prawomocnymi wyrokami skazującymi).

Podsumowując, w świetle art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji podatnik nie może ponosić negatywnych konsekwencji składania fałszywych oświadczeń przez osoby trzecie – nabywców oleju opałowego, w przypadku gdy nie miał świadomości, że przyjmuje oświadczenie o przeznaczeniu oleju opałowego zawierające nieprawdziwe dane. Wówczas bowiem warunek skorzystania z preferencyjnej stawki podatkowej lub zwolnienia podatkowego miałby cechy niemożliwego do spełnienia, a więc godziłby w zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę proporcjonalności ograniczeń praw majątkowych jednostki (art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Taka konstatacja znajduje uzasadnienie również w świetle następującego poglądu Trybunału wyrażonego w uzasadnieniu wyroku z 27 kwietnia 2004 r., sygn. K 24/03 (OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 33): „[j]eżeli określona osoba zachowała się w sposób zgodny z ustawą podatkową, nie można obciążać jej skutkami działań lub zaniechań innych osób, na które nie miała ona wpływu. Jeżeli formułuje się pewne uprawnienia w postaci tzw. praw warunkowych, to nie można wprowadzać takich warunków, które nie zależą w żaden sposób od zachowania podatnika oraz nie ma on prawnych możliwości

ustalenia, czy warunki te są spełnione (...). Takie unormowanie naruszałoby wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę państwa prawnego, w szczególności zaś zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa”.

8. Skarżąca spółka wniosła ponadto o stwierdzenie, że § 6 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 1 stycznia 2004 r., w związku z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 oraz art. 38 ust. 2 pkt 2a i ust. 3 ustawy o VAT, w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2002 r. do 1 stycznia 2004 r., są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji. Wobec tego Trybunał zauważył, że niezależnie od dookreślenia przez spółkę zakresu czasowego obowiązywania kwestionowanych przepisów rozporządzenia z 2002 r., które – jak wcześniej zaznaczono – ma ograniczone znaczenie dla ustalenia przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie, należy pamiętać o tym, iż rozporządzenie z 2002 r. zostało wydane 22 marca 2002 r. Skarżąca upatruje naruszenia w wyszczególnionych przepisach rozporządzenia z 2002 r. konstytucyjnych wymogów dotyczących wydawania rozporządzeń (art. 92 ust. 1 Konstytucji), co – w jej ocenie – ma stanowić konsekwencję tego, że wymienione przepisy upoważniające zawarte w ustawie o VAT nie uprawniają do wprowadzenia w rozporządzeniu z 2002 r. warunków zwolnienia podatkowego na podstawie posiadanej określonej dokumentacji (oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego). Tym samym naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji również art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 217 Konstytucji, jest w istocie skutkiem niezgodności przepisów rozporządzenia z 2002 r. z przepisami ustawy o VAT upoważniającymi do wydania rozporządzenia. Skarżąca spółka oznaczyła jednocześnie zakres czasowy obowiązywania tych upoważnień – od 1 października 2002 r. do 1 stycznia 2004 r. Wskazanie daty początkowej wynikało stąd, że art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy o VAT został zmieniony 1 października 2002 r., na mocy art. 1 pkt 13 lit. b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 153, poz. 1272). Z natury rzeczy zatem przepisy ustawy, które zaczęły obowiązywać później (1 października 2002 r.) nie mogły być podstawą wydania wcześniejszego rozporządzenia (z 22 marca 2002 r.), a więc niewłaściwe jest wykazywanie niezgodności rozporządzenia z 2002 r. z ustawą o VAT w brzmieniu ustawy innym niż to, które obowiązywało w chwili wydawania rozporządzenia. Skutkuje to bowiem niespełnieniem wymogów formalnych skargi konstytucyjnej w postaci konieczności wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK) i obliguje Trybunał do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

9. Trybunał zaznaczył, że skutkiem niniejszego wyroku nie jest definitywne uchylenie mocy obowiązującej § 6 ust. 5 (stosowanego w związku z § 5 pkt 1, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r., oraz z § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r.), rozumiane jako niemożność stosowania tego przepisu także do stanów faktycznych powstałych w okresie jego obowiązywania, lecz chodzi jedynie o wyeliminowanie z porządku prawnego określonego zakresu normowania tego przepisu (określonej normy prawnej z niego wynikającej, niewyczerpującej wszakże całego znaczenia normatywnego tego przepisu). Od momentu wejścia w życie wyroku Trybunału, § 6 ust. 5 w związku z § 5 pkt 1, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r., oraz z § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. nie będzie zawierał unormowania, które wyłączałoby możliwość skorzystania z preferencyjnej stawki lub zwolnienia z podatku akcyzowego w przypadku nieświadomego przyjęcia przez podatnika oświadczenia o przeznaczeniu oleju opałowego zawierającego nieprawdziwe dane.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 16

**WYROK**  
z dnia 17 lutego 2015 r.  
**Sygn. akt K 15/13\***

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 lutego 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 115 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych  
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.) z art. 42 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 115 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych** (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, Nr 94, poz. 658 i Nr 121, poz. 843, z 2007 r. Nr 99, poz. 662 i Nr 181, poz. 1293, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 152, poz. 1016) **jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

## UZASADNIENIE

## I

1. W dniu 11 kwietnia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 115 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.; dalej: ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych) z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu wnioskodawca stwierdził, że ustawodawca w art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych nie zachował precyzji wymaganej od przepisów regulujących formę odpowiedzialności karnej. Z przepisu tego wynika, że odpowiedzialności tej podlega ten, kto „w inny sposób niż określony w ust. 1 lub ust. 2 narusza cudze prawa autorskie lub prawa pokrewne”. To znaczy, że wszelkie bliżej niesprecyzowane i podjęte w celu osiągnięcia korzyści majątkowej działania naruszające prawa autorskie lub prawa pokrewne określone w art. 16, art. 17, art. 18, art. 19 ust. 1, art. 19<sup>1</sup>, art. 86, art. 94 ust. 4 lub art. 97, albo niewykonywanie obowiązków określonych w art. 19<sup>3</sup> ust. 2, art. 20 ust. 1-4, art. 40 ust. 1 lub ust. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych wiąże się z grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od roku.

W ocenie Rzecznika kwestionowany przepis wprowadził otwarty zakres znamion czynu zabronionego, co nie pozwala precyzyjnie ustalić, jakie zachowania będą podlegać karze. Zwrócił uwagę, że problem ten dostrzeżony został także w literaturze prawniczej, wskazując na poglądy wyrażone przez Z. Cwiągalskiego (zob. *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, red. J. Barta, R. Markiewicz, Lex 2011 r.) oraz M. Mozgawę i J. Radoniewicza (zob. *Przepisy karne w prawie autorskim. Zagadnienia teorii i praktyki*, „Prokuratura i Prawo” nr 7-8/1997, s. 13).

Zdaniem Rzecznika, art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych powinien zostać skonfrontowany z zasadą określoności czynu zabronionego zawartą w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Należy mieć

\* Sentencja została ogłoszona dnia 2 marca 2015 r. w Dz. U. poz. 280.

w szczególności na względzie, że w niniejszej sprawie ustawodawca, regulując odpowiedzialność karną związaną z naruszeniem praw autorskich, nie odwołał się do zwrotu niedookreślonego, lecz wprowadził otwarty zakres znamion czynu zabronionego w sformułowaniu: „w inny sposób niż określony w ust. 1 lub ust. 2 narusza cudze prawa autorskie lub prawa pokrewne”. Wnioskodawca zauważył przy tym, że ze swej istoty prawa autorskie i prawa pokrewne chronione są za pomocą instrumentów właściwych dla prawa cywilnego. Podmioty uprawnione mają więc możliwość dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia ich praw w drodze procesu cywilnego. Jednocześnie jednak część roszczeń zawartych w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych ma raczej naturę penalną niż kompensacyjną. W ocenie Rzecznika ustawodawca zatart w istocie granicę pomiędzy sferą odpowiedzialności cywilnoprawnej za naruszenie praw a odpowiedzialnością karną.

Odnosząc się do powołanego we wniosku wzorca konstytucyjnego, Rzecznik zwrócił uwagę, że art. 42 ust. 1 Konstytucji wymaga, aby zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną sformułowany był w sposób precyzyjny i ścisły, w myśl zasady *nullum delictum sine lege certa*. Zasada ta, wraz z pozostałymi podstawowymi regułami prawa karnego, służy gwarancji ochrony praw jednostek przed arbitralnością oraz nadużyciami organów władzy publicznej.

2. W piśmie z 22 sierpnia 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o uznanie, że art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, w zakresie użytego sformułowania „w inny sposób niż określony w ust. 1 lub ust. 2 narusza cudze prawa autorskie lub prawa pokrewne”, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji, a w pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wstępie Prokurator Generalny, powołując się na brzmienie art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych zauważył, że z końcowym fragmentem tego przepisu wnioskodawca nie łączy zarzutu braku dostatecznej określoności przepisu prawa karnego, w związku z czym postępowanie w tym zakresie należało umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Prokurator powołał się na poglądy wyrażone w doktrynie, kwestionujące zgodność z Konstytucją art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych i wykazujące podobne wątpliwości co do art. 303 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117, ze zm.), który stanowi: „Kto przypisuje sobie autorstwo albo wprowadza w błąd inną osobę co do autorstwa cudzego projektu wynalazczego albo w inny sposób narusza prawa twórcy projektu wynalazczego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”, oraz art. 165 § 1 pkt 5 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.), który stanowi: „Kto sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach (...) działając w inny sposób w okolicznościach szczególnie niebezpiecznych, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”.

Prokurator stwierdził, że brak legalnej definicji naruszenia praw autorskich budzi w szczególności wątpliwości co do zgodności z zasadą określoności prawa represyjnego. Powołując się na orzecznictwo Trybunału, Prokurator Generalny przyjął, że za przestępstwo wskazane w art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych odpowiedzialność karną poniesie ten, kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej naruszy ściśle określone w tym przepisie prawa autorskie i prawa pokrewne, działając przy tym w inny sposób niż określony w ust. 1 i 2 tego artykułu. Kwestionowany przepis doprowadził więc do spenalizowania naruszenia konkretnych praw autorskich i praw pokrewnych w sposób inny niż określony w art. 115 ust. 1 i 2 i – dodatkowo – w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. O ile więc sprawcy zostanie przypisana wina, będzie odpowiadał karnie za każde naruszenie chronionych tym przepisem cudzych praw autorskich lub praw pokrewnych, niezależnie od sposobu, w jaki działał lub zaniechał działania. Natomiast zadaniem sądu będzie określenie ustawowego znamienia strony przedmiotowej czynu zabronionego (sposobu działania), co prowadzi do wkroczenia sądu w sferę zastrzeżoną dla ustawodawcy. Kwestionowany przepis nie stwarza podmiotowi odpowiedzialności karnej (ewentualnemu sprawcy) realnej możliwości rekonstrukcji prawnokarnych konsekwencji jego zachowania.

W ocenie Prokuratora Generalnego, jeżeli ustawodawca nie jest w stanie wyodrębnić najbardziej typowych i charakterystycznych sposobów zachowań sprawczych, to w tym zakresie nie powinien wprowadzać normy penalizującej każde możliwe zachowanie. Zasady *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa* gwarantują bowiem, że odpowiedzialność karną może ponieść tylko sprawca czynu zabronionego przez ustawę, nie zaś że ustawa taka będzie zawierała opis każdego możliwego zachowania, które wyczerpuje znamiona tego czynu. Podsumowując, Prokurator Generalny stwierdził, że zaskarżona norma stwarza stan niepewności jednostki co do zakresu zachowań dozwolonych i niedozwolonych, a jej stosowanie może prowadzić, w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą państwa prawa, do dowolności orzekania, gdyż sąd, rozstrzygając o odpowiedzialności karnej w konkretnym stanie faktycznym, w istocie będzie stanowił, a nie stosował, prawo.



3. W piśmie z 30 stycznia 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o uznanie, że art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu, odnosząc się do treści wzorca kontroli – art. 42 ust. 1 Konstytucji – stwierdził, że zarzut postawiony kwestionowanemu przepisowi przez Rzecznika nie jest do końca jasny. Wskazał m.in. na zawarte we wniosku stwierdzenie „otwarty zakres znamion czynu zabronionego”, które nie pozwala przyjąć, co wnioskodawca rozumie przez enigmatyczne wyrażenie „otwartość znamion”, które nie występuje ani w języku prawnym, ani w języku prawniczym. Analizując treść wniosku, Marszałek Sejmu przyjął, że zarzut Rzecznika odnosi się raczej do znamion opisanych w kwestionowanym przepisie, które nie mają określonego zakresu znaczeniowego.

Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy, Marszałek Sejmu zauważył, że z punktu widzenia niniejszej sprawy znaczenie mają w szczególności rozważania dotyczące strony przedmiotowej czynu zabronionego. W ocenie Marszałka Sejmu, przyjęta w kwestionowanym przepisie strona przedmiotowa nie charakteryzuje się nadmierną niedookreślonością, a przez to nie uchybia zasadzie *nullum crimen sine lege certa*. W jego ocenie, art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych stanowi, że naruszenie cudzych praw autorskich i praw pokrewnych, jak i niewykonanie obowiązków musi nastąpić „w inny sposób niż określony w ust. 1 lub ust. 2”. Dzięki tej klauzuli dookreślono od strony negatywnej typ czynu zabronionego w art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Daleko idące zawężenie zakresu penalizacji wynika również ze sposobu wskazania znamion strony podmiotowej. Zgodnie z art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych sprawca, aby popełnić przestępstwo stypizowane w tym przepisie, musi kierować się celem osiągnięcia korzyści majątkowej. Analizowanego przestępstwa nie dopuści się ten, kto działa nieumyślnie, ale również ten, kto działa umyślnie w zamiarze ewentualnym bądź „zwykłym” zamiarze bezpośrednim. Marszałek Sejmu podkreślił więc, że tak ujęta strona podmiotowa czynu zabronionego w art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, wymagająca zaistnienia szczególnego nastawienia psychicznego sprawcy, zawęża zakres penalizacji wynikający z tego przepisu, które nie występuje ani w art. 115 ust. 1 ani ust. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

Marszałek Sejmu przyjął, powołując się na orzecznictwo Trybunału, że zasady określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego nie można rozumieć, jak zdaje się to czynić wnioskodawca, jako wymogu tworzenia kazuistycznych regulacji karnoprawnych. W ocenie Marszałka Sejmu, nie jest możliwe, aby przepis ten w bardziej precyzyjny sposób określał sposób przestępnego zachowania się sprawcy. Co więcej, trzeba mieć na względzie, że przepisy ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych stosowane są w warunkach niezwykle dynamicznego rozwoju techniki w obszarze tych praw, wprowadzania do obrotu i upowszechniania się nowych środków rejestracji i odtwarzania informacji, dźwięku i obrazu, co w oczywisty sposób wyklucza przyjmowanie kazuistycznych regulacji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, Rzecznik wystarczająco nie uzasadnił, dlaczego kwestionowany przepis zaciera granicę między odpowiedzialnością cywilną a odpowiedzialnością karną za naruszenie praw autorskich i praw pokrewnych. Tymczasem konstrukcja art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych nie daje żadnych podstaw do ferowania takiego sądu. Przepis ten, w ocenie Marszałka Sejmu, określa znamiona czynu zabronionego, który badany jest w postępowaniu karnym, i nie ingeruje ani nie wkracza w sferę odpowiedzialności cywilnoprawnej za naruszenie praw autorskich i praw pokrewnych, egzekwowanej w zupełnie innym, autonomicznym trybie. Taki zbieg nie narusza w szczególności zasady *ne bis in idem*. Marszałek nie zgodził się również ze stanowiskiem Rzecznika, że odpowiedzialność za naruszenie praw autorskich i praw pokrewnych powinna być ograniczona do odpowiedzialności cywilnej. Taki nakaz jest niecelowy i nie ma żadnego umocowania konstytucyjnego. W konkluzji Marszałek Sejmu przyjął, powołując się na stanowisko Trybunału (postanowienie z 21 października 2009 r., sygn. P 31/07, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 144), że kwestionowany przepis „nie jest, wbrew przytaczanemu (...) stanowisku doktryny (...), pozbawiony zespołu znamion czynu zabronionego i pozwala rozpoznać, jakie zachowania będą podlegać karze”, co sprawia, że należy uznać go za zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

## II

Na rozprawie 17 lutego 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zmodyfikował stanowisko, wnosząc o uznanie, że art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, w zakresie użytego wyrażenia „w inny sposób niż określony w ust. 1 lub ust. 2 narusza cudze prawa autorskie lub prawa pokrewne określone w art. 16, art. 17, art. 18, art. 19 ust. 1, art. 19<sup>1</sup>, art. 86, art. 94 ust. 4 lub art. 97, albo nie wykonuje obowiązków określonych w art. 19<sup>3</sup> ust. 2, art. 20 ust. 1-4, art. 40 ust. 1 lub ust. 2”, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Pozostali uczestnicy podtrzymali dotychczasowe, pisemne stanowiska.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał jako przedmiot kontroli art. 115 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.; dalej: ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych), stanowiący: „Kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej w inny sposób niż określony w ust. 1 lub ust. 2 narusza cudze prawa autorskie lub prawa pokrewne określone w art. 16, art. 17, art. 18, art. 19 ust. 1, art. 19<sup>1</sup>, art. 86, art. 94 ust. 4 lub art. 97, albo nie wykonuje obowiązków określonych w art. 19<sup>3</sup> ust. 2, art. 20 ust. 1-4, art. 40 ust. 1 lub ust. 2, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”.

Przepis ten w pierwotnym brzmieniu stanowił: „Kto w celu uzyskania korzyści majątkowej w inny sposób niż określony w ust. 1 lub 2 narusza cudze prawo autorskie lub prawa pokrewne określone w art. 16, 17, 18, 86, 94 ust. 2 i art. 97, podlega karze pozbawienia wolności do roku, ograniczenia wolności albo grzywny”.

Kolejne nowelizacje dokonane na podstawie art. 1 pkt 19 lit. b ustawy z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. Nr 53, poz. 637) zmieniającej niniejszą ustawę od 22 lipca 2000 r. oraz art. 1 pkt 5 ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych z dnia 23 marca 2006 r. (Dz. U. Nr 66, poz. 474), zmieniającej niniejszą ustawę od 6 maja 2006 r., doprowadziły do rozszerzenia zakresu zastosowania tego przepisu o kolejne prawa autorskie lub prawa pokrewne.

Kwestionowany przepis odpowiada konstrukcji przyjętej w art. 59 § 2 ustawy z dnia 10 lipca 1952 r. o prawie autorskim (Dz. U. Nr 34, poz. 234, ze zm.), który stanowi: „Kto w inny sposób narusza cudze prawo autorskie w celu osiągnięcia korzyści materialnej lub osobistej, podlega karze aresztu do jednego roku i grzywny do 30.000 zł lub jednej z tych kar”.

2. Art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych czyni przedmiotem przestępstwa naruszenie autorskich praw osobistych (art. 16), autorskich praw majątkowych (art. 17, art. 18), praw twórcy i jego spadkobierców do wynagrodzenia w wypadku dokonanych zawodowo odsprzedaży oryginalnych egzemplarzy utworu plastycznego lub fotograficznego (art. 19 ust. 1), praw twórcy i jego spadkobierców do wynagrodzenia w wypadku dokonanych zawodowo odsprzedaży rękopisów utworów literackich i muzycznych (art. 19<sup>1</sup>), praw przysługujących artyście wykonawcy (art. 86), praw przysługujących producentowi fonogramu lub wideogramu (art. 94 ust. 4), praw przysługujących organizacji radiowej lub telewizyjnej (art. 97). Ponadto przedmiotem przestępstwa może być niewykonywanie przez sprzedawcę zajmującego się handlem dziełami sztuki lub rękopisami obowiązku wskazania osoby trzeciej, na rzecz której działa (art. 19<sup>3</sup> ust. 2), nieuiszczanie przez producentów i importerów urządzeń, a także czystych nośników służących do utrwalania utworów lub przedmiotów praw pokrewnych, opłat z tego tytułu (art. 20 ust. 1-4), nieprzekazywanie przez producentów lub wydawców egzemplarzy utworów, które nie korzystają z ochrony praw autorskich majątkowych, wpłat na Fundusz Promocji Twórczości (art. 40 ust. 1 i 2). Przy czym, w art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, chodzi o czynność wykonawczą „naruszenia” cudzych praw autorskich lub praw pokrewnych wymienionych w tym przepisie.

Znamiona czynu zabronionego wyrażone słowami „narusza” i „nie wykonuje obowiązków”, jak trafnie zauważył Marszałek Sejmu, są używane również w opisie wielu innych czynów zabronionych. Ich wykładnia pozostawiona jest organom stosującym prawo i dokonywana jest na podstawie powszechnie przyjętych znaczeń tych zwrotów.

Użycie klauzuli „w inny sposób niż określony w ust. 1 lub ust. 2” stanowi swoiste dookreślenie typu czynu zabronionego w art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych od strony negatywnej, gdyż spod jego działania wyłączono wymienione we wcześniejszych ustępach przywłaszczenie autorstwa, wprowadzenie w błąd co do autorstwa całości lub części cudzego utworu albo artystycznego wykonania, rozpowszechnienie bez podania nazwiska lub pseudonimu twórcy cudzego utworu w wersji oryginalnej albo w postaci opracowania, artystycznego wykonania albo publiczne zniekształcenie takiego utworu, artystycznego wykonania, fonogramu, wideogramu lub nadania. Jednocześnie kwestionowany przepis stanowi swoiste dopełnienie art. 115 ust. 1 i 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, w którym ustawodawca wskazał najbardziej typowe naruszenia, podlegające penalizacji. Ze względu jednak na ten wyjątkowy, uzupełniający charakter przestępstwo wskazane w art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych zagrożone jest grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku, a przestępstwa określone w ust. 1 i 2 zagrożone są karą pozbawienia wolności do trzech lat. Co więcej, naruszenie, o którym mowa w kwestionowanym przepisie, może polegać zarówno na działaniu, jak i zaniechaniu, a niewykonanie obowiązków wyłącznie na zaniechaniu. Istotne przy tym dla wykładni tego przepisu jest użycie wyrażenia „w celu”, które przesądza o kierunkowym

charakterze tego przestępstwa. Można je więc popełnić wyłącznie z zamiarem bezpośrednim, ukierunkowanym na osiągnięcie korzyści majątkowych.

3. Kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis wywołuje wątpliwości w literaturze. W powołanym we wniosku komentarzu Z. Ćwiąkalskiego autor przyjął, że „zwrot «w inny sposób niż określony (...) narusza» pozbawiony jest zespołu znamion czynu zabronionego, który spełnia funkcje gwarancyjne, wynikające z zasady *nullum crimen sine lege* (art. 1 k.k.). Taki otwarty zakres znamion czynu zabronionego nie pozwala rozpoznać, jakie zachowania będą podlegać karze. (...) Określenie czynności sprawczej jako «inne naruszenie» bez bliższego dookreślenia, może prowadzić do wątpliwości co do prawidłowej kwalifikacji prawnej konkretnego zachowania. W rezultacie taką kolizję należy rozwiązywać opierając się na regułach derogacyjnych opracowanych w nauce prawa karnego dla niewłaściwego lub pozornego zbiegu przepisów ustawy (*lex specialis derogat legi generali* - przepis szczególny wyłącza przepis ogólny, *lex consumens derogat legi consumptae* – przepis konsumujący wyłącza przepis konsumowany, *lex primaria derogat legi subsidiariae* – przepis pierwotny wyłącza przepis posiłkowy)” (J. Barta, M. Czajkowska-Dąbrowska, Z. Ćwiąkalski, R. Markiewicz, E. Traple, *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 735-736; por. E. Czarny-Drożdżejko, *Projektowane zmiany w przepisach karnych ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej”, z. 71/1999, s. 170; A. Gerecka-Żołyńska, *Wpływ nowych kodyfikacji karnych na ustawę o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 2/1999, s. 94). Warto jednak zauważyć, że powołani autorzy dokonują raczej oceny art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych z punktu widzenia granic i kierunków polityki kryminalnej państwa. W szczególności rozważania takie prowadzi Z. Ćwiąkalski: „Niewątpliwie odpowiedzialność prawnokarna wydaje się iść w tym zakresie za daleko. Zasadnie zwrócono też uwagę, że art. 115 ust. 3 uprzywilejowuje twórców, artystów wykonawców, producentów fonogramów i wideogramów oraz organizacje radiowe i telewizyjne w sposób wyjątkowy. W zasadzie bowiem każde naruszenie ich praw w zakresie, o jakim mowa w przepisie, rodzi odpowiedzialność karną (...). Wydaje się, że prawo karne nie powinno aż tak dalece ingerować w stosunki cywilnoprawne i wyręczać uprawnionego w dochodzeniu roszczeń z tego tytułu na tej właśnie drodze. Prawo karne powinno przymuszać do spełnienia świadczenia zupełnie wyjątkowo (np. roszczenia alimentacyjne)” (Z. Ćwiąkalski, [w:] J. Barta, M. Czajkowska-Dąbrowska, Z. Ćwiąkalski, R. Markiewicz, E. Traple, *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 737). Trybunał Konstytucyjny jednak przypomina, że w granicach swobody ustawodawcy, która oczywiście limitowana jest przepisami Konstytucji, mieści się wybór instrumentów prawa karnego jako właściwych dla dochodzenia roszczeń z tytułu naruszenia praw autorskich lub praw pokrewnych. Przedmiotem rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie było to, czy art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych czyni zadość wymaganiom określonym w art. 42 ust. 1 Konstytucji.

4. Powołanym we wniosku wzorcem kontroli był art. 42 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Konstytucja daje w tym przepisie wyraz dwóm fundamentalnym dla prawa karnego zasadom: *nullum crimen sine lege* oraz *nullum poena sine lege*. Szczególnie ważnym elementem pierwszej z nich, co istotne z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy, jest zasada *nullum crimen sine lege certa*. Na tle tej zasady rozwinęło się bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Norma karna (...) powinna (...) wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu. (...) Reguła określoności wskazana w art. 42 Konstytucji wyznacza zatem dopuszczalność i zakres stosowania norm prawa karnego o charakterze blankietowym. Nakazuje ona ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo i dokonujących «odkodowania» treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji. (...) W konsekwencji jakiegokolwiek wskazanie ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii zachowań, nie może być traktowane jako spełniające wymóg określoności na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji”. Przepis ten wyraża zatem zasadę, że zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i ścisły (zob. na ten temat: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 326). Określoność przepisów prawa karnego polega na tym, że podstawowe znamiona czynu

zabronionego są sformułowane w sposób na tyle jednoznaczny, precyzyjny i jasny, aby samo ryzyko karalności było rozpoznawalne dla adresatów normy.

Zasada *nullum crimen sine lege certa* wraz z pozostałymi podstawowymi regułami prawa karnego służy, na co zwraca się uwagę w orzecznictwie (zob. np. postanowienie SN z 9 czerwca 2006 r., sygn. akt I KZP 14/06, OSNKW nr 7-8/2006, poz. 67), jak i w doktrynie, ochronie prawnej jednostek przed arbitralnością oraz nadużyciami organów władzy publicznej, w tym „dowolnością orzekania i sposobu wykonywania następstw czynów zabronionych, niewspółmierności tych następstw do winy i karygodności czynu” (por. K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 50-51; por. L. Kubicki, *Nowa kodyfikacja karna a Konstytucja RP*, „Państwo i Prawo” z. 9-10/1998, s. 25; B. Kunicka-Michalska, [w:] *Kodeks karny – część ogólna. Komentarz*, red. G. Rejman, Warszawa 1999, s. 58). Wymóg określoności wynikający z zasady *nullum crimen sine lege* nie jest spełniony, jeśli adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na podstawie przepisu ustawy, zasadniczych znamion czynu zabronionego (zob. wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50). Zwraca się przy tym uwagę, że „nieokreśloność przestępstwa może też polegać na świadomym posługiwaniu się przez ustawodawcę opisem przestępstwa wprawdzie precyzyjnym, ale tak szerokim, że jego dosłowne stosowanie nie jest możliwe i wybór przypadków, w których dochodzi do odpowiedzialności karnej pozostawia się organom ścigania i sądom. (...) Jest oczywiste, że w państwie praworządnym nie powinny obowiązywać przepisy karne, których ustawodawca nie potrafi sformułować dokładnie ani nie ma na to szans w drodze orzecznictwa SN. Ustawodawca nie może bowiem wymagać od obywatela uświadomienia sobie zakresu zakazu karnego i przestrzegania go, jeżeli sam nie jest w stanie określić wyraźnie jego granic” (L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2003, s. 16). Jednocześnie jednak Trybunał przyjmuje, że „wymogi dotyczące precyzji ustawy i stopnia jej określoności mogą zależeć od dziedziny prawa represyjnego, a zwłaszcza od charakteru i stopnia surowości przewidywanych sankcji karnych” (wyrok TK z 13 maja 2008 r., sygn. P 50/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 58).

5. Przechodząc do oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji, należy najpierw przypomnieć, że art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych był przedmiotem postępowania przed Trybunałem w sprawie o sygn. P 31/07. Postępowanie to zostało umorzono, ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej, której spełnienie jest wymagane w wypadku pytań prawnych, ale należy wskazać wyrażony w orzeczeniu pogląd, odnoszący się do art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych: „Przepis ten nie jest, wbrew przytoczanemu przez sąd stanowisku doktryny (por. J. Barta, M. Czajkowska-Dąbrowska, Z. Ćwiąkański, R. Markiewicz, E. Traple, *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 682), pozbawiony zespołu znamion czynu zabronionego i pozwala rozpoznać, jakie zachowania będą podlegać karze, ponieważ znamiona te można zrekonstruować w toku wykładni jako naruszenie cudzych praw autorskich lub praw pokrewnych w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Działanie tego rodzaju, niezależnie od sposobu, podlega penalizacji. Dla zaistnienia przestępstwa nie jest istotne, w jaki sposób następuje naruszenie praw autorskich lub praw pokrewnych. Ważne jest, że doszło do naruszenia tych praw i miało to miejsce w celu osiągnięcia korzyści majątkowej” (postanowienie z 21 października 2009 r., OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 144). Stąd w wypadku kwestionowanego przepisu sięgnięcie przez ustawodawcę do pojęć nieo określonych wynika z charakteru regulacji prawnoautorskiej, stosowanej w warunkach dynamicznych zmian doby nowych technologii. Wprowadzanie takich przepisów kodeksowych uzasadnia charakter regulacji i funkcja przepisów karnych.

Odnosząc się do wymogu określoności, wynikającego z art. 42 ust. 1 Konstytucji, należy przypomnieć pogląd Trybunału, że przepis ten „nie oznacza, że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się różne działania, które są zabronione, np. ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację. W demokratycznym państwie prawa nie jest konieczne tworzenie kazuistycznych regulacji. Byłoby to niemożliwe ze względów praktycznych. Niewątpliwie należy dążyć do nadania przepisom karnym możliwej do osiągnięcia precyzji, ale trzeba także, uwzględniając konieczność zachowania ogólności prawa, w tym również prawa karnego, pozostawić sądom możliwość wykładni prawa w procesie jego stosowania” (sygn. P 31/07). Dodatkowo trzeba podkreślić, że standard określoności przepisów prawnych, także w zakresie normowania art. 42 ust. 1 Konstytucji, nie wyklucza posługiwania się w obrębie prawa karnego pewnym marginesem swobody regulacyjnej państwa. Dlatego standard ten w zakresie regulacji penalnej, jakkolwiek stawiający wyższe wymagania ustawodawcy, nie wymaga jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego w stopniu absolutnym (zob. wyrok TK z 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4). Zasada określoności ustawy karnej nie wyklucza posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami nieo określonymi lub ocennymi, jeśli ich desygnaty można ustalić (zob. wyrok TK z 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4). Z tych względów Trybunał Konstytucyjny przyjął, „że sam fakt posłużenia się odesłaniem w przepisie penalizującym dane zachowanie nie jest wystarczający dla



stwierdzenia niezgodności zaskarżonego/kwestionowanego przepisu z art. 42 ust. 1 Konstytucji (*nullum crimen sine lege certa*). Niezgodność z konstytucyjną zasadą określoności prawa może wystąpić w konkretnym odeśnaniu w normie prawa karnego, która określa znamiona czynu karalnego. Trybunał stwierdza, że wykluczone jest takie niedoprecyzowanie któregośkolwiek elementu normy prawnokarnej, które powodowałoby dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy umożliwiałoby «zawłaszczanie» przez te organy pewnych sfer życia i represjonowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego” (wyrok z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08).

Należało więc przyjąć, że nie jest możliwe całkowite wyeliminowanie znamion pozaustawowych w prawie karnym. Kwestionowane w niniejszej sprawie wyrażenie „w inny sposób” zostało użyte również w przepisach ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.). W szczególności, karze podlega ten, kto: „dopuszcza się zgwałcenia albo stosując przemoc, groźbę bezprawną lub podstęp w inny sposób narusza wolność seksualną osoby” (art. 118 a § 2 pkt 4 k.k.), „stosując przemoc wobec kobiety ciężarnej lub w inny sposób bez jej zgody przerywa ciążę albo przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem doprowadza kobietę ciężarną do przerwania ciąży” (art. 153 § 1 k.k.), „sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach zakłócając, uniemożliwiając lub w inny sposób wpływając na automatyczne przetwarzanie, gromadzenie lub przekazywanie danych informatycznych” (art. 165 § 1 pkt 4 k.k.), jak i „działając w inny sposób w okolicznościach szczególnie niebezpiecznych” (art. 165 § 1 pkt 5 k.k.), „uderza człowieka lub w inny sposób narusza jego nietykalność cielesną” (art. 217 § 1 k.k.), „uderza człowieka lub w inny sposób narusza jego nietykalność cielesną w związku z podjętą przez niego interwencją na rzecz ochrony bezpieczeństwa ludzi lub ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego” (art. 217 a k.k.). Taka konstrukcja przepisów karnych służy unikaniu daleko idącej kazuistyki, a znaczenie pojęć niedookreślonych ustalane jest, w razie wątpliwości, w orzecznictwie sądowym.

6. Dobrem chronionym przez art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych jest „ojcostwo” utworu i artystycznego wykonania (zob. E. Czarny-Drożdżejko, *Odpowiedzialność karna za naruszenie postanowień ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2003, s. 2). Ochronie podlega więc relacja między autorem a jego dziełem, w którą godzą zarówno działania sprawcy wymienione w art. 115 ust. 1 i 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, jak i inne naruszenia prawa autorskiego, które dokonane zostały w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Przy czym kwestionowany przepis nie ma jedynie funkcji gwarancyjnej dla autora. Już w przedwojennym orzecznictwie wskazywano na dwoistą właściwość szkodenia interesom twórcy i publiczności, jeśli chodzi o przestępstwa ujęte w ustawie z dnia 29 marca 1926 r. o prawie autorskim (Dz. U. z 1935 r. Nr 36, poz. 260, ze zm.). Orzekający na podstawie wskazanej ustawy Sąd Najwyższy, w związku z wystawieniem i trzymaniem na sprzedaż obrazów, będących falsyfikatami z podrobionymi inicjałami i podpisem danego artysty, przyjął, że „[w]kroczenia w wyłączne prawa twórcy godzą prawie zawsze łącznie w interesy duchowe autora oraz interes społeczeństwa, wprowadzonego, jak w niniejszym przypadku w błąd co do pochodzenia utworu od tego czy owego autora” (wyrok SN z 31 stycznia 1935 r., sygn. akt I K 739/34, OSNK nr 9/1935, poz. 373).

Funkcja przepisów karnych prawa autorskiego jest więc przede wszystkim funkcją ogólnoprewencyjną, sprowadzającą się do odstraszenia innych podmiotów od naruszenia prawa autorskiego, oraz funkcją prewencji indywidualnej. Prewencja ogólna jako funkcja przepisów karnych prawa autorskiego jest ściśle związana ze sposobem ich stosowania przez organy wymiaru sprawiedliwości. Statystyki potwierdzają, że na gruncie kwestionowanego art. 115 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych nie zachodzi obawa jego nadużywania. Zgodnie z informacją Prokuratora Generalnego, z danych przekazanych przez 11 prokuratur apelacyjnych w Polsce wynika, że w okresie od 2008 r. do końca pierwszego półrocza 2013 r. wszczęto 239 postępowań na podstawie art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, z czego w 42 wypadkach skierowano akty oskarżenia. Na rozprawie wyjaśnił on również, że „Z tego sądy uznały 28 za prawidłowe i zasadne i mamy 28 wyroków skazujących, 11 wyroków o umorzeniu oraz 4 uniewinnienia. Ale w trakcie postępowania przygotowawczego o te przestępstwa 200 pozostało w prokuraturze”. Statystykę tą potwierdza stanowisko Forum Prawa Autorskiego z 9 grudnia 2013 r., w którym wskazano, że wśród 678 osób prawomocnie osądzonych i skazanych w 2012 r. za przestępstwa określone w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych jedynie w odniesieniu do 4 osób podstawą był art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (zob. [www.prawoautorskie.gov.pl](http://www.prawoautorskie.gov.pl)). W żaden sposób nie zostało więc wykazane niebezpieczeństwo dowolności orzekania przez sądy ani że przepis ten stanowi narzędzia nacisku aparatu państwowego na obywateli.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 17

**WYROK**  
z dnia 24 lutego 2015 r.  
**Sygn. akt K 34/12\*****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Teresa Liszcz  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja  
Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 lutego 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 426 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 48, poz. 246), w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**I**

**Art. 426 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 48, poz. 246), w zakresie, w jakim dotyczy zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**II**

**Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 9 (dziewięciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

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

\* \* Sentencja została ogłoszona dnia 3 marca 2015 r. w Dz. U. poz. 290.

## UZASADNIENIE

## I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO lub wnioskodawca) w piśmie z 26 lipca 2012 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 426 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 48, poz. 246; dalej: ustawa nowelizująca), w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy zakwestionowane przepisy uniemożliwiają wniesienie środka odwoławczego od orzeczenia dotyczącego kosztów postępowania wydanego po raz pierwszy przez sąd, działający jako odwoławczy dla sprawy głównej. Dotyczy to m.in. niekasacyjnych orzeczeń sądu okręgowego oraz sądu apelacyjnego orzekających w sprawach kosztów postępowania jako sądy drugiej instancji, tzw. orzeczeń uzupełniających wydanych przez sądy odwoławcze w trybie art. 626 § 2 k.p.k., czy od orzeczeń sądu rejonowego działającego jako sąd odwoławczy, który rozstrzygał jako pierwszy o kosztach postępowania przy okazji rozpoznania zażalenia na postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia dochodzenia. Najogólniej mówiąc, chodzi o te konfiguracje procesowe, w których orzekanie o kosztach procesu karnego po raz pierwszy w danej sprawie zostało powierzone sądowi mającemu status sądu odwoławczego w perspektywie sprawy głównej.

Zdaniem Rzecznika w systemie prawnym nie istnieje żaden przepis, który mógłby być podstawą do zakwestionowania orzeczeń o kosztach procesu wydawanych po raz pierwszy przez sądy odwoławcze. To znaczy, że przyczyną wyłączenia prawa zaskarżalności orzeczeń o kosztach procesu w tym wypadku jest jedynie okoliczność wydania ich przez sąd mający status sądu odwoławczego. Wprawdzie w art. 626 § 3 k.p.k. przewidziano prawo zażalenia na postanowienie dotyczące kosztów procesu, to jednak – jak wynika z utrwalonej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego – przepis ten nie znajduje zastosowania, jeśli orzeczenie wydawane jest po raz pierwszy przez sąd formalnie działający jako sąd odwoławczy. Innymi słowy art. 626 § 3 k.p.k. nie może być uznany za „stanowiący inaczej” niż art. 426 k.p.k., gdyż z jego treści w sposób niebudzący wątpliwości wynika, że dotyczy tylko orzeczeń o kosztach procesu wydanych przez sąd pierwszej instancji, a nie przez sąd odwoławczy.

Wnioskodawca, opierając się na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wskazał na podobieństwo „istoty przedstawionego zagadnienia dotyczącego konstytucyjności art. 426 k.p.k.” do problemu zgodności z Konstytucją art. 394<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), co do którego w wyroku z 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09 (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10), TK orzekł w sprawie dotyczącej kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji. W niniejszej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za zasadne przeniesienie argumentów TK z przywołanego wyroku na niniejszą sprawę, z uwzględnieniem wszystkich odmienności charakteryzujących procedurę karną i cywilną.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania ma, zdaniem Rzecznika, charakter akcesoryjny w stosunku do sprawy głównej (tu sprawy karnej). Chociaż z ustanowionej w art. 176 Konstytucji zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego nie wynika, że w każdej kwestii incydentalnej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu konstytucyjnym, przysługuje środek zaskarżenia, to konieczność ustanowienia takich środków może wynikać z zasady sprawiedliwości proceduralnej. Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo TK, Rzecznik podniósł, że obowiązywanie zasady dwuinstancyjności postępowania nie ogranicza się do sprawy głównej, lecz także do spraw wпадkowych, jeżeli tylko rozstrzyga się w nich o prawach lub obowiązkach jednostki. Wnioskodawca zauważył jednocześnie, że zakres zastosowania zasady dwuinstancyjności postępowania wyznacza konstytucyjne pojęcie sprawy. Przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji ma zastosowanie zawsze, kiedy sąd rozpoznaje sprawę w rozumieniu konstytucyjnym. Jak wynikałoby z uzasadnienia wniosku, Rzecznik przyjmuje tezę, że rozstrzygnięcie o kosztach procesu przez sąd jest sprawą w sensie konstytucyjnym (art. 45 ust. 1), a co za tym idzie – jej rozstrzygnięcie wymaga dwuinstancyjnego postępowania. Rzecznik wskazał ponadto, że art. 176 ust. 1 Konstytucji jest sformułowany bardziej restrykcyjnie od art. 78 Konstytucji. W art. 176 ust. 1 nie przewidziano w ogóle możliwości wprowadzenia odstępstw w ustawie. Oznaczałoby to, że zawsze, ilekroć rozpoznawana jest przez sąd kwestia kosztów procesu, rozstrzygnięcie to musi podlegać możliwości zaskarżenia do sądu drugiej instancji.

Zdaniem RPO zakwestionowane przepisy procedury karnej naruszają również zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Kryterium zróżnicowania ma być – zdaniem Rzecznika – to, który sąd rozstrzyga

o kosztach procesu. O ile w razie rozstrzygnięcia przez sąd pierwszej instancji środek zaskarżenia przysługuje, o tyle jeśli o kosztach po raz pierwszy rozstrzyga sąd odwoławczy, nie ma możliwości zaskarżenia takiego orzeczenia. Brak możliwości wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia w sprawie kosztów postępowania wydanych po raz pierwszy przez sąd działający w danej sprawie jako odwoławczy nie spełnia tym samym warunków usprawiedliwionego odstępstwa od zasady równości. To znaczy, że kwestionowane przepisy są niezgodne również z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. W piśmie z 12 października 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o stwierdzenie, że art. 426 § 1 i 2 k.p.k., w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą, w zakresie, w jakim nie dają podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, są niezgodne z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny przywołał obszernie fragmenty wskazywanego już w stanowisku RPO wyroku Trybunału o sygn. SK 10/09. Tezy zawarte w tym orzeczeniu, jego zdaniem, powinny mieć odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie. Resumując stwierdził, że ze względu na zbieżność treści normatywnej oraz zakresu zaskarżenia przepisów w niniejszej sprawie i w sprawie o sygn. SK 10/09, a ponadto wskazanie w obu tych sprawach tożsamych wzorców kontroli, rezultat oceny zgodności z Konstytucją tych rozwiązań powinien być taki sam.

3. W piśmie z 7 marca 2013 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 426 § 2 k.p.k., w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do przedmiotu zaskarżenia, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na źródło zmian normatywnych zaskarżonego przepisu, wypływające z postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału z 9 listopada 2009 r. (sygn. S 7/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 154). Nowelizacja nie dotyczyła kwestii zaskarżania kosztów procesu. Chodziło o zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony prawnej osobie tymczasowo aresztowanej.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na zbyt szeroko zakreślony przez Rzecznika przedmiot zaskarżenia. W związku z tym, że wnioskodawca zakwestionował nie samą zasadę niezaskarżalności orzeczeń, o której mowa w art. 426 § 1 k.p.k., ale jedynie niekompletność ustawowego katalogu wyjątków przewidzianego w art. 426 § 2 k.p.k., zasadne wydaje się ograniczenie zakresu zaskarżenia do art. 426 § 2 k.p.k.

W ocenie Marszałka Sejmu, art. 426 k.p.k. wyraża generalną zasadę, zgodnie z którą od orzeczeń wydanych przez sąd odwoławczy oraz od orzeczeń Sądu Najwyższego nie przysługuje środek odwoławczy. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym straciło na znaczeniu rozróżnienie między orzeczeniami wydawanymi przez sąd odwoławczy na skutek odwołania oraz wydawanymi w toku postępowania odwoławczego. Do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej w art. 426 k.p.k. była mowa o orzeczeniach wydawanych przez sąd odwoławczy na skutek odwołania (§ 1) i o innych orzeczeniach wydawanych przez sąd odwoławczy oraz przez Sąd Najwyższy (§ 2). Na skutek wejścia w życie tejże nowelizacji, doszło do zunifikowania charakteru orzeczeń sądu odwoławczego w świetle ogólnych zasad zaskarżalności.

W końcowej części pisma Marszałek Sejmu przedstawił merytoryczną analizę swojego stanowiska. Odwołując się do orzecznictwa TK, zwrócił uwagę, że problematyka zaskarżalności orzeczeń o kosztach postępowania wydawanych przez sądy drugiej instancji była analizowana w odniesieniu do postępowania cywilnego. Ustalenia poczynione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – mimo krytycznych niekiedy stanowisk doktryny i orzecznictwa sądów powszechnych i SN – zachowują pełną aktualność w niniejszej sprawie. Brak możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu w sprawie kosztów procesu pozostaje niezgodny z Konstytucją.

Na marginesie rozważań zwrócono uwagę na jeszcze jedną okoliczność. Uznając znaczenie właściwego ukształtowania regulacji dotyczących ustanawiania (oraz wyznaczania z urzędu) obrońcy oraz zasad ponoszenia kosztów związanych z jego działaniem w sprawie, można twierdzić, że kontrola decyzji procesowych sądu odwoławczego w omawianym zakresie stanowi dopełnienie przewidzianych prawem gwarancji prawa do obrony.

## II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie oraz udzielili odpowiedzi na pytania członków składu orzekającego. Po uzyskaniu odpowiedzi na pytania zadane uczestnikom postępowania, Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do rozstrzygnięcia i zamknął rozprawę.



## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres kontroli.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej też: Rzecznik, RPO, wnioskodawca) uczynił przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie art. 426 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), w brzmieniu nadanym mu przez art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy k.p.k. (Dz. U. Nr 48, poz. 246; dalej: ustawa nowelizująca).

1.2. Zakwestionowane przepisy mają następującą treść:

§ 1. „Od orzeczeń sądu odwoławczego oraz od orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy nie przysługuje środek odwoławczy, chyba że ustawa stanowi inaczej”.

§ 2. „Od postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania wydanego na skutek zażalenia, a także od wydanego w toku postępowania odwoławczego postanowienia o przeprowadzeniu obserwacji, o zastosowaniu środka zapobiegawczego lub nałożeniu kary porządkowej przysługuje zażalenie do innego równorzędnego składu sądu odwoławczego”.

1.3. Wnioskodawca jako wzorce kontroli wskazał art. 78 Konstytucji wyrażający prawo do zaskarżania orzeczeń sądowych, jako przepis podstawowy i pozostające z nim w związku: art. 45 ust. 1 Konstytucji wyrażający prawo do sądu, art. 176 ust. 1 Konstytucji ustanawiający zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji wyrażający zasadę równości.

1.4. Jak wynika z *petitum* oraz uzasadnienia wniosku RPO, wnioskodawca kwestionuje pominięcie prawodawcze polegające na niezgodnym z Konstytucją ograniczeniu prawa do zaskarżania orzeczeń sądowych wydawanych po raz pierwszy przez sąd działający w danej sprawie jako sąd odwoławczy. Zdaniem Rzecznika orzeczenie o kosztach procesu, jakkolwiek wpadkowe w stosunku do głównego postępowania rozpoznawanego przez sąd, jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. W rezultacie rozpoznawanie tego rodzaju sprawy ma odpowiadać wymaganiom wynikającym z art. 78 Konstytucji, który – jak wywodzi Rzecznik – dotyczy wszystkich orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz z art. 176 ust. 1 Konstytucji, odnoszącym się do orzekania o prawach i obowiązkach jednostek. W ocenie Rzecznika brak możliwości zaskarżenia pierwszego orzeczenia w danej sprawie dotyczącego kosztów procesu tylko z tego powodu, że zostało ono wydane przez sąd działający w danej sprawie jako sąd odwoławczy, narusza też zasadę równego traktowania. Strony postępowania traktowane są bowiem odmiennie w zależności od statusu sądu orzekającego w danej sprawie.

1.5. Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Marszałka Sejmu co do konieczności sprecyzowania przedmiotu zaskarżenia w niniejszej sprawie. Z uzasadnienia wniosku nie wynika bowiem, by RPO kwestionował ogólną zasadę niezaskarżalności orzeczeń wydanych przez sąd odwoławczy lub Sąd Najwyższy określoną w art. 426 § 1 k.p.k., jak również sam katalog spraw, w których przysługuje zażalenie do równorzędnego składu sądu odwoławczego, co z kolei normuje art. 426 § 2 k.p.k. Wnioskodawca zakwestionował natomiast to, że ustawodawca nie przewidział – czego domaga się Konstytucja – wyjątku od zasady wyrażonej w art. 426 § 1 k.p.k. w sytuacji, gdy o kosztach procesu orzeka po raz pierwszy sąd działający w konkretnej sprawie głównej jako sąd odwoławczy. Według Marszałka Sejmu w rozpoznawanej sprawie przedmiotem kontroli powinien być uczyniony tylko art. 426 § 2 k.p.k. Przemawiać ma za tym okoliczność, że katalog wyjątków od zasady wynikającej z § 1 co do zaskarżalności orzeczeń sądu odwoławczego wyraża właśnie § 2 tego przepisu. Zgodnie z tym przepisem, od postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania wydanego na skutek zażalenia, a także od wydanego w toku postępowania odwoławczego postanowienia o przeprowadzeniu obserwacji, o zastosowaniu środka zapobiegawczego lub nałożeniu kary porządkowej przysługuje zażalenie do innego równorzędnego składu sądu odwoławczego.

Ustawodawca nie unormował w przepisach ustawy karnej procesowej kwestii orzekania o kosztach procesu po raz pierwszy przez sąd odwoławczy. Nie określił również szczególnych przesłanek zaskarżania takich orzeczeń. Zdaniem Trybunału podstawy takiej nie stanowi art. 626 § 3 k.p.k. zgodnie z którym: „Na orzeczenie w przedmiocie kosztów służy zażalenie, jeżeli nie wniesiono apelacji. W razie wniesienia apelacji i zażalenia – zażalenie rozpoznaje sąd odwoławczy łącznie z apelacją”. Jak wskazywał Sąd Najwyższy, jeszcze pod rządami art. 426 k.p.k. w poprzednim brzmieniu, z art. 626 § 3 k.p.k. „w sposób niebudzący wątpliwości wynika,

że dotyczy on jedynie orzeczeń w przedmiocie kosztów wydanych przez sąd pierwszej instancji, a nie przez sąd odwoławczy. Zgodnie z tym przepisem zażalenie takie przysługuje, «jeżeli nie wniesiono apelacji», ten zaś warunek jest w zupełności irrelevantny wobec układu procesowego występującego w rozpoznawanej sprawie. Dodać przy tym należy, że z żadnego innego przepisu k.p.k. nie wynika dopuszczalność wniesienia zażalenia na orzeczenie sądu odwoławczego w przedmiocie kosztów postępowania (w szczególności nie wynika ona z art. 426 § 3 k.p.k., określającego odstępstwa od reguły określonej w § 2 tego przepisu)” (postanowienie SN z 25 maja 2010 r., sygn. akt III KZ 38/10, OSNKW nr 8/2010, poz. 74).

Mając na uwadze uzasadnienie wniosku, treść normatywną zaskarżonych przepisów, a także kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem zaskarżenia powinien być czyniony art. 426 § 1 k.p.k., w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim dotyczy zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy dla sprawy głównej. Zdaniem Trybunału problem konstytucyjny w niniejszej sprawie wynika nie tyle z braku w systemie prawa normy prawnej regulującej wyjątki od zasady niezaskarżalności orzeczeń wydawanych przez sądy odwoławcze (czyli pominięcia prawodawczego), ile ze zbyt szerokiego zakresu zastosowania art. 426 § 1 k.p.k., który obejmuje także szczególną sytuację procesową, jaką jest rozstrzygnięcie o kosztach procesu. Inaczej mówiąc, problemem nie jest brak wymaganego przez Konstytucję wyjątku, lecz zbyt szeroki zakres zastosowania kodeksowej zasady niezaskarżalności wynikającej z art. 426 § 1 k.p.k. W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił zbadać konstytucyjność art. 426 § 1 k.p.k. w zakresie wyżej wskazanym, a w odniesieniu do art. 426 § 2 k.p.k. umorzyć postępowanie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

## 2. Dopuszczalność orzekania.

2.1. W wyroku z 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12 (OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124), Trybunał Konstytucyjny uznał art. 426 § 2 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, za niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Zakres orzekania w sprawie o sygn. SK 33/12 był zdeterminowany charakterem tamtej sprawy, zainicjowanej skargą konstytucyjną wniesioną przed adwokata w imieniu własnym, w związku z jego sprawą dotyczącą kosztów zastępstwa procesowego. Jak wyjaśnił Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 26 listopada 2013 r., „zarzut niezgodności z Konstytucją dotyczyć może (...) braku możliwości zażalenia się na postanowienie sądu odwoławczego w kwestii kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Wyłącznie takie rozstrzygnięcie – zakresowo ograniczone do wydatków z tytułu nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu (art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k.) – objęte może być zakresem kontroli, ponieważ tylko ten rodzaj kosztów procesu przysługiwał skarżącej, jako pełnomocnikowi z urzędu” (cz. III, pkt 2.4).

2.3. Po wejściu w życie wyroku z 26 listopada 2013 r. o sygn. SK 33/12, odnoszącego się do przepisu uchylonego z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, ustawodawca nie dokonał stosownej zmiany, dostosowującej obecne rozwiązanie do wymagań wynikających z Konstytucji w związku z orzeczeniem Trybunału.

2.4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 33/12 dotyczył przepisu, który utracił moc obowiązującą. Ustawodawca powtórzył w zakwestionowanym obecnie art. 426 § 1 k.p.k. zasadniczo tę samą treść normatywną, jaka wynikała z poprzednio obowiązującego art. 426 § 2 k.p.k., uznanego wyrokiem Trybunału za zakresowo niekonstytucyjny. Okoliczność ta – w świetle utrwalonego orzecznictwa – nie stoi jednak na przeszkodzie merytorycznej kontroli art. 426 § 1 k.p.k. w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą.

## 3. Ocena zgodności art. 426 § 1 k.p.k. z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Jak przyjął Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku o sygn. SK 33/12, wartość ekonomiczna kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu jest konstytucyjnie chronionym prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji, przysługującym pełnomocnikowi świadczącemu pomoc prawną z urzędu. Stanowi bowiem jego wynagrodzenie za świadczoną pomoc prawną i wynika ze stosunku prawnego łączącego tegoż pełnomocnika ze Skarbem Państwa. Tym samym „orzekanie w przedmiocie zwrotu kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokata jest «sprawą» w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Rozstrzyga bowiem o konstytucyjnych wolnościach i prawach jednostki. W orzeczeniu

dotyczącym określenia wysokości zwrotu kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokata chodzi o ustalenie zakresu ochrony praw majątkowych pełnomocnika z urzędu". Jak stwierdził Trybunał – odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa: „sąd odwoławczy, wydając postanowienie w przedmiocie kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu, rozstrzyga sprawę między Skarbem Państwa a pełnomocnikiem powołanym do reprezentowania strony, dotyczącą wynagrodzenia tegoż pełnomocnika. Jest to samoistna sprawa, rozpatrywana w oderwaniu od podstawowej względem niej sprawy (w tym wypadku – sprawy karnej), w ramach której doszło do wyznaczenia pełnomocnika z urzędu, a co za tym idzie – powstania stosunku prawnego między pełnomocnikiem z urzędu a Skarbem Państwa". W rezultacie „rozstrzygnięcie przez sąd w przedmiocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu winno być traktowane jako orzeczenie zapadłe w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji, ze wszystkimi tego konsekwencjami". Trybunał nie dostrzegł jednocześnie żadnych powodów, w tym związanych z efektywnością rozpatrywania spraw i dobrem wymiaru sprawiedliwości, które mogłyby usprawiedliwiać wyłączenie w tym wypadku prawa do zaskarżania orzeczeń sądowych.

3.2. W niniejszej sprawie wnioskodawca nie odnosi się tylko do kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata (radcę prawnego) z urzędu, ale do każdej sytuacji procesowej, w której sąd – działający w danej sprawie jako odwoławczy – orzeka o kosztach procesu. Zakres zaskarżenia jest zatem szerszy, aniżeli w sprawie o sygn. SK 33/12. Wymagało to ustalenia, czy powołane przez Rzecznika przepisy Konstytucji są adekwatnymi wzorcami kontroli konstytucyjnej dla innych sytuacji niż rozstrzyganie o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez pełnomocnika z urzędu.

3.3. W świetle art. 616 § 1 k.p.k. do kosztów procesu należą koszty sądowe (obejmujące opłaty i wydatki poniesione przez Skarb Państwa od wszczęcia postępowania) i uzasadnione wydatki stron, w tym z tytułu ustanowienia w sprawie jednego obrońcy lub pełnomocnika. Jak wynika z art. 626 § 1 k.p.k., sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie określa, kto, w jakiej części oraz zakresie ponosi koszty procesu. W świetle ustawy karnej procesowej koszty procesu – co do zasady – ponosi ten, kto sprawę przegrał. Ustawodawca różnicuje przy tym zasady ponoszenia kosztów procesu w zależności od trybu postępowania. Jeśli doszło do skazania w sprawach z oskarżenia publicznego, jak stanowi art. 627 k.p.k., koszty sądowe są zasądzane od skazanego na rzecz Skarbu Państwa, a wydatki – na rzecz oskarżyciela posiłkowego. Jeśli oskarżonego skazano nie za wszystkie zarzucane mu przestępstwa, ale tylko za niektóre, wtedy wydatki związane z oskarżeniem w części niewinniającej lub umarzającej postępowanie ponosi Skarb Państwa (art. 630 k.p.k.). Z kolei od skazanego w sprawach z oskarżenia prywatnego sąd zasądza na rzecz oskarżyciela prywatnego zwrot poniesionych przez niego kosztów procesu, a na rzecz Skarbu Państwa – zwrot wydatków ustalonych na podstawie art. 618 k.p.k., od których uiszczenia oskarżyciel został zwolniony lub w wypadku rozpoznania sprawy bez ich uiszczenia. W sprawach z oskarżenia prywatnego, w razie odstąpienia od wymierzenia kary z powodu wzajemności krzywd lub wyzywającego zachowania się oskarżyciela prywatnego, oraz biorąc pod uwagę liczbę i rodzaj zarzutów, od których oskarżony został niewinniony, sąd może obciążyć oskarżonego poniesionymi przez oskarżyciela kosztami procesu tylko częściowo (art. 631 k.p.k.). W wypadku niewinnienia oskarżonego lub umorzenia postępowania koszty procesu w sprawach z oskarżenia prywatnego ponosi oskarżyciel prywatny, a w sytuacji pojednania się stron – oskarżyciel i oskarżony w zakresie przez siebie poniesionym, jeżeli strony w zawartej ugodzie nie uregulowały tego inaczej. Z kolei w sprawach z oskarżenia publicznego koszty procesu ponosi Skarb Państwa, z wyjątkiem należności z tytułu udziału adwokata lub radcy prawnego ustanowionego w charakterze pełnomocnika przez pokrzywdzonego, oskarżyciela posiłkowego, powoda cywilnego albo inną osobę, a także z tytułu obrony oskarżonego w sprawie, w której oskarżony skierował przeciwko sobie podejrzenie popełnienia czynu zabronionego. Ustawodawca przewidział w art. 632a k.p.k., że w wyjątkowych wypadkach, w razie umorzenia postępowania, sąd może orzec o poniesieniu kosztów procesu w całości lub w części przez oskarżonego, a w sprawach z oskarżenia prywatnego – przez oskarżonego lub Skarb Państwa. Stosownie zaś do art. 633 k.p.k. koszty procesu przypadające od kilku oskarżonych lub oskarżycieli prywatnych albo posiłkowych, jak również od oskarżonych i oskarżycieli, sąd zasądza od każdego z nich według zasad słuszności, mając w szczególności na względzie koszty związane ze sprawą każdego z nich.

Wobec powyższego, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że orzeczenia dotyczące kosztów procesu karnego mogą odnosić się do różnych podmiotów publicznych i prywatnych. Innymi słowy, różne podmioty mogą być zainteresowane zakwestionowaniem orzeczenia sądu w sprawie kosztów procesu. Podmioty te – w zakresie dotyczącym kosztów procesu – chronią przy tym różne dobra gwarantowane im konstytucyjnie. W wypadku pełnomocników świadczących pomoc prawną z urzędu – jak wskazano w wyroku Trybunału o sygn.

SK 33/12 – jest to ochrona ich praw majątkowych (tj. wynagrodzenia za pracę polegającą na udzieleniu pomocy prawnej). Oskarżony, kwestionując orzeczenie sądu dotyczące kosztów procesu, może chronić nie tylko swoje prawa majątkowe, ale także prawo do obrony przewidziane w art. 42 ust. 2 Konstytucji, którego konstytucyjnie chronionym elementem jest możliwość ustanowienia obrońcy z wyboru. Ustanowienie obrońcy z wyboru wiąże się najczęściej z koniecznością opłacenia jego wynagrodzenia przez oskarżonego. Brak możliwości odzyskania chociażby części kosztów ustanowienia obrońcy z wyboru może powstrzymać od ustanowienia obrońcy, a to z kolei może wpłynąć na wynik postępowania, w skrajnym wypadku prowadząc do nierzetelnego procesu oraz skazania osoby niewinnej. Jak wskazał Trybunał, prawo do obrony jest naruszone, gdy skorzystanie z niego, nawet w minimalnym zakresie, jest przedmiotem kalkulacji ekonomicznych (zob. wyrok TK z 26 lipca 2006 r., sygn. SK 21/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 88, cz. VI, pkt 6). W procesie karnym swoje interesy realizują także pokrzywdzeni występujący w roli oskarżyciela posiłkowego lub prywatnego, którzy mogą być zainteresowani zakwestionowaniem orzeczenia o kosztach procesu. Jak zaznaczył Trybunał, „sprawa karna, w znaczeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest zatem sprawą oskarżonego, w której rozstrzyga się przede wszystkim o zasadności stawianych mu zarzutów karnych, ale także sprawą pokrzywdzonego w zakresie, w jakim dotyczy czynu naruszającego czy też zagrażającego jego dobrom prawnym. (...) możliwość udziału pokrzywdzonego w procesie karnym pozwala mu na reprezentowanie własnych interesów prawnych, jest zatem podstawowym elementem służącym realizacji jego prawa do sądu w sprawie karnej” (wyrok z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96, cz. III, pkt 3.4).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że z pewnością wspólnym dobrem chronionym przez wszystkie podmioty prywatne uczestniczące w procesie karnym – w zakresie dotyczącym kosztów procesu – jest ochrona praw majątkowych w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji.

3.4. Trybunał Konstytucyjny objaśniał wielokrotnie rozumienie wyrażenia „sprawa”, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wyrażenie to musi być interpretowane w sposób autonomiczny wobec analogicznych wyrażań na gruncie konkretnych przepisów ustawowych. „Respektując ową autonomiczność pojęcia «sprawy» w rozumieniu art. 45 ust. 1 konstytucji, należy w konsekwencji zauważyć, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało 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 danych 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)” (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109, cz. III, pkt 3).

Konstytucyjne pojęcie „sprawy” dotyczy nie tylko wąsko rozumianego postępowania głównego, lecz może obejmować inne postępowania, w których sąd rozstrzyga o prawach bądź obowiązkach danego podmiotu (zob. wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81, cz. III, pkt 4.4; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98, cz. III, pkt 5). Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy. W uchwale składu 7 sędziów z 28 marca 2012 r. (sygn. akt I KZP 26/11, OSNKW nr 4/2012, poz. 36) stwierdził: „Pojęcie «sprawa», interpretowane przy uwzględnieniu treści art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oznacza sprawę w zakresie głównego przedmiotu postępowania, a także kwestii incydentalnej, która związana jest z możliwą ingerencją w sferę podstawowych praw zagwarantowanych przepisami Konstytucji”.

Zgodnie z art. 78 Konstytucji każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, zaś wyjątki od tej zasady i tryb zaskarżania określa ustawa. Zakres normowania tego przepisu obejmuje wszystkie postępowania bez względu na to, czy toczą się przed sądem, czy przed niesądowym organem władzy publicznej, jak i bez względu na ich główny lub uboczny charakter (zob. wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110, cz. III, pkt 3.4.1). Jak wyjaśnił Trybunał w wyroku o sygn. SK 33/12, „[z] art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji jednoznacznie wynika skierowany do prawodawcy postulat takiego kształtowania procedur, aby było przewidziane w nich prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. Zgodnie z orzecznictwem TK, do istoty analizowanego prawa należy możliwość uruchomienia weryfikacji orzeczenia i decyzji zapadłych w pierwszej instancji. Ustawodawca ma zatem obowiązek nie tylko umożliwić zainteresowanej stronie prawo do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale i umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości uprzednio rozstrzygniętej sprawy. Trybunał przypomina w tym miejscu pogląd wyrażony w wyroku z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 158, cz. III, pkt 2), że «konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących



rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu» (cz. III, pkt 4.3.1).

3.5. Orzekanie o kosztach procesu w postępowaniu karnym – jakkolwiek wypadkowe w stosunku do głównego postępowania karnego – jest odrębną sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, do której mają zastosowanie gwarancje wynikające m.in. z art. 78 Konstytucji. Sąd rozstrzyga w tym orzeczeniu o ekonomicznym ciężarze procesu, zobowiązując określone podmioty do jego poniesienia. Orzeczenie to, jako dotyczące praw podmiotów występujących w procesie karnym i realizujących w tym procesie swoje interesy majątkowe, wydane po raz pierwszy na tle głównej sprawy karnej, powinno być – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – traktowane jako orzeczenie wydane w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji, bez względu na to, jaki status ma wydający je sąd w perspektywie sprawy głównej. W konsekwencji orzeczenie takie, co do zasady, ma być zaskarżalne.

3.6. Trybunał podziela i podtrzymuje stanowisko zajęte w wyroku o sygn. SK 33/12. Uznaje jednocześnie, że wyrażone w tym orzeczeniu poglądy mają odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie. W konsekwencji Trybunał stwierdza, że zarzuty wnioskodawcy co do niezgodności art. 426 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji są w pełni uzasadnione.

Chociaż w art. 78 zdanie drugie Konstytucji dopuszczono wprowadzenie wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, to na tle niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny nie znalazł żadnego uzasadnienia wyjątku od zaskarżalności orzeczenia dotyczącego kosztów procesu, wydanego przez sąd działający w perspektywie danej sprawy jako odwoławczy. Zdaniem Trybunału ustawodawca nie dostrzegł szczególnej konfiguracji procesowej, w której jeden sąd działa jako sąd odwoławczy w sprawie głównej, a jednocześnie – rozstrzyga w pierwszej instancji odrębną sprawę dotyczącą praw majątkowych uczestników postępowania, jedynie pośrednio związaną z główną sprawą karną. Za wprowadzeniem wyjątku od zasady zaskarżalności orzeczenia w sprawie kosztów procesu, wydanego przez sąd działający w perspektywie sprawy głównej jako odwoławczy nie przemawiają ponadto względy ekonomii procesowej i dobra wymiaru sprawiedliwości. Wartości te – zdaniem Trybunału – nie przeważają bezwzględnie i w sposób oczywisty nad konstytucyjną ochroną praw majątkowych (art. 64 ust. 2) oraz prawem do korzystania z pomocy obrońcy z wyboru (art. 42 ust. 2) i ściśle związanej z tym możliwości odzyskania przynajmniej części poniesionych wydatków na ten cel. Ponadto ustawodawca może kształtować zasady postępowania karnego w taki sposób, że zaskarżenie przez zainteresowany podmiot orzeczenia o kosztach procesu nie będzie tamowało rozpoznania sprawy głównej lub wykonania prawomocnego orzeczenia.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 426 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim dotyczy zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

#### 4. Umorzenie.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jeśli TK stwierdził niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji chociażby z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli może zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na zbędność wyrokowania (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4, cz. III, pkt 3.8 oraz powołane tam orzecznictwo). Mając to na uwadze, Trybunał postanowił umorzyć na tej podstawie badanie zgodności art. 426 § 1 k.p.k. z pozostałymi, wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami konstytucyjnymi.

#### 5. Skutki wyroku.

5.1. Wyrok w niniejszej sprawie ma charakter zakresowy i dotyczy jedynie wąskiego zakresu zastosowania art. 426 § 1 k.p.k. w tej części, w której przepis dotyczy zaskarżania orzeczeń w sprawie kosztów procesu. Nie uchyla on w całości przewidzianej w nim zasady, w myśl której orzeczenia sądu odwoławczego oraz wydane przez Sąd Najwyższy nie podlegają zaskarżeniu.

Wykonując wyrok Trybunału, ustawodawca może przyjąć różne rozwiązania, mając na uwadze to, że zaskarżeniem orzeczenia w sprawie kosztów procesu mogą być zainteresowane różne podmioty, chroniące różnicowane interesy. Trybunał nie przesądza, czy oraz w jakim zakresie do każdego z tych podmiotów powinna

znaleźć zastosowanie jednakowa procedura kwestionowania orzeczeń w sprawie kosztów procesu. Nie jest wszakże wykluczone przyjęcie odmiennych rozwiązań dla Skarbu Państwa, który co do zasady będzie podważał orzeczenie sądu w interesie publicznym w celu ochrony środków publicznych od rozwiązań regulujących uprawnienia procesowe podmiotów prywatnych, działających w ochronie praw majątkowych oraz innych praw konstytucyjnych (prawa do obrony, prawa do rzetelnego procesu). Kwestie te ma jednak ostatecznie przesądzić ustawodawca, mając na uwadze normy, zasady i wartości konstytucyjne.

5.2. Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu o 9 miesięcy.

Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego wskutek wyroku Trybunału służy minimalizacji negatywnych skutków orzeczenia o jego niekonstytucyjności. Ma na celu zapobieżenie powstaniu luki prawnej i naruszeniu przez to zasady bezpieczeństwa prawnego. Odroczenie może być uzasadnione niebezpieczeństwem powstania negatywnych skutków stwierdzenia niekonstytucyjności, takich jak np. arbitralność wykładni, rozchwianie materialnej i logicznej spójności ustawy czy zwiększenie niepewności co do obowiązującego stanu prawnego (zob. wyrok TK z 18 września 2014 r., sygn. K 44/12, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 92, cz. III, pkt 17.1).

Odracząc termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu w zakresie wskazanym w sentencji tego wyroku, Trybunał wyważył kolidujące ze sobą wartości: zasadę bezpieczeństwa prawnego oraz ochronę praw majątkowych. Mając na uwadze okoliczność, że pierwsze w sprawie orzeczenie odnoszące się do kosztów procesu, nawet wydane przez sąd działający w perspektywie sprawy głównej jako sąd odwoławczy, jest orzeczeniem wydanym w pierwszej instancji w ujęciu art. 78 Konstytucji, Trybunał dostrzega możliwości związane z zastosowaniem – po ewentualnym wejściu w życie wyroku Trybunału – ogólnych zasad odnoszących się do zaskarżania orzeczeń pierwszoinstancyjnych oraz ich rozpoznawania przez sądy odwoławcze, o których mowa w art. 25-27 k.p.k. Trybunał zauważa jednak problem wskazania właściwego sądu odwoławczego, jeśli orzeczenie w sprawie kosztów procesu wydaje po raz pierwszy sąd apelacyjny. Ponadto, uwzględnivszy charakter sprawy kosztów procesu, nie w każdym wypadku konieczne może być zapewnienie dewolutywności oraz zaangażowanie Sądu Najwyższego w rozpoznawanie tego rodzaju spraw (zob. wyrok TK z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100, cz. III, pkt 6.2). Tym samym uchylenie niekonstytucyjnej normy z dniem ogłoszenia wyroku mogłoby spowodować powstanie wątpliwości co do procedury kwestionowania niektórych orzeczeń dotyczących kosztów procesu wydanych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy oraz pogorszenie sytuacji prawnej jednostek. Ponadto może też prowadzić do przerwania na Sąd Najwyższy, którego głównym zadaniem konstytucyjnym jest sprawowanie nadzoru nad sądami powszechnymi w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji), nieprzewidzianych ustawą zadań związanych z rozpoznawaniem zwykłych środków odwoławczych od orzeczeń wydanych przez sądy apelacyjne.

Wyznaczony termin utraty mocy obowiązującej daje zatem ustawodawcy możliwość zrewidowania dotychczasowych rozwiązań regulujących zaskarżanie orzeczeń w sprawie kosztów procesu wydanych przez sąd działający w perspektywie głównej sprawy karnej jako sąd odwoławczy i pozwala uniknąć wątpliwości interpretacyjnych. Jest to termin optymalny, biorąc pod uwagę naturę kolidujących ze sobą wartości i zważywszy, że na mankamenty tej regulacji Trybunał wskazywał już w wyroku o sygn. SK 33/12. Trybunał ma świadomość wpływu kadencji Sejmu i znaczenia tego zdarzenia dla procesu ustawodawczego, jak również złożoność trybu postępowania ustawodawczego w sprawie dojścia do skutku ustawy mającej status kodeksu. Niemniej jednak Trybunał uwzględnił okoliczność, że w Sejmie trwają prace nad projektem ustawy zawartym w druku nr 2826/VII kadencja regulującym na nowo zasady zaskarżania orzeczeń w sprawie kosztów procesu i wykonującym wyrok o sygn. SK 33/12.

Niewykonanie niniejszego wyroku w okresie odroczenia spowoduje, że negatywne skutki związane z niejasnością sytuacji prawnej jednostek będą obciążały ustawodawcę.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 18

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 3 lutego 2015 r.  
**Sygn. akt S 1/15**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński  
Leon Kieres  
Marek Kotlinowski  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca,

w związku z wyrokiem z dnia 18 grudnia 2014 r. (sygn. K 50/13, Dz. U. z 2015 r. poz. 22),

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

**w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące niezbędności podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do usunięcia luk w postępowaniu odszkodowawczym obejmującym nieruchomości, które zarówno w dniu 31 grudnia 1994 r., jak i w aktualnie obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są na cel publiczny.**

## UZASADNIENIE

1. W wyroku z 18 grudnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 36 ust. 1 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.) w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r., jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału było pominięcie przez ustawodawcę, w kwestionowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisie, roszczeń właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny zarówno w aktualnym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i w planie obowiązującym w dniu 31 grudnia 1994 r. Art. 36 ust. 1 u.p.z.p. uzależnia bowiem powstanie roszczeń od wykazania zmiany w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z tej nieruchomości lub jej dotychczasowego przeznaczenia, która to zmiana ma wynikać z uchwały rady gminy o przyjęciu (zmianie) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podjętej pod rządem ustawy. Trybunał potwierdził spostrzeżenia wnioskodawcy, że udowodnienie takiej zmiany – z założenia – jest niemożliwe w przypadku właścicieli nieruchomości przeznaczonych na cel publiczny przed 1 stycznia 1995 r. Ta grupa właścicieli nieruchomości, ze względu na konstrukcję kwestionowanego przepisu oraz pozostałych przepisów regulujących tę materię we wcześniejszym stanie prawnym, tj. przez art. 36 ust. 1 i art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415, ze zm.; dalej: u.z.p.), pozostaje bez ochrony prawnej.

2. Niekonstytucyjność art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie wynika bezpośrednio z jego treści, lecz jest skutkiem tego, że ustawodawca pominął określoną treść. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK pominięcie – w odróżnieniu od zaniechania legislacyjnego – podlega ocenie konstytucyjnej. W wyroku o sygn. K 50/13 Trybunał – stwierdzając niekonstytucyjność art. 36 ust. 1 u.p.z.p. we wskazanym wyżej zakresie – zwrócił uwagę, że w przypadku pominięcia legislacyjnego konieczna jest ingerencja ustawodawcy. Nowe rozwiązania legislacyjne mają umożliwić realizację wyroku oraz dostosowanie stanu prawnego do standardów konstytucyjnych.

W ocenie składu orzekającego, działania ustawodawcy powinny prowadzić do uregulowania sytuacji właścicieli lub użytkowników wieczystych, o których mowa w sentencji wyroku. Stan ten jest znany Radzie Ministrów oraz ustawodawcy od lat, co potwierdza przytoczona w postępowaniu korespondencja Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Infrastruktury oraz pismo procesowe Marszałka Sejmu przekazane w niniejszej sprawie.

3. Choć to do ustawodawcy należy wybór i zakres metod doprowadzenia do stanu konstytucyjności, Trybunał – korzystając z instytucji sygnalizacji – zwraca uwagę, że konieczność zmian ustawowych dotyczy ograniczonej grupy podmiotów. Wnioskodawca słusznie podkreślił – i Trybunał zaaprobował ten punkt widzenia – że chodzi o tych właścicieli, których nieruchomości objęte zostały „planistyczną rezerwacj[a] na cele publiczne”, a ponadto – chodzi o właścicieli, których prawo do nieruchomości zostało ograniczone w sposób najbardziej uciążliwy, tj. przez zakaz inwestycji. Trybunał zwraca uwagę, że bogate orzecznictwo sądowe dotyczące przesłanki przedmiotowej roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. (także art. 36 ust. 1 u.z.p.) pokazuje, jak trudne bywa ustalenie zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości lub jej przeznaczenia. Jest oczywiste, że trudności dowodowe niepomrotnie wzrastają, gdy zmiana miała miejsce ponad 20 lat temu. Stąd, zdaniem Trybunału, ochrona powinna przysługiwać tylko w tych wypadkach, gdy właściciel w przeszłości uzewnętrznił swój zamiar korzystania z nieruchomości w określony sposób przez podjęcie działań zmierzających do uzyskania warunków zabudowy czy pozwolenia na budowę, których to decyzji władza budowlana nie wydała z powodu ograniczeń planistycznych. W każdym wypadku warunkiem przyznania roszczeń musi być powtórzenie pierwotnego ograniczenia (sprzed 1995 r.) w uchwale podjętej pod rządami obecnie obowiązującej ustawy z 2003 r.

Istotne znaczenie dla ustalenia kręgu osób poszkodowanych niepełną regulacją art. 36 ust. 1 u.p.z.p. ma również trwałość naruszenia. Nie ma jednak podstaw, by do poszkodowanych zaliczyć osoby, które po 31 grudnia 1995 r. nabyły odpłatnie, jednak po zaniżonej cenie, nieruchomości wcześniej już przeznaczoną na cel publiczny. Ich sytuacja jest bowiem wynikiem świadomej decyzji, często będącej wyrazem określonej strategii inwestycyjnej o charakterze finansowym. Takie zamierzenia, związane z zamiarem osiągnięcia zysków wynikających z ruchu cen nieruchomości, nie podlegają ochronie.

Niezależnie od odpowiedniego ukształtowania regulacji dotyczącej kręgu podmiotów uprawnionych, na ustawodawcy ciąży konieczność rozstrzygnięcia o kosztach wprowadzonych zmian legislacyjnych. Przyjęte w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. rozwiązanie, zgodnie z którym roszczenia właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości przeznaczonej na cel publiczny zaspokaja gmina, co do zasady nie budzi zastrzeżeń, gdy to gmina jest autorem zmian w planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca winien jednak uwzględnić, że w sprawie, której dotyczy sygnalizacja, chodzi o nieruchomości przeznaczone na cel publiczny przed 1 stycznia 1995 r., często również przed wyodrębnieniem gmin w 1990 r., a zatem także w sytuacji, gdy gminy nie miały żadnego wpływu na przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W takiej sytuacji koszt zaniedbania legislacyjnego związanego z nierozstrzygnięciem, do chwili obecnej, sytuacji właścicieli nieruchomości „zamrożonych”, nie powinien być więc obciążeniem wyłącznie dla budżetów gmin.

Z przedstawionych wyżej powodów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.



## 19

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 10 lutego 2015 r.  
**Sygn. akt P 39/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Leon Kieres – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Zbigniew Cieślak  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 lutego 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze w Krakowie, czy:

1) art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651),

2) art. 4 ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110)

w zakresie, w jakim odmawia się aktualizacji opłaty rocznej użytkownikowi wieczystemu ze względu na brak upływu 3 lat od daty ostatniej aktualizacji opłaty z tytułu wieczystego użytkowania, gdy użytkownik złożył taki wniosek przed wejściem w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw i który nie został rozpoznany do dnia wejścia w życie tej ustawy, są zgodne z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami demokratycznego państwa prawa, zaufania obywatela do państwa, ochrony praw nabytych oraz zakazem wstecznego działania prawa na niekorzyść obywatela, oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 9 sierpnia 2013 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze w Krakowie I Wydział Cywilny zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651) i art. 4 ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110; dalej: ustawa nowelizująca) w zakresie, w jakim odmawia się aktualizacji opłaty rocznej użytkownikowi wieczystemu ze względu na brak upływu 3 lat od daty ostatniej aktualizacji opłaty z tytułu wieczystego użytkowania, gdy użytkownik złożył taki wniosek przed wejściem w życie ustawy nowelizującej i który nie został rozpoznany do dnia wejścia w życie tej ustawy, są zgodne z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami demokratycznego państwa prawnego, zaufania obywatela do państwa, ochrony praw nabytych oraz zakazem wstecznego działania prawa na niekorzyść obywatela, oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało złożone w związku z następującym stanem faktycznym:

Użytkownik wieczysty złożył 31 grudnia 2009 r. do Prezydenta Miasta Krakowa wniosek o aktualizację opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, podnosząc, że przy dokonaniu poprzednich aktualizacji nie uwzględniono poczynionych przez niego nakładów na nieruchomość. Prezydent Miasta Krakowa (15 stycznia 2010 r.) odmówił aktualizacji opłaty rocznej, wskazując, że wnioskodawca nie przedłożył do składanego wniosku operatu szacunkowego sporządzonego w celu aktualizacji opłaty rocznej.

Użytkownik wieczysty złożył do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie (dalej: SKO), wniosek o ustalenie, że odmowa Prezydenta Miasta Krakowa aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest nieuzasadniona. 28 czerwca 2010 r. w toku postępowania przed SKO użytkownik wieczysty złożył wniosek o przeprowadzenie dowodu z operatu szacunkowego sporządzonego na jego zlecenie.

Przed wydaniem przez SKO orzeczenia w sprawie zmianie uległ stan prawny stanowiący podstawę jego wydania. 9 października 2011 r. weszła w życie ustawa nowelizująca. Postępowanie wszczęte w 2009 r. nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie tej ustawy.

SKO oddaliło wniosek użytkownika wieczystego na podstawie zmienionego art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 4 ustawy nowelizującej uwzględniając fakt, że postępowanie w sprawie zostało wszczęte w 2009 r. i nie zostało zakończone przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, tj. przed 9 października 2011 r., a poprzednia aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nastąpiła wypowiedzeniem dokonany w grudniu 2008 r. przez Prezydenta Miasta Krakowa, przez co zaktualizowana opłata roczna obowiązuje użytkownika wieczystego od 1 stycznia 2009 r. Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę SKO przyjęło, że aktualizacja opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w oparciu o wniosek użytkownika wieczystego nastąpiłaby przed upływem 3 lat od dnia ostatniej aktualizacji, co jest sprzeczne z aktualnym brzmieniem art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Użytkownik wieczysty złożył sprzeciw od orzeczenia SKO do Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze w Krakowie, który powziął wątpliwość co do zgodności art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 4 ustawy nowelizującej z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem sądu pytającego, art. 4 ustawy nowelizującej oraz art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzą do niedopuszczalnej w demokratycznym państwie prawnym retroakcji oraz rażącego pokrzywdzenia użytkownika wieczystego przez pozbawienie go prawa, które już skutecznie nabył. Użytkownik wieczysty zastosował art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu obowiązującym w chwili złożenia wniosku o aktualizację opłaty rocznej (grudzień 2008 r.) i w ten sposób nabył skutecznie prawo do domagania się aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

W ocenie sądu pytającego kluczową kwestią jest interpretacja art. 4 ustawy nowelizującej i odpowiedź na pytanie, czy przepis intertemporalny może doprowadzić do pozbawienia obywatela prawa skutecznie nabytego.

Jednocześnie sąd pytający uznał dokonaną przez samorządowe kolegium odwoławcze wykładnię art. 4 ustawy nowelizującej za naruszającą kanony wykładni systemowej i funkcjonalnej, w szczególności obowiązek uwzględniania w procesie interpretacji intencji ustawodawcy oraz obowiązek dokonywania wykładni prawa w zgodzie z Konstytucją.

Sąd pytający wskazał, że celem ustawodawcy przy wprowadzeniu trzyletniego okresu przerwy między kolejnymi aktualizacjami opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego było zapewnienie użytkownikom wieczystym możliwości prowadzenia racjonalnej gospodarki finansowej bez konieczności uwzględniania potencjalnie corocznego zwiększenia opłaty rocznej przez właściciela nieruchomości – Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.

W ocenie sądu pytającego art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 4 ustawy nowelizującej, rozumiane w ten sposób, że wykluczają możliwość uwzględnienia żądania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w sytuacji, gdy wniosek o aktualizację został złożony przez użytkownika wieczystego przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, są ewidentnie sprzeczne z art. 2 Konstytucji i wyrażonymi w nim zasadami demokratycznego państwa prawnego, zaufania obywateli do państwa, ochrony praw nabytych i zakazem wstecznego działania prawa na niekorzyść obywateli oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji wyrażającego zasadę równej ochrony własności innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia.

Sąd pytający zwraca uwagę, że użytkownik wieczysty składając wniosek o aktualizację opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości działał w zaufaniu do państwa i stanowiącego przez nie prawa. Użytkownik ten pozostawał w przekonaniu, że wysokość dokonanych nakładów zostanie uwzględniona w wysokości zaktualizowanej opłaty rocznej. Rozciągnięcie skutków stosowania znowelizowanego art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami na sytuację sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej, prowadzące do oddalenia wniosku o aktualizację opłaty rocznej, narusza to zaufanie.

Zdaniem sądu pytającego, użytkownik wieczysty nabył prawo żądania aktualizacji opłaty rocznej, ewentualnie jego ekspektatywę, natomiast zastosowana przez SKO interpretacja przepisów prawa prowadzi do pozbawienia wnioskodawcy prawa, które nabył pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów.

Sąd pytający upatruje w art. 4 ustawy nowelizującej rażąco krzywdzącego użytkownika wieczystego wstecznego działania prawa na jego niekorzyść. Jednocześnie wskazuje na brak wykazania w procesie legislacyjnym ważnego interesu publicznego, który usprawiedliwiłaby przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie.

W ocenie sądu pytającego kwestionowane przepisy prowadzą do gorszego traktowania użytkownika wieczystego, który złożył wniosek i jego sprawa nie została zakończona przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, od tych którzy złożyli stosowne wnioski aktualizacyjne po wejściu w życie tej ustawy.

Sąd pytający zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, na które odpowiedź ma pomóc sądowi w rozstrzygnięciu, czy w niniejszej sprawie możliwe jest dokonanie takiej wykładni art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 4 ustawy nowelizującej, aby wniosek użytkownika wieczystego został uwzględniony.

Sąd pytający stwierdził, że odpowiedź na niniejsze pytanie przesądzi o zasadności toczącego się przed nim postępowania.

2. Prokurator Generalny pismem z 19 lutego 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że użytkownik wieczysty może domagać się ustalenia przez właściwy organ zmiany wartości nieruchomości, a tym samym zmiany wysokości opłaty rocznej na podstawie art. 81 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten, w przeciwieństwie do art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie zawiera, zdaniem Prokuratora Generalnego, ograniczeń w zakresie częstotliwości występowania przez użytkownika wieczystego z żądaniem dokonania aktualizacji opłaty rocznej.

W opinii Prokuratora Generalnego kluczowym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia jest kwestia rozumienia, zawartego w art. 81 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, odesłania do odpowiedniego stosowania art. 77 ust. 1 tej ustawy w części, w jakiej stanowi o obowiązku dokonywania aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata. Jeżeli przyjmie się, że wprowadzone ograniczenie czasowe odnosi się do obowiązku dokonywania przez właściwy organ aktualizacji z urzędu, a nie odnosi się do aktualizacji na wniosek użytkownika wieczystego, to sytuacja prawna użytkowników wieczystych po wejściu w życie ustawy nowelizującej nie uległaby w tym zakresie zmianie, tym samym kwestionowana norma intertemporalna nie miałaby dla nich znaczenia. Prawo użytkownika wieczystego do żądania nawet raz w roku obniżenia stawki opłaty pozostawałoby bez zmian, jeśli wykaze, że wartość gruntu zmieniła się.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że ustawodawca wprowadzając w art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ograniczenie dotyczące aktualizacji opłat rocznych z urzędu chroni użytkownika wieczystego przed potencjalnym corocznym wzrostem cen opłat za użytkowanie wieczyste, a przepis intertemporalny, w tym przypadku, umożliwia stosowanie wobec niego rozwiązania korzystniejszego.

W opinii Prokuratora Generalnego przedmiot odesłania, o którym mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stwarza możliwość odmiennej interpretacji niż przyjęta przez SKO.

Zdaniem Prokuratora Generalnego przedstawione przez sąd pytający pytanie prawne zmierza do uzyskania wykładni całego zespołu przepisów, która usunie wątpliwości tego sądu co do właściwej interpretacji przepisów przez SKO. Przy czym sąd nie podjął próby interpretacji odesłania zawartego w art. 81 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a przepis ten znajduje bezpośrednie zastosowanie w rozpoznawanej sprawie. Nie przedstawił także argumentacji o możliwych rozbieżnościach w jego stosowaniu. Sąd pytający wyraźnie wskazuje, że od odpowiedzi na przedstawione Trybunałowi pytanie prawne zależy możliwość dokonania takiej wykładni art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 4 ustawy nowelizującej, która pozwoli sądowi zadość uczynić żądaniu użytkownika wieczystego.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Prokurator Generalny przypomniał, że pytanie prawne nie może służyć jako środek do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów prawa. Z tego względu postępowanie przed Trybunałem w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone.

3. Marszałek Sejmu pismem z 18 czerwca 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że aktualizacji rocznej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego można dokonać z urzędu lub na wniosek użytkownika wieczystego. Procedura wnioskowa została uregulowana w art. 81 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W wyniku zmian związanych z wejściem w życie ustawy nowelizującej, w przepisie tym znalazło się odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 77 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawierającego (po nowelizacji) ograniczenia czasowe.

W opinii Marszałka Sejmu, po wejściu w życie ustawy nowelizującej, w przypadku wszczęcia procedury aktualizacyjnej na wniosek użytkownika wieczystego należy stosować art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, czyli użytkowników wieczystych występujących z wnioskami aktualizacyjnymi dotyczącymi zmiany opłaty rocznej obejmuje trzyletnia karencja. Na poparcie swojej argumentacji powołuje się na systematykę rozdziału 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawodawca w rozdziale tym w pierwszej kolejności

uregulował szczegółowo procedurę aktualizacji opłaty rocznej z urzędu, natomiast wtórnie sformułował warunki procedury wszczynanej na wniosek użytkownika wieczystego odsyłając jednocześnie do postępowania aktualizacyjnego z urzędu (art. 77 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Natomiast objęcie użytkowników wieczystych możliwością częstszego aktualizowania opłaty rocznej wymagałoby od ustawodawcy uregulowania tego odstępstwa wprost.

W ocenie Marszałka Sejmu, odesłanie do art. 77 ustawy o gospodarce nieruchomościami w przypadku procedury wszczynanej na wniosek użytkownika wieczystego oznacza, że przy aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną można zaliczyć wartość nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego na budowę urządzeń infrastruktury technicznej, wpływających na wartość gruntu.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, ponieważ wyrok Trybunału w sprawie zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją nie warunkuje rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem pytającej sprawy. Rozpoznanie wniosku o aktualizację opłaty rocznej przez uwzględnienie w jej wysokości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nie jest możliwe z tego względu, że w niniejszej sprawie użytkownik wieczysty podnosi, iż w wyniku globalnego kryzysu ekonomicznego doszło do obniżenia wartości nieruchomości, co zostało potwierdzone operatem szacunkowym. Tymczasem przy określaniu wysokości zaktualizowanej opłaty rocznej brana jest pod uwagę wartość nakładów poczynionych na nieruchomość objętą użytkowaniem wieczystym i to nakładów dokonanych na grunt, nie zaś na budynek znajdujący się na tym gruncie.

Ponadto Marszałek Sejmu wskazał również na inne przesłanki umorzenia postępowania w niniejszej sprawie, jak:

– nietrafność zarzutów – ustawa nowelizująca nie pozbawia użytkowników wieczystych prawa do aktualizacji opłaty rocznej, a jedynie wprowadza pewne ograniczenia czasowe korzystania z tego prawa, tym samym trudno jest mówić o naruszeniu zasady ochrony praw nabytych;

– brak argumentacji przemawiającej za naruszeniem prawa użytkownika wieczystego do równej ochrony jego praw majątkowych – sąd pytający nie wykazał, jakie konkretnie prawo majątkowe zostało naruszone.

Marszałek Sejmu konkludując zaznaczył, że kwestionowana regulacja nie pogorszyła również sytuacji tych użytkowników wieczystych, których wartość nieruchomości wzrosła, bowiem pomimo wzrostu wartości nieruchomości, do chwili podwyższenia opłaty rocznej w wyniku postępowania aktualizacyjnego prowadzonego na nowych zasadach, użytkownicy ci ponoszą mniejsze niż wynikające z realnej wartości użytkowanej przez nich nieruchomości koszty opłaty rocznej.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „Každy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Unormowanie to znajduje swoje odzwierciedlenie również w art. 3 i art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Powyższe przepisy wyrażają przesłanki warunkujące skuteczność wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania pytania prawnego sądu przez Trybunał.

1.1. Przesłanki dotyczące wymogów pytania prawnego zostały szczegółowo wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału (zob. np. postanowienie z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40, cz. II, pkt 1.4). Pytanie prawne powinno zatem spełniać łącznie następujące przesłanki: 1) podmiotową – z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być akt normatywny mający bezpośredni związek ze sprawą (jeżeli stan faktyczny sprawy objęty jest hipotezą kwestionowanej normy) i będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie oraz 3) funkcjonalną – musi zachodzić związek między orzeczeniem Trybunału a sprawą rozpoznawaną przez sąd, na tle której sąd zadał pytanie prawne. Wyraża się on w zależności o charakterze bezpośrednim, merytorycznym i prawnie istotnym (zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101, cz. II pkt 1.2 i powołane tam orzecznictwo). Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek kontroli w trybie pytania prawnego stanowi przeszkodę formalną w prowadzeniu merytorycznego badania konstytucyjności zaskarżonych norm. Powstaje więc konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. postanowienie TK z 3 marca 2009 r., sygn. P 63/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31).



1.2. W ocenie Trybunału nie ma wątpliwości, że w rozpoznawanej sprawie spełniona została przesłanka podmiotowa, ponieważ pytanie prawne sformułował Sąd Rejonowy.

1.3. Odnośnie do przesłanki przedmiotowej, to zgodnie z art. 193 Konstytucji przedmiotem pytania prawnego jest akt normatywny. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że nie może to być akt normatywny, który nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej przez sąd sprawy i który nie może stanowić podstawy prawnej orzeczenia sądu pytającego (zob. np. postanowienie z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57 oraz wyroki z: 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; 17 lipca 2007 r., sygn. P 16/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 79; 23 października 2007 r., sygn. P 10/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 107; 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161; 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5; 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64 i 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80, a także wcześniejszy wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128).

1.4. Spełnienie przesłanki przedmiotowej budzi wątpliwości, zwłaszcza na tle stanowiska Prokuratora Generalnego, który jest zdania, że „podstawę prawną uprawnienia użytkownika wieczystego do wystąpienia z żądaniem dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, stanowi art. 81 ustawy o gospodarce nieruchomościami” (s. 9 stanowiska Prokuratora Generalnego). Tymczasem art. 81 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, ze zm.) nie tylko nie został wymieniony w *petitum* pytania prawnego, ale sąd pytający nie powołał tego przepisu w uzasadnieniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego ani w inny sposób nie odniósł się do tego przepisu, ani jego formalnych i merytorycznych relacji do zakwestionowanego art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W tym zakresie Trybunał podziela stanowisko Marszałka Sejmu, że za stosowaniem art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w postępowaniu aktualizacyjnym wszczętym na wniosek użytkownika wieczystego przemawia systematyka rozdziału 8, działu II tej ustawy. Zdaniem Marszałka Sejmu, „ustawodawca w rozdziale tym w pierwszej kolejności uregulował szczegółowo procedurę aktualizacyjną opłaty rocznej z urzędu, w tym procedurę odwoławczą (art. 77-80 u.g.n.), wtórnie zaś sformułował warunki dotyczące postępowania aktualizacyjnego wszczętego na wniosek użytkownika wieczystego (art. 81 u.g.n.)”. Nie ma wątpliwości, że zawarte w art. 81 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o gospodarce nieruchomościami odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 70-80 tej ustawy oznacza, że kwestionowany przepis ma zastosowanie do procedury aktualizacyjnej wszczętej, jak w niniejszej sprawie, na wniosek użytkownika wieczystego (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 13 września 2007 r., sygn. akt III CZP 73/07, OSNC nr 10/2008, poz. 110 – „Podstawową sferą działania art. 77 u.g.n. pozostaje, jak wynika z doświadczenia życiowego, aktualizacja opłaty rocznej podejmowana z inicjatywy użytkownika wieczystego i zmierzająca do zmniejszenia wysokości takiej opłaty”). Należy zatem uznać, że spełniona została przesłanka przedmiotowa niniejszego pytania prawnego, ponieważ jego przedmiotem jest przepis, który ma bezpośrednie znaczenie dla rozpoznawanej przez sąd sprawy i może stanowić podstawę prawną orzeczenia sądu pytającego.

1.5. Odnośnie do przesłanki funkcjonalnej, Trybunał wyjaśnił, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zadającym pytanie prawne. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Z reguły nie będzie podstaw do uznania wystąpienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchomienia instytucji pytania prawnego. Sytuacja taka wystąpi w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego bądź też możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu. Innymi słowy – przesłanka funkcjonalna obejmuje m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli zatem sąd orzekający poweźmie wątpliwości natury konstytucyjnej co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją. Na treść konkretnej normy prawnej, która jest stosowana przez sąd, składa się nie tylko literalne brzmienie zaskarżonego przepisu, ale i jego systemowe uwarunkowania, przyjęte poglądy doktryny prawa oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza (por. postanowienie TK o sygn. P 13/06 i wcześniejsze z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36).

Ustawodawca w art. 32 ust. 3 ustawy o TK nałożył na sąd obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Dla spełnienia tego obowiązku nie wystarczy powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale konieczne jest wykazanie, że w konkretnej sprawie zachodzi zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem tej sprawy, w której zostało ono przedstawione (zob. wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). Istota wymagania ustanowionego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK polega na tym, że sąd powinien określić, jakie skutki dla toczącego się postępowania wywrze ewentualne stwierdzenie, że przepis wskazany jako przedmiot pytania prawnego jest niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

1.6. Przesłanka funkcjonalna została w niniejszej sprawie spełniona, bowiem po pierwsze – zdaniem sądu pytającego zmiana wykładni art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w kierunku uwzględniającym żądania powoda w niniejszej sprawie wymagałaby „odstąpienia od ściśle literalnego odczytania art. 4 ustawy zmieniającej, co jednak zdaniem Sądu powodowałoby przekroczenie granic wynikających z przyjętych kanonów wykładni prawa” i uzasadnia zwrócenie się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego; po drugie – odpowiedź na niniejsze pytanie przesądzi, zdaniem sądu pytającego, „o zasadności niniejszego postępowania, a dokładnie czy zasadne jest domaganie się użytkownika wieczystego rozpoznania wniosku o aktualizację opłaty rocznej z tytułu użytkownika wieczystego poprzez uwzględnienie w wysokości opłaty rocznej dokonanych przez użytkownika wieczystego nakładów, ze skutkiem od dnia 01 stycznia 2010 r.” (s. 10 uzasadnienia pytania prawnego).

2. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 8 lipca 2008 r., sygn. P 38/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 114), stwierdził, że „nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego i pozostaje poza jego kognicją interpretowanie na pytanie sądu treści przepisów prawa przez wybór wiążącej ich wykładni. Trybunał Konstytucyjny nie zajmuje się kontrolą interpretacji przepisów w praktyce sądowej, chyba że wystąpi problem związany ze stosowaniem prawa, które w praktyce przyjęło formy patologiczne, odbiegające od treści i znaczenia przyznanego mu przez prawodawcę (...). Wystąpienie z pytaniem prawnym nie może bowiem dążyć do uzyskania wiążącej wykładni danego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny”.

2.1. Prokurator Generalny jest zdania, że „Mimo wskazania w pytaniu prawnym – jako przedmiotu kontroli – przepisów aktu normatywnego, w istocie pytanie prawne dąży do uzyskania wykładni przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy zmieniającej, a także jej konfrontacji z wykładnią owych przepisów, jaką przyjęło wydając zaskarżone orzeczenie Samorządowe Kolegium Odwoławcze”. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tej opinii, ponieważ mimo zawarcia w uzasadnieniu pytania prawnego następującego fragmentu: „Powyższe wywody prowadzą do pytania, czy w przedmiotowej sprawie możliwe jest dokonanie takiej wykładni art 77 ust. 1 u.g.n. oraz art. 4 ustawy zmieniającej, by wniosek użytkownika wieczystego został uwzględniony”, sąd pytający nie domaga się od Trybunału Konstytucyjnego dokonania wiążącej interpretacji kwestionowanych przepisów, ponieważ po pierwsze – zakłada, że literalna wykładnia kwestionowanych przepisów nie pozwala sądowi na uwzględnienie żądania użytkownika wieczystego, po drugie – stwierdza, że odstąpienie od literalnej wykładni tych przepisów nie jest możliwe, ponieważ „powodowałoby przekroczenie granic wynikających z przyjętych kanonów wykładni”.

W rezultacie Trybunał Konstytucyjny uznaje, że sąd pytający nie domaga się od Trybunału wykładni zakwestionowanych przepisów, lecz stwierdzenia niekonstytucyjności ich treści ostatecznie ustalonych przez sąd przez zastosowanie uznanych dyrektyw wykładni prawa.

3. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „pytanie prawne musi również spełniać wymogi pisma procesowego oraz inne wymogi, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale, a mianowicie: zawierać wskazanie organu, który wydał zakwestionowany akt normatywny, formułować zarzuty niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz należycie formułować uzasadnienie zarzutów i wskazanie dowodów na ich poparcie” (postanowienie z 29 lutego 2012 r., sygn. P 3/10, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 22).

Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na znaczenie uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności podkreślając, że „Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, zob. też wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; 7 listopada 2005 r., sygn.

P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111; 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/20012, poz. 15 oraz postanowienie TK z 20 grudnia 2000 r., sygn. K 13/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 305).

Brak uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności z powołaniem dowodów na jego poparcie uniemożliwia wydanie przez Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnięcia merytorycznego i skutkuje umorzeniem postępowania (zob. postanowienia z: 22 maja 2013 r., sygn. P 37/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 53; 12 listopada 2013 r., sygn. P 23/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 131; wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Tak więc orzecznictwo Trybunału wskazuje na istotną rolę przesłanki dotyczącej uzasadnienia zarzutów, wynikającej z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. „Przesłanka ta nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być możliwe do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (zob. postanowienie z 24 września 2013 r., sygn. P 5/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 105).

3.1. Sąd pytający kwestionuje zastosowanie nowej zasady aktualizacji opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości gruntowej, polegającej na wprowadzeniu okresu karencyjnego między kolejnymi aktualizacjami, nie krótszego niż 3 lata, wobec osób, których postępowanie o aktualizację zostało wszczęte i niezakończony przed wejściem w życie tej zasady. Zdaniem sądu taka sytuacja prowadzi do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawa, zasady zaufania obywatela do państwa, zasady ochrony praw nabytych, jest sprzeczna z zakazem wstecznego działania prawa na niekorzyść obywatela (art. 2 Konstytucji), oraz narusza postanowienia art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Jednak sąd pytający nie przedstawił żadnych argumentów wskazujących, że wydłużenie okresu, jaki musi upłynąć od ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości gruntowej, aby można było wystąpić z jej żądaniem, działa na szkodę użytkowników wieczystych i prowadzi do rażącego ich pokrzywdzenia. Sąd sam wskazuje argumenty ustawodawcy przemawiające za przyjętym rozwiązaniem, natomiast nie podaje dowodów obalających jego zasadność.

Brak też jakiegokolwiek argumentu wskazującego, że konstytucyjnie chronionym prawem podmiotowym jest prawo do corocznego żądania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. Wprawdzie to, czy z żądaniem tym można wystąpić corocznie, czy co 3 lata, wpływa na możliwość realizacji prawa do żądania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, to jednak sąd nie wykazał, w jaki sposób wydłużenie okresu między aktualizacjami do co najmniej 3 lat narusza to prawo, czy też wręcz, jak twierdzi, wyklucza możliwość jego realizacji.

Sąd pytający nie przedstawił argumentów wskazujących na naruszenie praw nabytych. W uzasadnieniu pytania prawnego nie ma argumentów wskazujących, że użytkownik wieczysty został pozbawiony prawa do żądania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości gruntowej. Taka teza, jak słusznie zauważył w swoim stanowisku Marszałek Sejmu, nie znajduje potwierdzenia w przyjętym rozwiązaniu, ponieważ ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110; dalej: ustawa nowelizująca) nie pozbawiła użytkowników wieczystych prawa do żądania aktualizacji, na co wskazuje treść zarówno art. 77, jak i art. 81 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a jedynie wprowadziła ograniczenie czasowe korzystania z tego prawa.

Brak również argumentów na poparcie tezy, że zastosowanie nowych przepisów do spraw wszczętych a niezakończonych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej naruszyło prawo użytkownika wieczystego do równej ochrony jego prawa własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia wynikających z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Sąd nie wskazał, które z praw majątkowych zostały naruszone i w jaki sposób. Nie wykazał, w jaki sposób nastąpiło, jak sam twierdzi, arbitralne, gorsze potraktowanie użytkownika wieczystego, którego objęły w trakcie postępowania nowe przepisy w stosunku do użytkowników wieczystych, których postępowania o aktualizację opłaty z tytułu wieczystego użytkowania zakończyły się przed wejściem w życie ustawy nowelizującej.

4. Wnikliwa analiza uzasadnienia pytania prawnego prowadzi do wniosku, że Trybunał Konstytucyjny nie może ocenić, czy przedstawiona argumentacja jest wystarczająca do obalenia konstytucyjności kwestionowanych przepisów, ponieważ sąd pytający oprócz wskazania zarzutów niekonstytucyjności nie przedstawił żadnych argumentów na ich poparcie. Sąd pytający nie przedstawił żadnych dowodów przemawiających za tym, że przyjęcie nowej zasady aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej „nie częściej niż raz na 3 lata” narusza wskazane w pytaniu prawnym zasady konstytucyjne.

Z tego względu sąd pytający nie dopełnił ustawowego wymogu wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, co skutkuje umorzeniem postępowania ze względu na brak możliwości merytorycznej oceny.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 20

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 11 lutego 2015 r.  
**Sygn. akt P 8/14****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirosław Granat  
Wojciech Hermeliński  
Marek Kotlinowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 lutego 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Koninie, czy:

§ 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 października 1991 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przy zabezpieczaniu spadku i sporządzaniu spisu inwentarza (Dz. U. Nr 92, poz. 411) i art. 639 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) są zgodne z art. 217, art. 84, art. 64 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

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

## UZASADNIENIE

## I

1. Sąd Rejonowy w Koninie postanowieniem z 28 stycznia 2014 r. wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, czy § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 października 1991 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przy zabezpieczaniu spadku i sporządzaniu spisu inwentarza (Dz. U. Nr 92, poz. 411; dalej: rozporządzenie z 1991 r.) i art. 639 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) są zgodne z art. 217, art. 84, art. 64 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało przedstawione w związku z następującym stanem faktycznym.

24 maja 2012 r. spadkobierczyni przyjęła przed notariuszem spadek po mężu z dobrodziejstwem inwentarza. W związku z tym sąd 11 czerwca 2012 r. z urzędu postanowił o sporządzeniu spisu inwentarza majątku spadkowego. Zarządzeniem z 24 września 2012 r. Prezes Sądu Rejonowego w Koninie polecił wypłacić komornikowi kwotę 708,26 zł na poczet postępowania w tym zakresie. Po zakończeniu spisu inwentarza, 3 października 2013 r., komornik sądowy postanowił o ustaleniu łącznej kwoty kosztów postępowania (810,71 zł) i wezwał sąd do wypłaty brakującej kwoty w wysokości 102,45 zł, a 27 listopada 2013 r. odesłał do sądu akta ze spisem inwentarza.

Zgodnie z art. 639 k.p.c. szczegółowy tryb postępowania w sprawie zabezpieczenia i spisu inwentarza winien zostać określony przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r. jeśli postanowienie o sporządzeniu spisu inwentarza zostało wydane z urzędu, sąd postanawia o ściągnięciu kosztów sądowych z majątku spadkowego.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności zgłoszony co do zaskarżonych przepisów, sąd pytający stwierdził, że koszty sądowe to swoista danina publiczna, która powinna być uregulowana w ustawie, a nie w rozporządzeniu. Przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r. narusza zasadę wyłączności ustawy, gdyż reguluje kwestie dotyczące kosztów w postępowaniu o zabezpieczenie spadku lub sporządzenie spisu inwentarza. Tym samym jest sprzeczny z art. 84 i art. 217 Konstytucji. Ponadto § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r. wkracza w sferę praw



i wolności ekonomicznych, których regulacja również powinna nastąpić w ustawie, a tym samym jest sprzeczny z art. 64 Konstytucji. Jeśli chodzi natomiast o niekonstytucyjność art. 639 k.p.c. zawierającego upoważnienie do wydania rozporządzenia, to nie zawiera on wytycznych dotyczących treści rozporządzenia i przez to narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając występowanie w niniejszej sprawie przesłanki funkcjonalnej, sąd pytający stwierdził, że jest on zobowiązany do zastosowania § 5 ust. 1 rozporządzenia, ponieważ nie ma przepisu ustawowego pozwalającego na rozstrzygnięcie sprawy, a dodatkowo przepisu takiego sąd mógłby poszukiwać dopiero wówczas, gdyby TK stwierdził niekonstytucyjność § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r.

2. Minister Sprawiedliwości w piśmie z 13 maja 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania w zakresie kwestionowanego § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r., a w razie nieuwzględnienia wniosku – orzeczenie, że przepis ten jest zgodny z art. 64 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji.

Uzasadniając potrzebę umorzenia postępowania, Minister wskazał, że pytający sąd wydał już postanowienie z 11 czerwca 2012 r. o sporządzeniu spisu inwentarza i jego wykonanie zlecił komornikowi sądowemu. Sąd nie wspomina o potrzebie wydania dalszych orzeczeń merytorycznych w rozpatrywanej sprawie. Sąd pytający – zdaniem Ministra – nie wykazał, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy o sporządzenie spisu inwentarza, w związku z którą pytanie zostało postawione. Sąd nie wyjaśnił również dlaczego zachodzi konieczność zastosowania § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r., skoro w świetle przepisów k.p.c. w pewnych wypadkach może nie zachodzić konieczność ściągnięcia kosztów sądowych z majątku spadkowego lub ściągnięcie tych kosztów może okazać się niemożliwe.

Minister Sprawiedliwości zanegował również wyrażony przez sąd pytający pogląd o braku przepisu ustawowego mogącego znaleźć zastosowanie w zawisłej przed sądem sprawie. Do ściągnięcia kosztów sądowych w sprawie o sporządzenie spisu inwentarza mogą bowiem znaleźć zastosowanie: art. 108<sup>1</sup> w związku z art. 13 § 2 k.p.c. (możliwość wydania przez sąd postanowienia o kosztach na posiedzeniu niejawnym), art. 113 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. z 2014 r. poz. 1025, ze zm.; dalej: u.k.s.c. (zasady obciążania kosztami sądowymi stron w postępowaniu), art. 520 k.p.c. (zasady ponoszenia kosztów przez strony postępowania).

Uzasadniając brak niekonstytucyjności – na wypadek nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania – Minister Sprawiedliwości wskazał, że zasada wyłączności ustawowej nie oznacza bezwzględnego obowiązku regulowania danej materii w ustawie. Sprawy nie mające znaczenia dla konstrukcji daniny publicznej mogą być regulowane w rozporządzeniu, które powinno spełniać warunki wynikające z art. 217 i art. 92 Konstytucji. Dla rozstrzygnięcia sprawy przez TK najistotniejsze znaczenie ma ustalenie, czy koszty sądowe są daniną publiczną. Pojęcie kosztów sądowych zostało zdefiniowane w art. 2 u.k.s.c., z którego wynika, że w ramach kosztów sądowych wyróżnia się opłaty i wydatki. Opłata ma charakter zryczałtowanego ekwiwalentu za udzielenie przez państwo swoistej usługi publicznej, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w konkretnej sprawie. Wydatek natomiast to kwota precyzyjnie określona i rzeczywiście poniesiona w związku z dokonywaną czynnością procesową.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości ani opłata, ani wydatki składające się na koszty sądowe nie posiadają elementów daniny publicznej. Koszty sądowe nie są bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym, gdyż wnoszący opłatę otrzymuje swoistą usługę publiczną świadczoną przez wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną aparatu państwowego, jaką jest sąd, w postaci rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, a wydatki, pod warunkiem uiszczenia przez stronę zaliczki, są co do zasady zasądzane od przeciwnika procesowego na rzecz strony wygrywającej. Pogląd, zgodnie z którym opłaty sądowe nie stanowią daniny publicznej w rozumieniu art. 217 Konstytucji, wyraził również TK w wyroku z 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01. Przepis ten, podobnie jak art. 84 Konstytucji, są zatem nieadekwatnymi wzorcami kontroli. Z tych samych powodów niezasadny jest zarzut naruszenia przez § 5 ust. 1 rozporządzenia art. 64 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 639 k.p.c., Minister Sprawiedliwości stwierdził, że nie jest on sprzeczny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż wytyczne mogą być odtworzone z innych przepisów k.p.c.

3. Marszałek Sejmu, w piśmie z 28 listopada 2014 r., wniósł o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Sygnalizacyjnie podniósł również, że uzasadnienie pytania prawnego liczy niecałe 2 strony i jest lakoniczne w stopniu nasuwającym wątpliwość co do spełnienia ustawowego wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy o TK).

Rozważając problem dopuszczalności zaskarżenia w pytaniu prawnym przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia, Marszałek Sejmu stwierdził, że sąd kwestionuje art. 639 k.p.c. wraz z przepisem rozporządzenia

wydanym na podstawie ustawy. Taka konfiguracja przepisów – w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa TK – może stanowić przedmiot kontroli w postępowaniu wszczętym pytaniem prawnym sądu.

Marszałek Sejmu zauważył, że pytający sąd nie kwestionuje konstytucyjności samego wymogu ponoszenia przez spadkobiercę kosztów sądowych ściąganych z majątku spadkowego przyjętego z dobrodziejstwem inwentarza. Sąd kwestionuje jedynie możliwość domagania się kosztów postępowania na podstawie przepisów wykonawczych do ustawy oraz niekonstytucyjnie sformułowaną delegację ustawową do ich wydania.

Odnosząc się do wymogu spełnienia przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej, Marszałek Sejmu podniósł, że po ewentualnym wyroku TK o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów sąd pytający będzie obowiązany określić i zarządzić ściąganie kosztów postępowania w sprawie sporządzenia spisu inwentarza. Wyrok TK pozostanie bez wpływu na orzeczenie o kosztach sądowych, gdyż konieczność ponoszenia tych kosztów wynika z ogólnej reguły zawartej w art. 520 § 1 k.p.c., zgodnie z którą każdy uczestnik postępowania ponosi koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie. Mająca charakter szczególnej regulacja § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r. wyłącza stosowanie innych zasad rozliczania kosztów, w tym zasad ogólnych, właściwych dla trybu postępowania, w którym dana sprawa się toczy. Jej derogacja wskutek ewentualnego wyroku TK spowoduje, że *in casu* nastąpi „powrót” do zasad ogólnych, tj. art. 520 k.p.c., co jednak w sprawie rozpatrywanej przez pytający sąd pozostanie bez znaczenia. Obecnie w oparciu o kwestionowany § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r. koszty sądowe powinny być ściągane z majątku spadkowego, a po ewentualnym wyroku TK uchylającym ten przepis koszty sądowe powinni pokryć uczestnicy postępowania (spadkobiercy). Zasadniczo jednak podmiot zobowiązany pokryć te koszty pozostaje ten sam.

Zdaniem Marszałka Sejmu, tylko wówczas, gdyby zarzuty sądu obejmowały kwestie istoty (dopuszczalności) obowiązku ściągania kosztów sądowych z majątku spadkowego, zasadnym byłoby w obecnej sytuacji procesowej merytoryczne rozstrzygnięcie pytania prawnego przez TK. Treść zarzutów korelowałaby wówczas ze skutkiem ewentualnego orzeczenia o niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. Tymczasem sąd pytający kwestionuje jedynie regulowanie obowiązku ponoszenia kosztów sądowych w przepisach rozporządzenia, co uzasadnia umorzenie postępowania w niniejszej sprawie, gdyż TK jest związany treścią i granicami rozpatrywanego pytania prawnego.

Marszałek Sejmu podniósł, że 26 sierpnia 2014 r. wpłynął do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2707/VII kadencja). W uzasadnieniu tego projektu wskazano, że wiele norm zawartych w rozporządzeniu z 1991 r. dotyczących postępowania w sprawie zabezpieczenia spadku i sporządzenia inwentarza, w tym dotyczących kosztów sądowych, ma ustawowy charakter i stąd zamieszczenie ich w akcie podustawowym rodzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Niezbędne jest zatem ich przeniesienie do kodeksu postępowania cywilnego.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 22 grudnia 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Prokurator Generalny stwierdził, że przedmiot kontroli został prawidłowo określony przez sąd pytający, gdyż przepis zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia został zaskarżony łącznie z przepisem wydanego rozporządzenia. Tak sformułowany związek przepisów może stanowić podstawę prawną orzeczenia sądowego, a tym samym może również zostać zaskarżony w procedurze pytania prawnego przez sąd, który orzeczenie takie zamierza wydać.

W dalszej kolejności Prokurator Generalny wskazał, że na sądzie pytającym ciąży obowiązek wykazania zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy, na tle której powstała wątpliwość konstytucyjna. Tymczasem uzasadnienie przesłanki funkcjonalnej podane przez sąd w niniejszej sprawie nie spełnia wymagań art. 32 ust. 3 ustawy o TK. Sąd nie kwestionuje, jako niezgodnej z Konstytucją, dopuszczalności ściągania z majątku spadkowego kosztów spisu inwentarza spadku. Za niezgodną z Konstytucją uznaje natomiast możliwość ściągania tych kosztów na podstawie przepisów rangi podustawowej, wydanych w oparciu o niekonstytucyjnie sformułowane upoważnienie ustawowe. W tej sytuacji, zdaniem Prokuratora Generalnego, wątpliwe jest, by orzeczenie TK miało co do zasady wpływ na treść rozstrzygnięcia sądu pytającego w przedmiocie obowiązku poniesienia kosztów spisu inwentarza spadku. O ile bowiem na skutek orzeczenia TK o derogacji zaskarżonego § 5 rozporządzenia z 1991 r., sąd nie będzie mógł – w sposób w nim przewidziany – obciążyć majątku spadkowego kosztami sporządzenia spisu inwentarza spadku, zmuszony będzie orzec w tym przedmiocie na zasadach ogólnych, uregulowanych w art. 520 k.p.c. Zgodnie z tymi zasadami wspomniane koszty poniosą uczestnicy postępowania, którymi w rozpatrywanej przez sąd pytający sprawie są spadkobiercy. Niezależnie od pochodzenia środków, z których pokryte zostaną koszty postępowania, podmiot zobowiązany do ich poniesienia pozostanie ten sam. Skoro zatem sąd nie wykazał, w jaki sposób wyrok TK, w którym zostałyby stwierdzone niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów, wpłynąłby na przyszłe rozstrzygnięcie sprawy zawisłej

przed sądem pytającym, to postępowanie w niniejszej sprawie wymaga umorzenia z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem pytania prawnego Sąd Rejonowy w Koninie uczynił dwa przepisy: art. 639 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 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 października 1991 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przy zabezpieczaniu spadku i sporządzaniu spisu inwentarza (Dz. U. Nr 92, poz. 411; dalej: rozporządzenie z 1991 r.).

Pierwszy z tych przepisów, tj. art. 639 k.p.c., ma następującą treść: „Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości określi szczegółowy tryb postępowania w sprawach unormowanych w niniejszym rozdziale”. Dla zrekonstruowania treści normatywnej tego przepisu istotne znaczenie ma zatem tytuł rozdziału, w którym jest on zamieszczony oraz treść zawartych w tym rozdziale przepisów. Jest to rozdz. 1 „Zabezpieczenie spadku i spis inwentarza”, który jest częścią działu IV „Sprawy z zakresu prawa spadkowego. Przepisy wstępne”, tytuł II „Przepisy dla poszczególnych rodzajów spraw” znajdującego się w księdze drugiej „Postępowanie nieprocesowe”. Art. 639 k.p.c. sąd pytający zarzuca sprzeczność z art. 92 ust. 1 Konstytucji z uwagi na brak wytycznych co do treści rozporządzenia, do wydania którego przepis ten upoważnia Ministra Sprawiedliwości.

Z kolei drugi kwestionowany przepis, tj. § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r., ma następującą treść: „Jeżeli postanowienie o zabezpieczeniu lub o sporządzeniu spisu inwentarza wydane zostało z urzędu lub na wniosek osoby nie mającej obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, sąd postanawia ściągnięcie tych kosztów z majątku spadkowego”. Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności co do tego przepisu, sąd lakonicznie wskazał, że jest on sprzeczny z art. 84 i art. 217 Konstytucji, gdyż „koszty sądowe stanowią swoistego rodzaju daninę publiczną i podobnie jak podatki powinny znaleźć uregulowanie ustawowe”. Tymczasem § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r. „przełamuje konstytucyjny wymóg uregulowania ustawowego w sferze ciężarów nakładanych na obywateli”. Jako dodatkowy wzorzec kontroli w odniesieniu do tego przepisu sąd pytający wskazuje art. 64 Konstytucji.

2. Zainicjowanie niniejszego postępowania w drodze pytania prawnego obliuguje Trybunał Konstytucyjny do stwierdzenia w pierwszej kolejności, czy pytane to spełnia warunki wymagane do jego merytorycznego rozpatrzenia.

Stosownie do treści art. 193 Konstytucji sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Z przepisu tego wynikają materialne i formalne przesłanki, od spełniania których zależy skuteczne wniesienie przez sąd pytania prawnego.

Jeśli chodzi o przesłankę materialną pytania prawnego, to wyznacza ona wiążący dla Trybunału Konstytucyjnego zakres zaskarżenia zdeterminowany pojęciem przedmiotu i wzorca kontroli. Zgodnie z art. 193 Konstytucji przedmiotem kontroli inicjowanej pytaniem prawnym może być przepis aktu normatywnego, który sąd zamierza uczynić podstawą prawną swojego rozstrzygnięcia, zaś wzorcem kontroli – przepis Konstytucji, ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub ustawy. Przesłankę materialną precyzuje dodatkowo art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), z którego wynika, że nie jest wystarczające samo sformułowanie przez sąd zarzutu niekonstytucyjności, tj. zestawienie przedmiotu i wzorca kontroli, lecz dodatkowo konieczne jest „uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie”.

Jeśli chodzi o przesłanki formalne pytania prawnego wynikające z art. 193 Konstytucji, to są nimi przesłanka podmiotowa oraz przesłanka funkcjonalna. Przesłanka podmiotowa wskazuje sąd jako podmiot wyłącznie uprawniony do wystąpienia z pytaniem prawnym. Spełnienie tej przesłanki w niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości. Z kolei przesłanka funkcjonalna zobowiązuje sąd do wykazania, że „od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Ta ostatnia przesłanka przesądza o tym, że pytanie prawne uruchamia konkretną kontrolę konstytucyjności prawa, warunkiem jego rozpatrzenia jest swoista zależność między sprawą trybunalską i sprawą sądową. Owa zależność wyraża się w tym, że treść rozstrzygnięcia sądowego zależy od treści rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

3. Rozważając problem przesłanki materialnej pytania prawnego inicjującego postępowanie w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że sąd wskazał przedmiot i wzorce kontroli, a tym samym sformułował zarzut

niekonstytucyjności. Co prawda w *petitum* pytania prawnego wzorce kontroli zostały ujęte zbiorczo w odniesieniu do obu przepisów uczynionych przedmiotem kontroli, to jednak w uzasadnieniu pytania prawnego sąd pytający wyjaśnił, że wzorcami kontroli dla § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r. są art. 217, art. 84 oraz art. 64 Konstytucji, a dla art. 639 k.p.c. wzorcem kontroli jest art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Powyższe ustalenie nie jest jednak wystarczające dla stwierdzenia, że przesłanka materialna pytania prawnego została spełniona. Konieczne jest bowiem dodatkowe zbadanie tego, czy pytanie prawne – stosownie do wymogu art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – zawiera „uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie”. Badanie takie zostało przeprowadzone przez TK osobno w odniesieniu do każdego z trzech przytoczonych wyżej zarzutów.

4. Jeśli chodzi o pierwszy zarzut dotyczący niezgodności § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r. z art. 217 i art. 84 Konstytucji, to sąd pytający uzasadnił go bardzo lakonicznie stwierdzając, że „koszty sądowe stanowią swoistego rodzaju daninę publiczną i podobnie jak podatki powinny znaleźć uregulowanie ustawowe”. Stwierdzenie powyższe nie spełnia wymagań stawianych uzasadnieniu zarzutu niekonstytucyjności przez wspomniany wcześniej art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Sąd zaprezentował przy tym rygorystyczne rozumienie zasady wyłączności ustawowej, dochodząc do wniosku, że kwestionowane zagadnienia powinny zostać „uregulowane w całości na poziomie ustawowym”. Tymczasem zasada wyłączności ustawowej w sferze prawa podatkowego nie obejmuje całości zagadnień dotyczących tej problematyki, ale jedynie sprawy wymienione w art. 217 Konstytucji, tj. nakładanie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków. Sąd w pytaniu prawnym nie wskazał, która z tych materii objęta jest treścią kwestionowanego § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r. i tym samym stosownie do treści art. 217 Konstytucji powinna zostać uregulowana w ustawie. Nie jest to również oczywiste w świetle treści § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r., który uprawnia sąd do ściągnięcia kosztów sądowych z majątku spadkowego w sytuacji, gdy postanowienie o zabezpieczeniu spadku lub o sporządzeniu spisu inwentarza wydane zostało z urzędu lub na wniosek osoby nie mającej obowiązku uiszczenia tych kosztów. Zagadnienie sposobu wyegzekwowania daniny publicznej nie zostało *expressis verbis* wymienione w art. 217 Konstytucji jako materia zastrzeżona do wyłącznej regulacji ustawowej, do czego sąd w swoim pytaniu w żaden sposób się nie odniósł.

W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma również to, że sąd w żaden sposób nie wykazał, iż koszty sądowe w postępowaniu o sporządzenie spisu inwentarza stanowią podatek lub daninę publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Tymczasem w wyroku z 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01 (OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37), Trybunał stwierdził, że „Wskazane przez pytający sąd wzorce konstytucyjne – art. 84 w zw. z art. 217 – są nieadekwatne do badania materii uregulowanej w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych”. Trybunał podtrzymuje stanowisko wyrażone w tym orzeczeniu i przedstawioną tam argumentację. Koszty sądowe nie są podatkiem, bo nie są one bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym. Osoba ponosząca koszty sądowe otrzymuje w zamian swoistą usługę publiczną, w tym wypadku polegającą na sporządzeniu spisu inwentarza. Koszty sądowe nie są również daniną publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.). Przepis ten do kategorii danin publicznych zalicza bowiem „podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw”. Koszty sądowe nie są podatkami ani „innymi świadczeniami pieniężnymi”, uzyskiwanymi jako dochody jednostek sektora finansów publicznych. Z tych powodów należy stwierdzić, że wskazany przez pytający sąd wzorzec konstytucyjny – art. 217 Konstytucji, jest nieadekwatny do badania § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r., a jego adekwatność nie została w jakiegokolwiek sposób uprawdopodobniona w pytaniu prawnym. Konsekwentnie art. 84 Konstytucji, który nakłada na obywatela „obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”, staje się również nieadekwatnym wzorcem konstytucyjnym do badania § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r.

Należy zatem stwierdzić, że jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 217 i art. 84 Konstytucji przez kwestionowany § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r., to nie został on w wystarczający sposób uzasadniony, jak również nie został w ogóle uprawdopodobniony przez wskazanie dowodów na jego poparcie. Sąd zarzucił temu przepisowi konieczność ujęcia wynikającej z niego normy prawnej w ustawie, nie ustosunkowując się w żaden sposób do tego, w jakim zakresie wynikający z art. 217 i art. 84 Konstytucji wymóg wyłączności ustawowej powinien znaleźć zastosowanie do treści § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego oba wzorce są ponadto nieadekwatne dla badania regulacji prawnej dotyczącej egzekucji nieuiszczonych kosztów sądowych. W związku z powyższym postępowanie co do tego zarzutu zostało umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.



5. Jeśli chodzi o drugi zarzut formułowany pod adresem § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r., tj. zarzut niezgodności tego przepisu z art. 64 Konstytucji, to należy stwierdzić, że został on przez sąd pytający potraktowany w sposób jeszcze bardziej lakoniczny aniżeli poprzednio analizowany zarzut niekonstytucyjności. W uzasadnieniu pytania prawnego art. 64 Konstytucji nie został bowiem w ogóle przywołany, zaś sąd nawiązał do tego wzorca tylko w jednym zdaniu o następującej treści: „§ 5 (...) rozporządzenia wkracza w sferę praw i wolności ekonomicznych człowieka, dla której to sfery zastrzeżona jest jedynie ingerencja ustawowa”. Sąd w żaden sposób nie wykazał, na czym miałyby polegać naruszenie przez ten przepis art. 64 Konstytucji, tym bardziej, że wzorzec ten ma bardzo rozbudowaną zawartość normatywną obejmującą łącznie trzy ustępy. Co więcej, sąd pytający nie odniósł się do tego, czy przepis ten jest w ogóle adekwatnym wzorcem kontroli dla regulacji dotyczącej danin publicznych, do których zalicza on koszty sądowe. Ma to o tyle istotne znaczenie, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie powtarza, że problematyka podatków i danin publicznych nie może być rozpatrywana w kontekście naruszenia prawa własności z art. 64 Konstytucji, lecz w kontekście obowiązku jednostki, o którym mowa w art. 84 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze Trybunał stwierdza, że w odniesieniu do zarzutu niezgodności § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r. z art. 64 Konstytucji nie został spełniony przez sąd wymóg uzasadnienia zarzutu wraz z przywołaniem dowodów na jego poparcie. W związku z powyższym postępowanie co do tego zarzutu wymaga umorzenia z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pytanie prawne, w części dotyczącej zarzutu niekonstytucyjności § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r., nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Sąd wskazuje, że jeśli Trybunał orzeknie o niekonstytucyjności tego przepisu, to sąd pominię go w rozstrzygnięciu i będzie „poszukiwać normy zbliżonej wskazanej w przepisach ustawowych (...)”. Stąd też wyeliminowanie przepisu § 5 ust. 1 rozporządzenia z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze bezpośredni wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w której przedstawiono pytanie prawne”. Takie uzasadnienie przesłanki funkcjonalnej jest nieuzasadnione w świetle przepisów prawa i dotychczasowego orzecznictwa TK. Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o TK sąd pytający zobowiązany jest wskazać to, „w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione”. Z orzecznictwa TK wynika, że „dopełnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga ono wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego. Wskazanie zakresu, w jakim odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, obejmować powinno w zasadzie szereg elementów, które trudno w tym miejscu wyczerpująco wyliczyć. Należą do nich m.in. wykazanie, że nie wchodzi w grę rozstrzygnięcia sprawy o charakterze proceduralnym, związane np. z brakiem właściwości sądu w danej sprawie (chyba że przedmiotem pytania byłoby naruszenie art. 45 Konstytucji) oraz, że sprawy nie można rozstrzygnąć stosując – w dopuszczalnych granicach – metodę wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją, do czego sądy są przecież w pełni uprawnione” (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy należy stwierdzić, że sąd pytający ograniczył się do stwierdzenia, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego „wywrze bezpośredni wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w której przedstawiono pytanie prawne”. Tego rodzaju stwierdzenie nie spełnia warunku określonego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK, co przesądza o niedopuszczalności rozpoznania pytania prawnego i tym samym o konieczności umorzenia postępowania w niniejszej sprawie.

Niezależnie od tego stwierdzić należy, że na sądzie składającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją. Sąd pytający wymogu tego nie dopełnił, zaś analiza stanu prawnego prowadzi do wniosku, że ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r. i tak nie zmieni kierunku rozstrzygnięcia sądu. Już bowiem na chwilę obecną, mając wątpliwości co do konstytucyjności § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r., sąd przepis ten może pominąć jako niewiążący go w świetle art. 178 ust. 1 Konstytucji i orzec na podstawie art. 520 § 1 k.p.c. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, każdy uczestnik postępowania ponosi koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie. Zasada ta ma zastosowanie w postępowaniu nieprocesowym także w sprawach wszczętych przez sąd z urzędu. Wynika z niej, że uczestnika postępowania „obciążają (...) koszty tej czynności, której sam dokonał, oraz czynności podjętej (np. przez sąd) w jego interesie” (J. Gudowski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Ereciński, Warszawa 2012, s. 122). W sprawie toczącej się przed sądem pytającym uczestnikami postępowania o sporządzenie spisu inwentarza są dwaj spadkobiercy (żona i syn zmarłego), którzy złożyli oświadczenia o przyjęciu spadku z dobrodziejstwem inwentarza. Z pytania prawnego nie wynika, by uczestnicy postępowania byli w różnym stopniu zainteresowani jego wynikiem lub by ich interesy były sprzeczne, co uzasadniałoby odstąpienie – na podstawie art. 520 § 2 i 3

k.p.c. – od wskazanej wyżej zasady ponoszenia kosztów postępowania nieprocesowego. To prowadzi do wniosku, że podstawą prawną orzeczenia o kosztach sądowych w postępowaniu o sporządzenie spisu inwentarza jest art. 520 § 1 k.p.c. Z zawartej w tym przepisie zasady wynika, że koszty spisu inwentarza powinni ponosić spadkobiercy, zaś § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r. zasady tej nie modyfikuje, lecz jedynie precyzuje, że owe koszty ściągane są z majątku spadkowego na mocy stosownego postanowienia sądowego. Spadek z chwilą jego przyjęcia przez spadkobierców staje się majątkiem tych ostatnich, stąd zasadnym jest – czego sąd pytający nie kwestionuje – obciążenie ich kosztami postępowania w przedmiocie sporządzenia spisu inwentarza przez nakazanie ściągnięcia tych kosztów z majątku spadkowego. W razie uchylenia § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r. w następstwie wyroku TK wspomniane koszty sądowe w dalszym ciągu obciążałyby spadkobierców, tyle tylko, że byłyby egzekwowane z całego ich majątku, a nie tylko z majątku spadkowego. Podmiot zobowiązany do pokrycia kosztów postępowania, jak również wysokość tych kosztów nie uległyby zatem zmianie, a jedynie zwiększyłyby się możliwości ich egzekwowania. Z treści pytania prawnego nie wynika jednak, by rozwiązanie to było kwestionowane przez sąd, który zainicjował postępowanie w niniejszej sprawie. Należy również zauważyć, że w tej sprawie obaj spadkobiercy korzystają z częściowego zwolnienia od kosztów sądowych, tj. w zakresie zaliczki na poczet wydatków spisu inwentarza w kwocie 708,26 zł. Końcowe koszty tego postępowania zostały ustalone przez komornika na kwotę 810,71 zł i do wysokości 708,26 zł pokryte przez sąd ze wspomnianej zaliczki. Stąd do uiszczenia w momencie występowania przez sąd z pytaniem prawnym pozostała jedynie kwota 102,45 zł.

Skoro zatem pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej w części dotyczącej zarzutu niekonstytucyjności § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r., to postępowanie w tym zakresie wymaga umorzenia z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

7. Ostatnim kwestionowanym przepisem jest art. 639 k.p.c., któremu pytający sąd zarzuca brak wytycznych co do treści wspomnianego w nim rozporządzenia, i tym samym niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Lakoniczne uzasadnienie tego zarzutu sprowadza się do stwierdzenia, że kwestionowany przepis „nie zawiera jakichkolwiek wskazówek, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie. Brak jest jakichkolwiek wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego”.

Przed przystąpieniem do kontroli art. 639 k.p.c. Trybunał w pierwszej kolejności musiał ustalić, czy w trybie pytania prawnego dopuszczalna jest ocena konstytucyjności przepisu ustawowego zawierającego upoważnienie do wydania rozporządzenia, a w szczególności, czy tego rodzaju przepis może być uznany za podstawę prawną rozstrzygnięcia sądu. Należy bowiem przypomnieć, że sąd pytający może kwestionować konstytucyjność tylko takiego przepisu, który zamierza uczynić podstawą prawną swojego rozstrzygnięcia i który potencjalnie nadaje się do tego, by stanowić taką podstawę prawną rozstrzygnięcia. Jest to warunek konieczny dla stwierdzenia, że przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, o której mowa w art. 193 Konstytucji, została zrealizowana.

Sąd w pytaniu prawnym w żaden sposób nie uprawdopodobnił tego, że art. 639 k.p.c. może być podstawą prawną jego rozstrzygnięcia i tym samym, że pytanie prawne w tej części spełnia przesłankę funkcjonalną. Wręcz przeciwnie, uzasadniając w końcowej części pytania prawnego tę ostatnią przesłankę, sąd odniósł się jedynie do treści § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r. i całkowicie pominął treść art. 639 k.p.c. Z uwagi na to, że oba przepisy zostały uczynione przedmiotem pytania prawnego, konieczne jest jednak rozstrzygnięcie o dopuszczalności ich kontroli.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim orzecznictwie, że derogacja przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego do ustawy powoduje, iż „traci moc również akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu” (m.in. wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11). Stąd stwierdzenie przez TK niekonstytucyjności delegacji ustawowej powoduje „konsekwencje – co zrozumiałe – także w stosunku do ściśle powiązanego z nią rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Nie może bowiem funkcjonować w obrocie prawnym rozporządzenie wykonawcze do ustawy niemające «punktu zaczepienia» w ustawie” (wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. K 55/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104). Rozwijając powyższą linię orzeczniczą, Trybunał stwierdza, że w postępowaniu wszczętym pytaniem prawnym warunkiem koniecznym do kontroli przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia jest stwierdzenie, że podstawą prawną rozstrzygnięcia będzie przepis wydanego na podstawie tego upoważnienia rozporządzenia. W niniejszej sprawie ustalono, że § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1991 r. będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia sądu w przedmiocie ściągnięcia z majątku spadkowego kosztów postępowania w sprawie sporządzenia spisu inwentarza. Zatem ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 639 k.p.c. miałyby wpływ na rozstrzygnięcie spawy przez sąd pytający, gdyż spowodowałyby odpadnięcie podstawy prawnej obowiązywania rozporządzenia z 1991 r. zawierającego kwestionowany § 5 ust. 1. To prowadzi do wniosku, że art. 639 k.p.c. mógłby stanowić przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

Powyższe ustalenie nie przesądza jeszcze dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia pytania prawnego, które zainicjowało postępowanie w niniejszej sprawie. Poza stwierdzeniem, że przedmiotem pytania prawnego uczyniono przepis, który może być podstawą prawną rozstrzygnięcia sądowego, konieczne jest bowiem uzasadnienie przez sąd zarzutu niekonstytucyjności tego przepisu z przywołaniem dowodów na jego poparcie oraz wykazanie, że orzeczenie TK w przedmiocie konstytucyjności tego przepisu będzie miało wpływ na kierunek rozstrzygnięcia sądowego. Jak stwierdził TK w postanowieniu z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09 (OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40), „na sądzie składającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją”.

Odnosząc się do pierwszej kwestii, tj. dostatecznego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności w pytaniu prawnym, należy przypomnieć, że badanie przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu pominięcia w upoważnieniu ustawowym wytycznych co do treści rozporządzenia ograniczać się może jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, gdyż ich całkowity brak stanowi oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Po drugie, do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie, w tym te wymienione w art. 217 Konstytucji, były regulowane w całości w ustawie. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim orzecznictwie, że „wytyczne” nie muszą być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia, lecz „możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie” (wyrok z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120).

To że art. 639 k.p.c. nie zawiera wytycznych nie budzi żadnych wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego, jednak aby móc stwierdzić jego niekonstytucyjność konieczne byłoby ustalenie, że wytyczne takie nie mogą zostać zrekonstruowane również w oparciu o treść pozostałych przepisów k.p.c. Jest to o tyle istotne, że art. 639 k.p.c. wprost odwołuje się do pozostałych przepisów rozdziału, w którym jest on zamieszczony. Pytający sąd do kwestii tej w ogóle się nie odniósł, nie dokonując w uzasadnieniu pytania prawnego jakiegokolwiek analizy stanu prawnego w tym zakresie.

Odnosząc się do drugiej kwestii, tj. przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie sąd pytający nie kwestionuje konstytucyjności zasady, że koszty sądowe dotyczące postępowania w przedmiocie sporządzenia spisu inwentarza obciążają spadkobierców, która to zasada wynika ze wspomnianego wcześniej art. 520 § 1 k.p.c. Kwestionuje natomiast to, że przepis uprawniający sąd do ściągnięcia tych kosztów z majątku spadkowego zamieszczony został w akcie podustawowym. Derogacja rozporządzenia z 1991 r., w którym znajduje się kwestionowany § 5 ust. 1, w następstwie stwierdzenia niekonstytucyjności art. 639 k.p.c. upoważniającego do wydania owego rozporządzenia nie spowoduje jednak zmiany kierunku rozstrzygnięcia, bowiem w mocy pozostanie niekwestionowany przez sąd pytający art. 520 § 1 k.p.c. W związku z tym należy stwierdzić, że pytanie prawne w części dotyczącej art. 639 k.p.c. nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, a postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 21

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 11 lutego 2015 r.  
**Sygn. akt P 44/13****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat – sprawozdawca

Wojciech Hermeliński

Leon Kieres,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 lutego 2015 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Rejonowego w Rzeszowie, czy art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. – Ustawa budżetowa na rok 2010 (Dz. U. Nr 19, poz. 102), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150) w związku z art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578, ze zm.), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. poz. 273) w związku z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707, ze zm.) są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wskutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty zwaloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2010, 2011, 2012 według norm określonych w art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.) w związku z art. 14a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639),
- 2) Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu, czy art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy z 22 stycznia 2010 r., art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z 20 stycznia 2011 r. w związku z art. 44 ust. 1 ustawy z 26 listopada 2010 r., art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2 marca 2012 r. w związku z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z 22 grudnia 2011 r. oraz art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. poz. 169) w związku z art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1456) są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, na skutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty zwaloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2010, 2011, 2012 i 2013 według norm określonych w art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1999 r. w związku z art. 14 ust. 1b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. Nr 98, poz. 1071, ze zm.),
- 3) Sądu Rejonowego w Sandomierzu, czy art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z 20 stycznia 2011 r., art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2 marca 2012 r. oraz art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z 25 stycznia 2013 r. są zgodne z art. 24 w związku z art. 30 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 2 w związku z art. 7 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji,

po s t a n a w i a:

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



## UZASADNIENIE

## I

1. Sąd Rejonowy w Rzeszowie postanowieniem z 24 czerwca 2013 r., uzupełnionym postanowieniem z 16 września 2013 r., wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. – Ustawa budżetowa na rok 2010 (Dz. U. Nr 19, poz. 102; dalej: ustawa budżetowa na rok 2010), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150; dalej: ustawa budżetowa na rok 2011) w związku z art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578, ze zm.; dalej: ustawa okołobudżetowa z 2010 r.), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. poz. 273; dalej: ustawa budżetowa na rok 2012) w związku z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707, ze zm.; dalej: ustawa okołobudżetowa z 2011 r.) są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wskutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty zwaloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2010, 2011, 2012 według norm określonych w art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.; dalej: ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń lub u.k.w.) w związku z art. 14a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639; dalej: u.p.s.p.).

1.1. Przed pytającym sądem toczy się postępowanie o zapłatę. Pozwem z 28 stycznia 2013 r. powódka dochodzi od pozwanego sądu zapłaty 4764,18 zł z ustawowymi odsetkami liczonymi od kwoty 686,40 zł od 29 stycznia 2011 r. do dnia zapłaty, od kwoty 1418,10 zł od 28 stycznia 2012 r. do dnia zapłaty, od kwoty 2659,68 zł od 29 stycznia 2013 r. do dnia zapłaty.

Powódka jest zatrudniona w pozwanym sądzie na stanowisku starszego sekretarza sądowego. Na wynagrodzenie powódki składa się wynagrodzenie zasadnicze i dodatek za wysługę lat. W 2010 r. powódka otrzymywała wynagrodzenie zasadnicze w wysokości 2288 zł brutto miesięcznie i dodatek za wysługę lat w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego (457,60 zł). W 2011 r. wynagrodzenie zasadnicze powódki wynosiło 2345,20 zł miesięcznie, a w 2012 r. – 2406,18 zł miesięcznie. W 2010 r. wynagrodzenie powódki wzrosło o 1%, w pozostałym spornym okresie nie było waloryzowane.

1.2. Pytający sąd wskazał, że zgodnie z art. 14a u.p.s.p. podwyższanie wynagrodzeń urzędników i innych pracowników sądów i prokuratur następuje w terminach i na zasadach określonych dla pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Wynagrodzenia te są waloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń.

Analiza przepisów ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń doprowadziła pytający sąd do wniosku, że z ustawy tej wynika periodiczność wzrostu wynagrodzeń, a zatem obowiązek corocznego ich waloryzowania. W ocenie sądu rodzi to wątpliwości co do możliwości braku dokonania takiej waloryzacji w ustawie budżetowej.

Pytający sąd uznał, że wskazane jako przedmiot kontroli przepisy pozbawiły pracowników sądów i prokuratur prawa do otrzymania zwaloryzowanego wynagrodzenia z powodu ustalenia wskaźników wynagradzania na dotychczasowym poziomie.

1.3. W ocenie pytającego sądu zaskarżone przepisy mogą nosić znamiona arbitralnego naruszenia prawa do ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz pozostawać w sprzeczności z zasadą zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji).

Pytający sąd uznał, że do kategorii konstytucyjnego prawa majątkowego należy zaliczyć również prawo do wynagrodzenia, a ochrona tego prawa polega m.in. na takim ukształtowaniu jego treści, by ograniczała ona niebezpieczeństwo jednostronnego niweczenia jego ekonomicznej istoty. Sąd podkreślił, że waloryzacja wynagrodzeń nie jest tym samym co podwyżka, ale służy zachowaniu stałej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń pieniężnych. Pozbawienie pracowników prawa do waloryzacji świadczeń ze stosunku pracy nosi znamiona arbitralnego naruszenia słusznie nabytych praw podmiotowych, zaś stała praktyka w tym zakresie nie zapewniała należytej ochrony praw obywateli w zakresie prawa własności.

Zdaniem pytającego sądu, z przepisów ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń można wyprowadzić konstrukcję prawa nabytego do wynagrodzenia w podwyższonej wysokości. „[Z] treści tej ostatniej należy wywieść prawo

do stałego, periodycznego wzrostu wynagrodzeń zwaloryzowanych średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. W momencie więc rozpoczęcia kolejnego roku pracy pracownika sądowego, ma on prawo do uzyskania wynagrodzenia ustalonego zgodnie z powyższymi zasadami. Należy pamiętać, iż chodzi tu o odpowiedni wzrost wynagrodzenia, a nie utrzymanie go w dotychczasowej wysokości”.

W ocenie pytającego sądu przyjmowane przez ustawodawcę kolejne ustawy budżetowe, niwelujące słuszne oczekiwania pracowników sądów do otrzymania stosownego wzrostu wynagrodzeń w kolejnym roku, pozostają w sprzeczności z zasadą zaufania obywatela do państwa, narażając go na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowaniu decyzji. Sąd, odwoławszy się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r. (sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134), podniósł, że niepodwyższanie wynagrodzeń sędziów Trybunał uznał za dopuszczalne jedynie jednorazowo i incydentalnie, a analizowana w niniejszej sprawie praktyka staje się normą naruszającą prawa pracownika.

1.4. Zdaniem pytającego sądu, mimo że kwestionowane ustawy budżetowe utraciły moc obowiązującą z upływem danego roku, pytanie prawne jest dopuszczalne ze względu na ochronę konstytucyjnych praw podmiotowych jednostki.

Uzasadniając wpływ odpowiedzi na pytanie prawne na rozstrzygnięcie toczącej się sprawy pytający sąd stwierdził, że „uznanie konstytucyjności tych przepisów przesądza o oddaleniu powództwa. Z kolei stwierdzenie niekonstytucyjności wzmiankowanych regulacji – w zależności od tego, z którym wzorcem konstytucyjnym zostanie stwierdzona niezgodność – albo jednoznaczne odrzucenie możliwości ukształtowania wynagrodzenia powódki za lata 2010-2012 albo dokonanie przez sąd orzekający samodzielnej oceny powyższej kwestii”.

2. Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu postanowieniem z 28 lutego 2014 r. wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2010, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2011 w związku z art. 44 ust. 1 ustawy o budżecie z 2010 r., art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2012 w związku z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o budżecie z 2011 r. oraz art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. poz. 169; dalej: ustawa budżetowa na rok 2013) w związku z art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1456; dalej: ustawa o budżecie z 2012 r.) są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, na skutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty zwaloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2010, 2011, 2012 i 2013 według norm określonych w art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 2 u.k.w. w związku z art. 14 ust. 1b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: u.k.s.).

2.1. Przed pytającym sądem toczy się postępowanie o zapłatę. Pozwem z 23 grudnia 2013 r. powód dochodzi od pozwanego sądu zapłaty 3704,40 zł z ustawowymi odsetkami liczonymi od kwoty 1045,22 zł od 1 marca 2012 r. do dnia zapłaty oraz od kwoty 2659,18 zł od 28 listopada 2013 r. do dnia zapłaty, tytułem równowartości niewaloryzowanego wynagrodzenia w latach 2010-2013.

Powód jest zatrudniony w pozwanym sądzie na stanowisku starszego kuratora sądowego na czas nieokreślony. Średnie dochody powoda w 2012 r. wyniosły 5892,78 zł brutto, a w 2013 r. – 5471,86 zł. Na wynagrodzenie powoda składa się wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny, dodatek terenowy, dodatek specjalny, dodatek stażowy i nagrody uznaniowe z uwzględnieniem nieobecności. W 2012 r. łączne wynagrodzenie powoda wyniosło 41 808,95 zł, a za okres od 1 stycznia do 30 listopada 2013 r. – 51 608,21 zł brutto, w tym powód otrzymał tzw. „trzynaste” wynagrodzenie w wysokości 4935,96 zł. W trakcie pracy powoda u strony pozwanej jego wynagrodzenie nie było waloryzowane.

2.2. Pytający sąd wskazał, że zgodnie z art. 14 ust. 1 u.k.s. wynagrodzenie zasadnicze kuratorów sądowych stanowi odpowiednią do rangi stopnia służbowego wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość, ustaloną według zasad wynikających z art. 14 ust. 1a i 1b u.k.s., określa ustawa budżetowa. Art. 14 ust. 1a u.k.s. wskazuje, że w 2003 r. kwota bazowa dla zawodowych kuratorów sądowych została określona na poziomie 1667,70 zł, natomiast stosownie do art. 14 ust. 1b u.k.s. kwota ta, począwszy od 2004 r., jest waloryzowana corocznie średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym na podstawie przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń.

Zaskarżone przepisy ustalają wskaźniki wzrostu wynagrodzeń m.in. zawodowych kuratorów sądowych w latach 2010-2013 odpowiednio na poziomie 101%, 100%, 100% i 100%, co oznacza, że wynagrodzenie powoda w latach 2011-2013 w ogóle nie wzrosło.

2.3. Przedstawivszy sposób rozumienia zasady zaufania obywatela do państwa i zasady ochrony praw nabytych w orzecznictwie Trybunału, pytający sąd zajął stanowisko, że regulacje prawne niwelujące słuszne oczekiwania pracowników sądów, w tym zawodowych kuratorów sądowych, do otrzymania stosownego wzrostu ich wynagrodzeń w kolejnym roku, pozostają w sprzeczności z powyższymi zasadami.

W odniesieniu do wzorca kontroli z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji pytający sąd zauważył, że ochrona praw majątkowych polega zarówno na zapobieganiu i eliminowaniu działań uniemożliwiających uprawnionym korzystanie z przysługujących im praw, jak i na takim ukształtowaniu treści owych praw, która ograniczałaby niebezpieczeństwo jednostronnego niweczenia ich ekonomicznej istoty.

Pytający sąd zwrócił uwagę na to, że ekspektatywa prawa do wynagrodzenia dla powoda w podwyższonej wysokości była już maksymalnie ukształtowana, ponieważ były spełnione wszystkie przesłanki nabycia tego prawa w kolejnych latach budżetowych. Z ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń należy wywieść prawo do stałego, okresowego wzrostu wynagrodzeń zwaloryzowanych średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. W chwili rozpoczęcia kolejnego roku pracy pracownik sądowy nabywa tym samym prawo do uzyskania wynagrodzenia zwaloryzowanego.

Zaskarżone regulacje ustaw budżetowych mogą zostać uznane za naruszające prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych oraz pozostawać w sprzeczności z zasadą zaufania obywateli do państwa (art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji). W ocenie pytającego sądu istnieje uzasadniona obawa, że brak waloryzacji wynagrodzeń nie ma charakteru incydentalnego, ale staje się normą naruszającą prawa pracownika.

2.4. Zdaniem pytającego sądu, mimo że kwestionowane ustawy budżetowe utraciły moc obowiązującą z upływem danego roku, pytanie prawne jest dopuszczalne ze względu na ochronę konstytucyjnych praw podmiotowych jednostki.

Uzasadniając wpływ odpowiedzi na pytanie prawne na rozstrzygnięcie toczącej się sprawy pytający sąd stwierdził, że uznanie zaskarżonych przepisów za zgodne z Konstytucją „przesądza o oddaleniu powództwa. Z kolei stwierdzenie niekonstytucyjności w/w regulacji – w zależności, z którym wzorcem konstytucyjnym zostanie stwierdzona niezgodność – albo jednoznacznie odrzucenie możliwości ukształtowania wynagrodzenia powoda w spornym okresie albo dokonanie przez Sąd samodzielnej oceny tej kwestii”.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 24 kwietnia 2014 r. pytania prawne Sądu Rejonowego w Rzeszowie (sygn. P 44/13) i Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu (sygn. P 14/14) zostały połączone, ze względu na tożsamość przedmiotu, do wspólnego rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt P 44/13.

4. Sąd Rejonowy w Sandomierzu postanowieniem z 14 sierpnia 2014 r. wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2011, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2012 oraz art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2013 są zgodne z art. 24 w związku z art. 30 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 2 w związku z art. 7 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Konstytucji.

4.1. Przed pytającym sądem toczy się postępowanie o zapłatę. Pięć powódek dochodzi od pozwanego sądu zapłaty odpowiednio 12 827,71 zł, 12 933,61 zł, 8179,93 zł, 10 399,95 zł i 4119,38 zł tytułem równowartości niezwaloryzowanego wynagrodzenia za lata 2011-2013 z ustawowymi odsetkami od daty wymagalności do dnia zapłaty.

Cztery powódki są zatrudnione w pozwanym sądzie na stanowisku starszego sekretarza sądowego, które zaliczane są do kategorii stanowisk wspomagających pion orzecniczy. Piąta powódka jest zatrudniona w pozwanym sądzie na stanowisku sprzątaczkii, które jest zaliczone do kategorii stanowisk obsługi technicznej.

W latach 2010-2014 żadna z powódek nie otrzymała podwyżki wynagrodzenia i nominalna wartość wypłaconego im wynagrodzenia kształtowała się na poziomie z 2010 r.

4.2. W ocenie pytającego sądu, w aktualnym stanie prawnym, wynikającym z ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, waloryzacja wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej jest obowiązkowa w razie zmiany siły nabywczej pieniądza. Wskazuje na to posłużenie się przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 u.k.w. zwrotem „waloryzowane są”. Częstotliwość waloryzacji, która powinna być dokonywana corocznie, uzasadnia zaś brzmienie art. 7 i art. 8 u.k.w.

Jeżeli art. 4 u.k.w. określa obowiązek waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, to jednocześnie statuuje również ekspektatywę nabycia tego prawa przez osoby zatrudnione w razie zmiany siły nabywczej pieniądza. Przesłanka ta została spełniona w sprawie rozpatrywanej przez pytający sąd, gdyż w latach 2010-2013

w wyniku inflacji wzrosły ceny towarów i usług. W związku z tym pracownicy zatrudnieni w państwowej sferze budżetowej nabyli ekspektatywę waloryzacji ich wynagrodzeń w latach budżetowych 2011-2013.

4.3. Zdaniem pytającego sądu zaniechanie waloryzacji wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej w latach 2011-2013 stanowi naruszenie art. 24 w związku z art. 30 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 w związku z art. 7 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 Konstytucji.

Pytający sąd zajął stanowisko, że ingerencja w stosunki pracy polegająca na zamrożeniu wynagrodzeń pracowników sądów i prokuratur oraz zawieszeniu obligatoryjnej waloryzacji wypłacanych im świadczeń jest dopuszczalna m.in. ze względu na trudną sytuację finansową państwa, niemniej trzeba wtedy ocenić, czy jest to rozwiązanie zrównoważone. Pytający sąd zwrócił uwagę, że praktyka zawieszenia waloryzacji wynagrodzeń nie ma charakteru incydentalnego, ale jest stałą praktyką, która wywiera negatywny wpływ na funkcjonowanie sądownictwa powszechnego i prokuratury. Sąd odwołał się w tym aspekcie do uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr 325/2014 z 31 lipca 2014 r.

Praktyka zawieszenia waloryzacji wynagrodzeń skutkuje naruszeniem art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż utrzymywanie płac pracowników sądów i prokuratur na jednym poziomie powoduje brak zainteresowania pracą w jednostkach organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości oraz odpływ wartościowej kadry urzędniczej i asystenckiej, co wywiera negatywny wpływ na szybkość i sprawność prowadzonych postępowań. Dodatkowo postępujące zubożenie pracowników sądów i prokuratur stwarza realne niebezpieczeństwo nadużyć i sprzyja występowaniu zachowań podlegających karnoprawnemu wartościowaniu.

Zdaniem pytającego sądu ustawodawca, zawieszając obligacyjną waloryzację wynagrodzeń, doprowadził do naruszenia zasady ochrony praw nabytych oraz powiązanej z nią zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, a także zasady zakazującej działanie prawa wstecz. Pracownicy sądów i prokuratur nabyli bowiem ekspektatywę waloryzacji ich wynagrodzeń, której następnie zostali pozbawieni na skutek wprowadzenia z mocą wsteczną ustaw budżetowych.

Jednocześnie całkowite zniesienie prawa do waloryzacji wynagrodzenia za pracę wykracza poza dopuszczalny zakres ograniczeń praw i wolności wynikający z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przysługująca ustawodawcy swoboda modyfikacji i ograniczania praw i wolności nie oznacza dopuszczalności eliminacji praw lub wolności, a praktyka ustawodawcza w latach 2010-2014, która ma być kontynuowana do 2017 r., do takiego skutku doprowadziła.

Pytający sąd podniósł, że ustawodawca nie dochował szczególnego trybu wymaganego dla działań skutkujących pozbawieniem prawa do waloryzacji, gdyż ustawy budżetowe weszły w życie z dniem ogłoszenia, nie zachowano *vacatio legis* i działały z mocą wsteczną. W ocenie pytającego sądu nic nie stało na przeszkodzie temu, by właściwe działania legislacyjne zostały podjęte odpowiednio wcześniej, tak by ustawy budżetowe weszły w życie przed rozpoczęciem roku budżetowego, zaś „[w]artość konstytucyjną jaką jest równowaga budżetowa nie może w nieskończoność usprawiedliwiać legislacyjnego niedbalstwa ustawodawcy tudzież innych podmiotów uczestniczących w tym procesie”. Odstąpienie od zasady *vacatio legis* i zakazu retroaktywnego działania ustawy nie może przeobrazić się w stałą praktykę, ponieważ godzi to w podstawy demokratycznego państwa prawnego.

Zawieszenie prawa do waloryzacji wynagrodzenia za pracę stanowi również naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Grupa zawodowa pracowników sądów i prokuratur została w największym stopniu obciążona skutkami trudności finansowych państwa z powodu zastosowania przez ustawodawcę dwóch rozwiązań: zamrożenia wysokości wynagrodzeń i zawieszenia ich waloryzacji. Jednocześnie rozwiązania te nie zostały zastosowane do wszystkich pracowników państwowej sfery budżetowej, co świadczy o nieprzestrzeganiu przez ustawodawcę zasad sprawiedliwości społecznej.

4.4. Uzasadniając wpływ odpowiedzi na pytanie prawne na rozstrzygnięcie toczącej się sprawy pytający sąd stwierdził, że stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów „w zależności od okoliczności konkretnej sprawy – uczyni zasadnym rozważenie przesłanek waloryzacji wynagrodzeń w oparciu (...) o (...) art. 358<sup>1</sup> § 1 k.c. w zw. z art. 300 k.p. Odmienne rozstrzygnięcie w tym przedmiocie skutkować będzie natomiast oddaleniem powództwa w całości jako pozbawionego podstaw prawnych”.

Mimo że kwestionowane ustawy budżetowe utraciły moc obowiązującą z upływem danego roku, pytanie prawne jest dopuszczalne, ponieważ zaskarżone przepisy mogą mieć zastosowanie do różnych wypadków, w szczególności w postępowaniach przed sądami powszechnymi w sprawach o roszczenia wynikające ze stosunku pracy.

5. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 4 września 2014 r. pytanie prawne Sądu Rejonowego w Sandomierzu (sygn. P 38/14) zostało połączone do wspólnego rozpoznania z pytaniami prawnymi Sądu



Rejonowego w Rzeszowie (sygn. P 44/13) i Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu (sygn. P 14/14) pod wspólną sygnaturą akt P 44/13.

6. Pismem z 25 września 2014 r. Marszałek Sejmu, odnosząc się do pytań prawnych przedstawionych przez Sąd Rejonowy w Rzeszowie oraz Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu, wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6.1. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że w niniejszej sprawie spełnione są przesłanki podmiotowa i przedmiotowa warunkujące dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi pytania prawnego, niemniej wątpliwości budzi spełnienie przesłanki funkcjonalnej.

W ocenie Marszałka Sejmu sytuacja prawna powodów w postępowaniach toczących się przed sądami została uregulowana w postaci tzw. kaskadowego odesłania – art. 14a u.p.s.p. i art. 14 ust. 1b u.k.s. odsyłają do ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, ta ustawa zaś, w zakresie określenia wysokości średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, zawiera odesłanie do każdorocznej ustawy budżetowej. W związku z tym wskazane przez pytające sądy jako przedmiot kontroli przepisy ustaw okołobudżetowych nie będą podstawą rozstrzygnięcia w toczących się sprawach, ponieważ nie stanowią źródła normatywnego „zamrożenia” wynagrodzeń i nie zawierają norm, na podstawie których można byłoby dokonać waloryzacji wynagrodzeń. Jednocześnie pytające sądy nie uzasadniły związku pomiędzy zaskarżonymi przepisami ustaw okołobudżetowych a żądaniem waloryzacji wynagrodzeń w toczących się postępowaniach.

W związku z tym orzekanie o przywołanych związkowo jako przedmiot kontroli przepisach ustaw okołobudżetowych jest niedopuszczalne, a postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone.

6.2. Marszałek Sejmu nie zgadza się ze stanowiskiem pytających sądów co do tego, że waloryzacja wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej jest corocznym obowiązkiem podwyższania wynagrodzeń, a przepisy prawa kształtują ekspektatywę do podwyższenia wynagrodzenia pracowników sądów i prokuratorów oraz kuratorów sądowych.

W ocenie Marszałka Sejmu ustalanie średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń jest elementem polityki finansowej państwa, a rozstrzygnięcia w tej mierze są materią zarezerwowaną dla ustawodawcy. Decyzje w tym zakresie podejmowane są na podstawie wielu zmiennych w postaci wskaźników gospodarczych odzwierciedlających sytuację finansową państwa, co pociąga za sobą konieczność uwzględniania ryzyka ograniczenia potencjalnego wzrostu wynagrodzeń w przypadku niekorzystnego kształtowania się prognozowanych wskaźników. Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń tworzy negocjacyjny mechanizm kształtowania średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, zastrzegając jednocześnie kompetencję do ostatecznego jego określenia dla władzy ustawodawczej. Z kolei tworzenie sztywnego mechanizmu waloryzacji wynagrodzeń, ze względu na konieczność oceny sytuacji finansowej państwa, byłoby niecelowe i dysfunkcyjne. Ponadto Marszałek Sejmu odwołał się w argumentacji do treści wyroku TK z 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93).

Brak waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów i prokuratorów oraz kuratorów sądowych należy postrzegać jako element szerszej polityki państwa, zmierzającej do zahamowania wzrostu poziomu zadłużenia oraz realizacji obowiązku zachowania odpowiednich granic poziomu długu publicznego. Zdaniem Marszałka Sejmu pytające sądy powinny przede wszystkim rozważyć kierunek wykładni zaskarżonych przepisów zgodny z wykładnią systemową i orzecznictwem Trybunału.

6.3. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że pytające sądy nie określiły sposobu (konkretnych skutków prawnych), w jaki ewentualne orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów wywierałoby wpływ i determinowało kształt przyszłego rozstrzygnięcia w toczących się sprawach. W jego ocenie pytające sądy pośrednio przyznają, że na gruncie tak sformułowanych pytań prawnych nie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

Zdaniem Marszałka Sejmu ewentualne orzeczenie Trybunału nie może wywrzeć wpływu na zmianę rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach rozpatrywanych przez pytające sądy. Zagadnienie waloryzacji wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej jest bowiem elementem polityki finansowej państwa, realizowanej przez ustawodawcę. Jednocześnie ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń nie formułuje automatycznego mechanizmu waloryzacji ani nie wskazuje żadnego algorytmu, na podstawie którego sądy mogłyby dokonać waloryzacji wynagrodzeń.

Niemożliwe jest również, by pytające sądy zastosowały art. 358<sup>1</sup> § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.). Zastosowanie tego przepisu jest w orzecznictwie dyskusyjne, a ponadto obwarowane wieloma ograniczeniami. W tym zakresie Marszałek Sejmu odwołał się do wyroku Sądu Najwyższego z 8 października 1996 r., sygn. akt I PRN 90/96 (Lex nr 1222362).

7. Pismem z 10 października 2014 r. Marszałek Sejmu odniósł się do pytania prawnego Sądu Rejonowego w Sandomierzu, wnosząc o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Ze względu na tożsamość sformułowanych zarzutów, Marszałek Sejmu przytoczył najważniejsze argumenty zawarte w piśmie z 25 września 2014 r. Jednocześnie stwierdził, że na ocenę braku możliwości prowadzenia dalszego postępowania nie ma wpływu przywołanie przez pytającego sąd dodatkowych wzorców kontroli. Część z nich pozostaje bowiem w sposób oczywisty nieadekwatna do przedmiotu kontroli (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a w odniesieniu do pozostałych brak jakiegokolwiek argumentacji lub argumentacja ta jest zbyt lakoniczna (art. 7, art. 30, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Ponadto, w ocenie Marszałka Sejmu, ustawodawca nie dopuścił się naruszenia zasady ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ponieważ ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń nie tworzy praw podmiotowych lub ich ekspektatyw.

8. Prokurator Generalny pismem z 31 października 2014 r. zajął stanowisko, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność orzekania.

8.1. Prokurator Generalny, analizując orzecznictwo Trybunału, stwierdził, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i w razie jej kolizji z inną zasadą konstytucyjną może być konieczne przyznanie pierwszeństwa tej innej zasadzie. Wartością konstytucyjną, która może uzasadniać ograniczenie lub zniesienie praw nabytych, jest chociażby zachowanie równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa.

Zdaniem Prokuratora Generalnego należy odpowiedzieć na pytanie, czy w sytuacji wielokrotnego „zamrożenia” wynagrodzeń pracowników sądów zostało dostatecznie uzasadnione istnienie ważnego interesu publicznego, uprawniającego ustawodawcę do podjęcia takich działań legislacyjnych.

8.2. Prokurator Generalny przypominał wyrok TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, zauważając, że w sprawie tej przedmiotem rozstrzygnięcia była regulacja prawna, która jednorazowo „zamroziła” wynagrodzenia sędziów, podczas gdy w sprawie analizowanej w niniejszym postępowaniu „zamrożenie” wynagrodzeń pracowników sądów i prokuratur jest rozwiązaniem powtarzanym wielokrotnie w kolejnych latach.

W ocenie Prokuratora Generalnego zaskarżone art. 14a u.p.s.p. w związku z art. 4 u.k.w. oraz art. 14 u.k.s. tworzą prawo do wynagrodzenia ukształtowanego na podstawie wskaźnika waloryzacji ustalanego corocznie w ustawie budżetowej, który powinien prowadzić wprost do podwyższenia tego wynagrodzenia. Są to regulacje o charakterze gwarancyjnym i można z nich wywodzić prawo nabyte, ukształtowane jako prawo do wynagrodzenia corocznie ustalanego w oparciu o czynnik, który ma stabilizować jego wartość ekonomiczną. Ewentualne podwyższenie wynagrodzenia w roku kolejnym powinno zależeć od relacji pomiędzy wysokością wskaźnika wzrostu wynagrodzeń a wartością wskaźnika odpowiadającego poziomowi inflacji w roku poprzednim. Na podstawie zaskarżonych przepisów prawo do wynagrodzenia w wysokości ustalonej każdego roku na poziomie gwarantującym zachowanie stabilnej wartości ekonomicznej otrzymywanych należności pieniężnych można uznać za „prawo nabyte niejako globalnie”.

8.3. Zdaniem Prokuratora Generalnego waloryzacja oznacza zapewnienie równowartości ekonomicznej wiarytelności w chwili jej powstania i jej dokonanie jest powinnością państwa wobec adresatów zaskarżonych przepisów. W związku z tym analizowane regulacje prawne naruszają prawo do wynagrodzenia obliczanego w oparciu o rozwiązania gwarancyjne i kolidują z konstytucyjnym standardem ochrony praw nabytych. Zaskarżone przepisy prowadzą do deprecjacji wynagrodzeń, a ich niezbędność dla zachowania równowagi budżetowej nie została dostatecznie obiektywnie uprawdopodobniona.

Trwałe „zamrożenie” wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej nie pozostaje w odpowiedniej relacji do założonych przez ustawodawcę celów gospodarczych i nie zostało dostatecznie uzasadnione koniecznością równowagi budżetu. Tym samym ustawodawca nie spełnił wymogów uzasadniających odstępstwo od systemu ustalania wynagrodzeń pracowników sądów i prokuratur. W celu uzasadnienia powyższego stanowiska Prokurator Generalny dokonał analizy Programu Konwergencji zaopiniowanego przez Radę Unii Europejskiej ds. Ekonomicznych i Finansowych (ECOFIN) wraz z aktualizacjami, a także Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2010-2013.

8.4. Analizując dopuszczalność skierowania w analizowanej sprawie przez pytające sądy pytań prawnych do Trybunału, Prokurator Generalny stwierdził, że zostały spełnione przesłanki podmiotowe i przedmiotowe

każdego z pytań prawnych. Wątpliwości budzi natomiast bezpośredni związek pomiędzy odpowiedzią na pytania prawne a przyszłymi rozstrzygnięciami spraw zawisłych przed sądami.

W ocenie Prokuratora Generalnego pytające sądy nie mogą zastosować w rozstrzyganych sprawach art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c., zwłaszcza w świetle uchwały Sądu Najwyższego z 29 czerwca 1995 r., sygn. akt I PZP 5/95 (OSNA-PUIS nr 4/1996, poz. 56), bo świadczenia pieniężne wypłacone w terminie nie mogą być już waloryzowane na podstawie powyższego przepisu. Regulacje ustawowe kształtujące wynagrodzenie pracowników państwowej sfery budżetowej nie pozwalają tym samym na określenie wysokości wynagrodzeń na podstawie swobodnego uznania sądu.

W związku z powyższym ewentualne rozstrzygnięcie Trybunału nie mogłoby wywrzeć wpływu na kierunek rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach rozpatrywanych przez pytające sądy. Żadna z przywołanych ustaw nie formułuje szczegółowego mechanizmu czy algorytmu waloryzacji, który mógłby być zastosowany przez sąd. Jednocześnie Trybunał nie mógłby sformułować żadnych dyrektyw w ewentualnym orzeczeniu w powyższym zakresie.

Sądy pytające uczyniły przedmiotem pytań prawnych odpowiednie przepisy ustaw budżetowych, które przestały obowiązywać z końcem określonego roku budżetowego. Prokurator Generalny uznał, że w niniejszej sprawie nie ma jednak zastosowania przesłanka określona w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Ponadto zauważył, że sądy nie uzasadniły tego, jakie znaczenie w rozpatrywanych sprawach mają inne przepisy wskazane jako przedmiot kontroli, a mianowicie przepisy ustaw okobudżetowych, skoro ich adresatem były jednostki sektora finansów publicznych.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Treść powyższych przepisów wskazuje na przesłanki, od których spełnienia zależy dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną.

1.1. Przesłanka podmiotowa określa podmiot mający kompetencję do inicjowania kontroli przepisów prawa przez Trybunał w drodze pytania prawnego. Podmiotem tym może być wyłącznie sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji (por. postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. P 12/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 86), czyli państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej (por. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36).

1.2. Przesłanka przedmiotowa określa przedmiot pytania prawnego. Może nim być każdy akt normatywny (przepis prawny), a zatem akt ustanawiający normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. postanowienie TK z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68). Postępowanie powinno dotyczyć badania zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, przy czym jako wzorzec kontroli powinien być wskazany akt normatywny mający wyższą rangę w hierarchicznym systemie prawa niż akt normatywny poddawany kontroli w toku procedury rozpoznawania pytania prawnego (por. postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. P 12/08).

1.3. Przesłanka funkcjonalna wskazuje na związek między pytaniem prawnym a sprawą zawisłą przed sądem. Pytanie prawne może być podniesione wyłącznie na tle konkretnej sprawy, a jego przedmiotem może być wyłącznie przepis prawa, który ma bezpośredni związek z toczącym się postępowaniem (por. postanowienie TK z 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195). Tym samym przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ten przepis, który musi być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowane orzeczenie, a więc który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia (por. postanowienia TK z: 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24; 4 października 2010 r., sygn. P 12/08 oraz 19 października 2011 r., sygn. P 42/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 92). W drodze pytań prawnych mogą podlegać ocenie Trybunału „te regulacje prawne, które będą wykorzystane (stosowane) w trakcie postępowania sądowego i które mogą doprowadzić organ sądowy do wydania na ich podstawie aktu stosowania prawa (orzeczenia). Mogą to być zarówno przepisy (normy) prawa proceduralnego, wyrażające tryb danego postępowania, jak i przepisy (normy) prawa materialnego, na podstawie których możliwa

jest ocena stanów faktycznych. Wreszcie mogą to być przepisy (normy) kompetencyjne i ustrojowe” (postanowienie TK z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79; zob. również postanowienie TK z 19 października 2011 r., sygn. P 42/10).

1.3.1. Kontrola dokonywana w drodze pytań prawnych ma charakter incydentalny i jest możliwa jedynie w zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na pytanie (por. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118 oraz 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52). Odpowiedź na pytanie prawne powinna być sądowi niezbędna do prawidłowego rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy, a owa zależność powinna być wskazana i uzasadniona przez sąd. Tym samym pytający sąd musi dokładnie uargumentować, dlaczego rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy nie jest możliwe bez wydania orzeczenia przez Trybunał (por. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. P 24/07; 4 października 2010 r., sygn. P 12/08 oraz 20 października 2010 r., sygn. P 37/09). W konsekwencji przedmiotem pytania prawnego może być tylko ten przepis, którego ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału wywrze bezpośredni wpływ na sposób rozstrzygnięcia sprawy, na kanwie której przedstawiono pytanie prawne (por. postanowienia TK z: 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57 oraz 20 października 2010 r., sygn. P 37/09). Musi zatem zachodzić relewantna i ścisła relacja między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, czyli między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zostało postawione pytanie prawne (por. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03; 22 października 2007 r., sygn. P 24/07; 3 marca 2009 r., sygn. P 63/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31 oraz 20 października 2010 r., sygn. P 37/09).

1.3.2. Trybunał stwierdza, że instytucja pytania prawnego ma charakter subsydiarny. Oznacza to, że pytanie prawne jest niedopuszczalne, jeżeli wątpliwości sądu co do zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy prawne lub akt normatywny (por. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. P 24/07; 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06; 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07 oraz 4 października 2010 r., sygn. P 12/08). Wątpliwości co do zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą muszą być obiektywnie uzasadnione i na tyle istotne, by potrzebne było ich wyjaśnienie w ramach procedury pytań prawnych przez Trybunał (por. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06; 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07 oraz 19 października 2011 r., sygn. P 42/10).

2. W niniejszej sprawie została spełniona przesłanka podmiotowa pytań prawnych, gdyż pytania te zostały skierowane przez sądy – Sąd Rejonowy w Rzeszowie, Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu oraz Sąd Rejonowy w Sandomierzu. Spełniona została również przesłanka przedmiotowa, ponieważ jako przedmiot kontroli zostały wskazane w odpowiednim zakresie przepisy ustawowe: art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. – Ustawa budżetowa na rok 2010 (Dz. U. Nr 19, poz. 102; dalej: ustawa budżetowa na rok 2010), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150; dalej: ustawa budżetowa na rok 2011) w związku z art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578, ze zm.; dalej: ustawa o budżecie z 2010 r.), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. poz. 273; dalej: ustawa budżetowa na rok 2012) w związku z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707, ze zm.; dalej: ustawa o budżecie z 2011 r.), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. poz. 169, ze zm.; dalej: ustawa budżetowa na rok 2013) w związku z art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1456, ze zm.; dalej: ustawa o budżecie z 2012 r.). Jednocześnie jako wzorce kontroli pytające sądy zostały wskazane przepisy konstytucyjne, a zatem przepisy znajdujące się wyżej w hierarchii aktów prawnych.

Analizy wymaga jednak spełnienie przez pytające sądy przesłanki funkcjonalnej.

3. W pierwszej kolejności należy zbadać, czy zachodzi relewantny związek między art. 44 ust. 1 ustawy o budżecie z 2010 r., art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o budżecie z 2011 r. i art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o budżecie z 2012 r., a sprawami zawisłymi przed Sądem Rejonowym w Rzeszowie i Sądem Rejonowym dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu, które wskazały powyższe przepisy jako przedmiot kontroli.

3.1. Sprawy zawisłe przed pytającymi sądami, będące podstawą do wystąpienia z pytaniami prawnymi, dotyczą zapłaty powodom kwoty pieniężnej będącej różnicą wysokości wynagrodzenia za pracę otrzymanego



przez powodów w latach 2010-2013 i wysokości wynagrodzenia za pracę, jakie powodowie powinni otrzymać, jeżeli w powyższym okresie czasu zostałaby przeprowadzona waloryzacja ich wynagrodzeń za pracę.

W ocenie Marszałka Sejmu wskazane przez pytające sądy jako przedmiot kontroli przepisy ustaw okołobudżetowych nie będą podstawą rozstrzygnięcia w toczących się sprawach, bo nie stanowią źródła normatywnego „zamrożenia” wynagrodzeń i nie zawierają norm, na podstawie których można byłoby dokonać waloryzacji wynagrodzeń. Jednocześnie pytające sądy nie uzasadniły związku pomiędzy zaskarżonymi przepisami ustaw okołobudżetowych a żądaniem waloryzacji wynagrodzeń w toczących się postępowaniach. W związku z tym orzekanie o przepisach ustaw okołobudżetowych jest niedopuszczalne, a postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone.

3.2. W sprawach toczących się przed pytającymi sądami powodami są osoby zatrudnione w sądach na stanowiskach starszego sekretarza sądowego i starszego kuratora sądowego. Powód zatrudniony na stanowisku starszego sekretarza sądowego jest objęty zakresem zastosowania ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639, ze zm.; dalej: u.p.s.p.), a powód zatrudniony na stanowisku starszego kuratora sądowego – zakresem zastosowania ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 795, ze zm.; dalej: u.k.s.).

Stosownie do art. 14a u.p.s.p. „[p]odwyższenie wynagrodzeń urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury następuje w terminach i na zasadach określonych dla pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń”. Powyższe zasady zostały uregulowane w ustawie z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.; dalej: u.k.w.). Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.k.w. „[w]ynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń”. Z kolei z art. 14 ust. 1b u.k.s. wynika, że kwota bazowa będąca podstawą ustalenia wynagrodzenia zasadniczego kuratorów zawodowych „jest waloryzowana corocznie średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym na podstawie przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej”. Z powyższych regulacji wynika, że wynagrodzenia pracowników sądów i prokuratury oraz kuratorów sądowych są waloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, który – stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 3 u.k.w. – jest ustalany w ustawie budżetowej.

Trybunał stwierdził, że wynagrodzenia pracowników sądów i prokuratury oraz kuratorów sądowych są waloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, który jest ustalany corocznie w ustawie budżetowej. Natomiast wskazane przez pytające sądy art. 44 ust. 1 ustawy okołobudżetowej z 2010 r., art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy okołobudżetowej z 2011 r. i art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy okołobudżetowej z 2012 r. nie określają średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, za pomocą którego dokonywana jest waloryzacja wynagrodzeń za pracę powodów, ani sposobu jego ustalania. W konsekwencji przepisy te nie znajdują zastosowania przy wydawaniu rozstrzygnięcia w sprawach, które stały się podstawą do sformułowania pytań prawnych.

3.3. W związku z powyższym Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w sprawie badania tego, czy przywołane związkowo jako przedmiot kontroli art. 44 ust. 1 ustawy okołobudżetowej z 2010 r., art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy okołobudżetowej z 2011 r. i art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy okołobudżetowej z 2012 r., są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, w oparciu o art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Analizy wymaga również to, czy zachodzi relewantny związek między art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2010, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2011, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2012 i art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2013 a sprawami zawisłymi przed sądami, na podstawie których zostały sformułowane pytania prawne.

4.1. Sprawy, na kanwie których zostały skierowane do Trybunału pytania prawne, dotyczą roszczeń o zapłatę kwot pieniężnych będących różnicą wysokości wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez powodów w latach 2010-2013 i wysokości wynagrodzenia za pracę, jakie powodowie powinni otrzymać, jeżeli w powyższym okresie czasu zostałaby dokonana waloryzacja ich wynagrodzeń za pracę. W związku z powyższym sądy, w celu prawidłowego rozpoznania spraw, powinny ustalić, czy i w jaki sposób wynagrodzenie za pracę powodów winno być zwaloryzowane.

Z dokonanej już przez Trybunał analizy art. 14a u.p.s.p., art. 14 ust. 1b u.k.s. oraz art. 4 ust. 2 i art. 9 ust. 1 pkt 3 u.k.w. wynika, że wynagrodzenia pracowników sądów i prokuratury oraz kuratorów sądowych są waloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, który jest ustalany w ustawie budżetowej. Niewątpliwie zatem sądy rozpoznające sprawy, w celu wydania właściwych rozstrzygnięć, zobowiązane będą bezpośrednio

zastosować art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2010, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2011, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2012 i art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2013, które określają średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w latach 2010-2013.

Rozważenia wymaga jednak to, czy ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności powyższych przepisów ustaw budżetowych wywrze wpływ na treść rozstrzygnięć w sprawach zawisłych przed pytającymi sądami.

4.2. Pytające sądy dwójako określiły wpływ ewentualnego orzeczenia Trybunału na treść rozstrzygnięć w toczących się sprawach. Sąd Rejonowy w Rzeszowie i Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu wskazały, że stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów – w zależności od tego, z którym wzorcem konstytucyjnym zostanie stwierdzona niezgodność – pozwoli na jednoznaczne odrzucenie możliwości ukształtowania wynagrodzenia powodów w spornym okresie albo dokonanie przez pytające sądy samodzielnej oceny tej kwestii. Z kolei Sąd Rejonowy w Sandomierzu stwierdził, że uznanie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów – w zależności od okoliczności konkretnej sprawy – uczyni zasadnym rozważenie przesłanek waloryzacji wynagrodzeń na podstawie o art. 358<sup>1</sup> § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.) w związku z art. 300 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.).

4.3. Trybunał zwrócił uwagę, że ewentualne orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2010, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2011, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2012 i art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2013 doprowadziłoby do sytuacji, w której za niezgodne z Konstytucją zostałyby uznane i tym samym wyeliminowane z porządku prawnego przepisy ustaw budżetowych, określające wysokość średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w latach 2010-2013.

Jednocześnie wciąż obowiązywałyby art. 14a u.p.s.p., art. 14 ust. 1b u.k.s. i art. 4 ust. 2 u.k.w., zgodnie z którymi wynagrodzenie za pracę pracowników sądów i prokuratury oraz kuratorów sądowych jest waloryzowane lub podwyższane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. Obowiązywałby także art. 9 ust. 1 pkt 3 u.k.w., który wskazuje, że powyższy wskaźnik ustalany jest w ustawie budżetowej.

W takim hipotetycznym stanie normatywnym pytające sądy nadal byłyby zobowiązane do przyjęcia, że podwyższenie wynagrodzenia za pracę powodów winno nastąpić – stosownie do art. 14a u.p.s.p., art. 14 ust. 1b u.k.s. i art. 4 ust. 2 u.k.w. – tylko na podstawie średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń. Z kolei jedynym sposobem ustalenia przez pytające sądy tego wskaźnika byłoby, stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 3 u.k.w., jego odczytanie z odpowiednich przepisów ustaw budżetowych, które jednak zostałyby usunięte z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału. W aktualnym stanie prawnym jednocześnie brak jest normy prawnej, która pozwoliłaby na ukształtowanie wysokości waloryzacji wynagrodzenia za pracę pracowników sądów i prokuratury oraz kuratorów sądowych inaczej, niż na podstawie średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń określonego w ustawie budżetowej.

Trybunał uznał, że ewentualne orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2010, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2011, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2012 i art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2013 doprowadziłoby do powstania luki prawnej, wymagającej interwencji legislacyjnej, a nie do ukształtowania takiego stanu prawnego, który pozwalałby pytającym sądom na odmienne rozstrzygnięcie w toczących się sprawach. Dodatkowo wypełnienie owej luki mogłoby przyjąć różny kształt, ze względu na swobodę działania ustawodawcy, niekoniecznie zgodny z oczekiwaniami stron postępowania.

4.4. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że nie jest spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, jeżeli na skutek hipotetycznego wyroku o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów powstałaby luka prawna, wymagająca interwencji legislacyjnej. Jednocześnie Trybunał zwracał uwagę na to, że jeżeli zaskarżone zostały przepisy ustaw budżetowych, które utraciły już moc obowiązującą, bowiem skonsumowały się z upływem danego roku budżetowego, a hipotetyczne orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów nie doprowadziłoby do zmiany sytuacji prawnej osób, których sprawy są rozpatrywane przez pytające sądy, nie jest również spełniona przesłanka konieczności wydania wyroku w celu ochrony konstytucyjnych praw lub wolności (por. postanowienia TK z: 6 października 2009 r., sygn. P 77/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 140; 8 października 2009 r., sygn. P 117/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 141; 19 kwietnia 2010 r., sygn. P 40/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 40 i 10 grudnia 2010 r., sygn. P 27/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 133).

Trybunał przyjął, że w niniejszej sprawie nie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, ponieważ na skutek hipotetycznego wyroku o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów powstał stan prawny nie pozwalający pytającym sądom na odmienne rozstrzygnięcie w toczących się sprawach.

4.5. W związku z powyższym Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w sprawie badania tego, czy art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2010 jest zgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz czy art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2011, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2012 i art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2013 są zgodne art. 24 w związku z art. 30 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 w związku z art. 7 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 Konstytucji, w oparciu o art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny pragnie jednak zwrócić uwagę, że wieloletni brak waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów i prokuratur oraz kuratorów sądowych budzi niepokój z punktu widzenia realizacji zasad i wartości konstytucyjnych.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 22

### **POSTANOWIENIE** z dnia 18 lutego 2015 r. **Sygn. akt P 48/13**

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

Teresa Liszcz – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński  
Leon Kieres  
Marek Kotlinowski  
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 lutego 2015 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Krakowie:

czy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251, ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia pełnoletnim osobom wyznania mojżeszowego, zamieszkującym na terytorium Rzeczypospolitej, lecz nie posiadającym obywatelstwa polskiego, przyjęcie w poczet członków gminy wyznaniowej żydowskiej, jest zgodny z art. 32 i art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

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

#### UZASADNIENIE

##### I

1. Sąd Okręgowy w Krakowie (dalej: SO w Krakowie, sąd pytający) postanowieniem z 17 października 2013 r. (sygn. akt I C 319/13) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251, ze zm.; dalej: u.g.w.ż.) w zakresie, w jakim uniemożliwia pełnoletnim osobom wyznania mojżeszowego, zamieszkującym na terytorium Rzeczypospolitej, lecz nie posiadającym obywatelstwa polskiego, przyjęcie w poczet członków gminy wyznaniowej żydowskiej, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.1. Wątpliwości SO w Krakowie co do niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu u.g.w.ż. powstały na tle następującego stanu faktycznego.

Powód jest wyznania mojżeszowego, od 2011 r. mieszka i pracuje w Krakowie, jest obywatelem Wielkiej Brytanii. Wychowywał się w ortodoksyjnej rodzinie żydowskiej w Londynie i był tam zaangażowany w działalność gminy żydowskiej. Ponieważ powód (jak również jego małżonka) wiąże swoją najbliższą przyszłość z Polską, podjął odpowiednie kroki, by uzyskać status członka Gminy Wyznaniowej Żydowskiej w Krakowie (dalej: gmina, GWŻ w Krakowie).

Pismem z 13 kwietnia 2012 r. powód wezwał GWŻ w Krakowie o przyjęcie go w poczet jej członków. Ponadto, pismem z 9 maja 2012 r. powód zwrócił się do Przewodniczącego Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w Warszawie o modyfikację wewnętrznych regulacji gmin wyznaniowych żydowskich oraz o podjęcie inicjatywy co do zmiany u.g.w.ż.

W odpowiedzi na pismo powoda, z 13 kwietnia 2012 r. (k. 19-20 akt sprawy IC 319/13) wzywające GWŻ w Krakowie do przyjęcia go w poczet jej członków, pozwana gmina w piśmie z 9 maja 2012 r. (k. 24-26 akt sprawy IC 319/13) uznała jego argumentację za niezgodną z postanowieniami art. 7 i art. 23 pkt 13 „Prawa Wewnętrznego Wyznaniowej Wspólnoty Żydowskiej w Rzeczypospolitej Polskiej” uchwalonego 15 stycznia 2006 r. przez Walne Zebranie Związku Gmin w porozumieniu z Radą Religijną Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich (ze zm. z 22 stycznia 2012 r.; dalej: prawo wewnętrzne WWŻ) i regulującego tryb nabywania członkostwa w Wyznaniowej Wspólnocie Żydowskiej w RP. Dodatkowo pozwana podała, „iż wewnętrzny porządek działania Zarządu Gminy Wyznaniowej Żydowskiej w Krakowie w sprawach przyjmowania nowych członków, zawieszania w prawach członkowskich i wykluczania członków ze Wspólnoty reguluje § 5 ust. 3 Regulaminu Pracy Zarządu Gminy Wyznaniowej Żydowskiej w Krakowie stanowiący załącznik do uchwały z dnia 9 września 2011 r., przewidujący zasadę jednomyślności w sprawach członkowskich”.

1.2. Powód, w sprawie zawisłej przed SO w Krakowie, domagał się nakazania gminie złożenia oświadczenia woli, którego treścią będzie przyjęcie go do niej.

Powód stwierdził przed sądem, że art. 2 ust. 1 u.g.w.ż. jest niezgodny z Konstytucją, ponieważ godzi w zasadę równości oraz wolności sumienia i religii (art. 32 oraz art. 53 ust. 1 i 2). Jego zdaniem zasada równości winna znaleźć odzwierciedlenie zarówno w życiu politycznym, gospodarczym, a brak u powoda obywatelstwa polskiego nie może być uznany za brak cechy istotnej, uzasadniającej odmowę dostępu do gminy wyznaniowej żydowskiej. Zdaniem powoda, decyzja o przyjęciu w poczet członków związku wyznaniowego ma być motywowana względami religijnymi, a nie kryteriami formalnymi w postaci posiadania obywatelstwa polskiego. Powód zarzucił ponadto, że pomimo chęci i silnej motywacji religijnej, nie może w pełni uczestniczyć w życiu swojej wspólnoty, choć jego życie zawodowe i rodzinne koncentruje się w Polsce, a jedyną przeszkodą jest brak obywatelstwa polskiego.

Powód podniósł, że konsekwencją przynależności do gminy wyznaniowej żydowskiej jest udział w życiu wspólnoty i korzystanie z przyznanych członkom praw, gdyż status członka gminy łączy się z istotnymi przywilejami, ważnymi z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnej wolności sumienia i wyznania, a jako członek GWŻ w Krakowie mógłby w pełni, zgodnie ze swoimi przekonaniem, uczestniczyć w życiu tej wspólnoty.

1.3. SO w Krakowie wskazał, że art. 2 ust. 1 u.g.w.ż. ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed tym sądem. Ewentualne stwierdzenie przez TK niekonstytucyjności normy wymienionej w sentencji postanowienia SO w Krakowie przesądzi wynik sprawy. W istocie udzielenie odpowiedzi przez TK na zadane pytanie prawne jest warunkiem podjęcia przez SO w Krakowie rozstrzygnięcia z zastosowaniem zakwestionowanego przepisu.

SO w Krakowie wskazał, że do czasu wejścia w życie u.g.w.ż. (11 maja 1997 r.) sytuację prawną żydowskich gmin wyznaniowych określało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o uporządkowaniu stanu prawnego w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego (Dz. U. z 1928 r. Nr 52, poz. 500). Prawodawca nie wymagał obywatelstwa polskiego dla osoby zamierzającej zostać członkiem gminy żydowskiej. Członkami gminy byli wówczas Żydzi, mieszkańcy Rzeczypospolitej Polskiej.

Oznacza to, że u.g.w.ż. wprowadziła dodatkowe kryterium członkostwa w żydowskich gminach wyznaniowych, tj. obywatelstwa polskiego.

1.4. Zdaniem SO w Krakowie, wymóg ten stanowi naruszenie art. 32 Konstytucji. Sąd pytający zaznaczył, że żadna z innych ustaw regulujących stosunek Państwa Polskiego do kościołów i związków wyznaniowych nie zawiera takiego wymogu.



1.5. Przepisy ogólne tych ustaw (podobnie jak w przypadku u.g.w.ż.) potwierdzają natomiast niezależność kościołów i innych związków wyznaniowych od Państwa przy wykonywaniu swoich funkcji religijnych. Poszczególne ustawy stanowią bowiem, że dany kościół lub związek wyznaniowy rządzi się w swych sprawach wewnętrznych własnym prawem – swobodnie wykonując władzę duchową i jurysdykcyjną oraz zarządzając swoimi sprawami.

Ponadto ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 241, ze zm.) w art. 5 normuje prawo przynależności do tego kościoła osobom wyznania ewangelicko-methodystycznego, zamieszkałym lub przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, należącym do parafii ewangelicko-methodystycznych. Ustawodawca nie wprowadził wymogu obywatelstwa polskiego dla tych osób. Dodatkowo, w ust. 2 tego przepisu zapewnia temu Kościołowi prawo do otaczania opieką duszpasterską ewangelików wyznania methodystycznego narodowości polskiej, przebywających czasowo lub na stałe za granicą, oraz współwyznawców z zagranicy, zamieszkujących lub przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 241, ze zm.) stanowi, że tylko osoba mająca obywatelstwo polskie może piastować godności, stanowiska i urzędy duchowne, jak też korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego w karaïmskich gminach wyznaniowych (art. 16).

Podobną regulację zawiera ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 240, ze zm.). Zgodnie z art. 23 tej ustawy, piastowanie godności, stanowisk i urzędów zarówno duchownych, jak i świeckich, jak też wszelkie korzystanie z biernego i czynnego prawa wyborczego w Muzułmańskim Związku Religijnym w Rzeczypospolitej Polskiej zależne jest od posiadania obywatelstwa polskiego, ponadto zaś dla członków najwyższego Kolegium Muzułmańskiego i Imamów – także od znajomości języka polskiego w słowie i piśmie. Minister Wyznań Religijnych i Oświecenie Publicznego władny jest zwolnić od tych wymogów w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie.

1.6. Zdaniem SO w Krakowie, powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że art. 2 ust. 1 u.g.w.ż. stanowi wyjątek na gruncie pozostałych ustaw wyznaniowych, wprowadzając wymogi dodatkowe przynależności do gminy wyznaniowej żydowskiej, w tym kwestionowany wymóg obywatelstwa polskiego. W konsekwencji osoba wyznania mojżeszowego, na mocy kwestionowanego uregulowania ustawowego, znajduje się w sytuacji mniej korzystnej niż osoby innych wyznań, zamieszkujących i praktykujących w Polsce.

Według SO w Krakowie wyznawcy wszystkich religii powinni być traktowani równo, według tej samej miary, bez podstaw do różnicowania tych podmiotów. Kwestionowany przepis ma charakter odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych (wyznawców religii). Odstępstwo to nie znajduje przy tym racjonalnego uzasadnienia. Stąd też kwestionowany przepis, zdaniem SO w Krakowie, narusza art. 32 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji, SO w Krakowie podniósł, że wyznawcy religii żydowskiej, należący do gminy wyznaniowej, mają prawo do zwolnień od pracy lub nauki w dniach świąt religijnych, nie będącymi dniami ustawowo wolnymi od pracy oraz prawo zwolnienia od pracy lub nauki na czas szabasu (art. 11 u.g.w.ż.).

1.7. Sąd pytający odwołał się do zasady konstytucyjnej, że wolność religii to wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego uznania. Obejmuje ona wolność uzewnętrznienia swych przekonań religijnych indywidualnie lub grupowo, publicznie lub prywatnie, a także uprawiania kultu i uczestniczenia w obrzędach.

Brak obywatelstwa polskiego przez pełnoletnią, praktykującą osobę wyznania mojżeszowego mieszkającą w Polsce narusza bezpośrednio tę zasadę chociażby poprzez obchodzenie świąt religijnych wspólnie ze współwyznawcami danej religii, w tym przypadku żydowskiej.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 11 kwietnia 2014 r. przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Pytanie prawne SO w Krakowie nie spełnia, ściśle ze sobą związanych, przesłanek przedmiotowej i funkcjonalnej. Argumentując na rzecz tej tezy Prokurator Generalny wskazał na prawo wewnętrzne WWŻ. Zgodnie z art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze tego prawa: „Członkiem Wspólnoty może być Żyd lub osoba pochodzenia żydowskiego, nie będąca wyznania innego niż mojżeszowe oraz nie będąca członkiem innego kościoła lub związku wyznaniowego, mająca obywatelstwo polskie i miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

Nabycie praw członkowskich potwierdza zaś uchwała zarządu właściwej gminy poprzedzona złożeniem deklaracji i wymaganych dokumentów, a także świadectw (art. 10 ust. 1 zdanie 1 prawa wewnętrznego WWŻ). Rodziny członków Wspólnoty, nie będące członkami gminy, mają prawo w pełni uczestniczyć w życiu gminy, z wyłączeniem ograniczeń wynikających z judaizmu, praw wyborczych oraz innych uprawnień przysługujących wyłącznie członkom gminy wyznaniowej (art. 7 ust. 3 prawa wewnętrznego WWŻ). Na takich samych warunkach mają prawo uczestniczyć w życiu gminy – na podstawie uchwały zarządu gminy – osoby pochodzenia żydowskiego lub wyznawcy judaizmu nie mający polskiego obywatelstwa lub miejsca zamieszkania w Polsce (art. 7 ust. 4 prawa wewnętrznego WWŻ).

2.2. Prokurator Generalny zauważył, że powód domaga się od sądu nakazania GWŻ w Krakowie złożenia oświadczenia woli, którego treścią będzie przyjęcie go w poczet jej członków. Podstawą prawną tego żądania jest art. 64 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.). Zdaniem Prokuratora Generalnego, przytoczającego stosowne orzecznictwo, art. 64 k.c. może być zastosowany tylko gdy istnieje cywilnoprawny obowiązek dokonania określonej czynności prawnej (złożenia oświadczenia woli). Z obowiązkiem tym musi być skorelowane odpowiednie uprawnienie drugiej strony o charakterze roszczenia cywilnoprawnego.

Art. 2 ust. 1 u.g.w.ż., który brzmi: „Gminy żydowskie zrzeszają pełnoletnie osoby wyznania mojżeszowego, posiadające obywatelstwo polskie, zamieszkałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, nie daje podstawy, według Prokuratora Generalnego, do nałożenia na gminę żydowską zrzeszoną w ZGWŻ obowiązku przyjęcia w poczet członków wszystkich osób spełniających kryteria wymienione w tym przepisie. Tym samym nie można uznać, że zainteresowanym przyjęciem do tej wspólnoty przysługuje roszczenie cywilnoprawne na mocy tego przepisu.

2.3. Gminy żydowskie rządzą się w swoich sprawach prawem wewnętrznym, a jedynymi organami uprawnionymi do rozstrzygania spraw regulowanych prawem wewnętrznym ZGWŻ są przewidziane w nim organy wspólnoty. Przy czym warunki członkostwa – zgodnie z art. 7 ust. 1 prawa wewnętrznego WWŻ – są bardziej rygorystyczne niż warunki ustawowe. Prawo wewnętrzne WWŻ nie zezwala np. na przyjęcie do wspólnoty Żydów i innych osób wyznania mojżeszowego będących członkami innego kościoła lub związku wyznaniowego.

2.4. Prokurator Generalny nie podzielił stanowiska sądu pytającego, że udzielenie odpowiedzi przez Trybunał na pytanie prawne jest warunkiem podjęcia przez sąd rozstrzygnięcia z zastosowaniem kwestionowanego przepisu ustawy, a stwierdzenie niekonstytucyjności normy wymienionej w sentencji postanowienia przesądzi o uwzględnieniu powództwa. SO w Krakowie w uzasadnieniu pytania prawnego nie wziął bowiem pod uwagę, że z art. 2 ust. 1 u.g.w.ż. nie wynika obowiązek przyjęcia w poczet członków gminy żydowskiej wszystkich osób spełniających warunki wymienione w tym przepisie. Tym samym zaskarżony przepis nie ma znaczenia w rozpatrywanej przez sąd sprawie. Stanowi to podstawę do umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, z powodu niespełnienia przez pytanie prawne przesłanki przedmiotowej i tym samym funkcjonalnej.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 18 czerwca 2014 r. przedstawił stanowisko w sprawie wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Podobnie jak Prokurator Generalny, Marszałek Sejmu wskazał, że w sprawie zawisłej przed SO w Krakowie nie jest dopuszczalne wydanie tzw. orzeczenia zastępczego, a więc zastosowanie art. 64 k.c. Po pierwsze dlatego, że przepis ten dotyczy wyłącznie oświadczeń woli w rozumieniu prawa cywilnego. Po drugie zaś, ponieważ nie stwarza on samoistnej podstawy dla kreowania obowiązku wyrażenia oświadczenia woli, a jedynie określa skutki prawne wynikające ze stwierdzenia tego obowiązku, którego źródłem są określone stosunki materialnoprawne. Tymczasem nie sposób jest uznać, że zakwestionowany w pytaniu prawnym art. 2 ust. 1 u.g.w.ż. przyznaje każdej osobie, która spełnia określone w nim ogólnie przesłanki, roszczenie cywilnoprawne o przyjęcie w poczet członków gminy wyznaniowej żydowskiej.

Wniosek taki byłby niezgodny nie tylko z nakazem poszanowania autonomii związków wyznaniowych, ale także z zasadami wykładni prawa oraz ze zdrowym rozsądkiem. W warunkach obowiązującego konstytucyjnego modelu stosunków państwo-kościół nie do pomyślenia jest bowiem sytuacja, w której władze publiczne miałyby zmuszać związek wyznaniowy do przyjęcia do swego grona osoby niepożądanego przez ów związek.

Ewentualny wyrok Trybunału w przedmiocie zgodności art. 2 ust. 1 u.g.w.ż. ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi nie mógłby więc wpłynąć na kierunek rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. Tym samym zaskarżony przepis nie ma znaczenia w rozpatrywanej przez sąd sprawie. Stanowi to podstawę do umorzenia

postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, z powodu niespełnienia przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Kwestia dopuszczalności pytania prawnego SO w Krakowie.

1.1. Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu konieczne jest ustalenie, czy analizowane pytanie spełnia wymagania dopuszczalności określone w art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) oraz wymagania formalne określone w art. 32 ustawy o TK.

1.2. W doktrynie Trybunału oczywiste jest, że pytanie prawne jest jednym z dwóch (obok skargi konstytucyjnej) instrumentów konkretnej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, której cechą charakterystyczną jest uzależnienie jej dopuszczalności od istnienia związku między kwestionowaną normą prawną a indywidualnym przypadkiem zastosowania prawa. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego spowoduje, że treść rozstrzygnięcia wydanego przez pytający sąd będzie inna niż treść rozstrzygnięcia, które zapadłoby z uwzględnieniem obowiązywania normy poddanej kontroli Trybunału (zob. wśród wielu, postanowienie z 26 listopada 2012 r., sygn. P 10/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 127).

1.3. Konstytucyjne kryteria dopuszczalności sądowych pytań prawnych należy odnieść do pytania prawnego rozpoznawanego w niniejszej sprawie.

1.4. Mając to na uwadze, Trybunał wskazuje, aprobując podejście w tej sprawie Prokuratora Generalnego, że sprawa zawisła przed SO w Krakowie dotyczy wniosku powoda o wydanie orzeczenia, stwierdzającego obowiązek GWŻ w Krakowie, zastępującego oświadczenie tej Gminy o przyjęciu powoda w poczet jej członków. Podstawą prawną powództwa jest więc art. 64 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.), który brzmi: „Prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli, zastępuje to oświadczenie”.

Normę zawartą w art. 64 k.c. dopełnia procesowo art. 1047 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.), który brzmi:

„§ 1. Jeżeli dłużnik jest obowiązany do złożenia oznaczonego oświadczenia woli, prawomocne orzeczenie sądu zobowiązujące do złożenia oświadczenia zastępuje oświadczenie dłużnika.

§ 2. Jeżeli złożenie oświadczenia woli jest uzależnione od świadczenia wzajemnego wierzyciela, skutek wymieniony w paragrafie poprzedzającym powstaje dopiero z chwilą prawomocnego nadania orzeczeniu klauzuli wykonalności”.

Zgodnie z ustaloną w orzecznictwie sądowym oraz nauce prawa wykładnią art. 64 k.c., określa on skutki materialno-prawne orzeczenia sądowego nakazującego złożenie oświadczenia woli. Przewiduje on, że oświadczenie woli strony zobowiązanej do jego złożenia może być zastąpione orzeczeniem sądu. Sąd może wydać takie orzeczenie na żądanie osoby uprawnionej, zainteresowanej dokonaniem określonej czynności prawnej. Art. 64 k.c. stosuje się, jeżeli podmiot zobowiązany do złożenia oznaczonego oświadczenia woli uchyla się od jego złożenia. Przepis ten nie poszerza tu kompetencji sądu i nie pozwala na dowolne ustalanie istnienia takiego obowiązku (zob. wyrok SA w Katowicach z 10 stycznia 2014, I ACA 969/13, Lex nr 1428077; A. Janiak, komentarz do art. 64 k.c., uwaga 2, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część I. Przepisy Ogólne*, Warszawa 2012).

Uchyla się od złożenia wymaganego oświadczenia woli podmiot zobowiązany, gdy wyraźnie odmówił jego złożenia albo zachowuje się biernie („milczy”), pomimo ciężącego na nim obowiązku złożenia takiego oświadczenia. Uchylaniem się od złożenia oświadczenia woli jest wprawdzie złożenie go przez podmiot zobowiązany, ale inny w treści bądź w formie od nakazanego przez sąd.

Jednocześnie w orzecznictwie sądowym i literaturze przedmiotu jednomyślnie przyjmuje się, że art. 64 k.c. nie stanowi samoistnej podstawy dla kreowania obowiązku złożenia oznaczonego oświadczenia woli. Stanowi on jedynie podstawę prawną do przymusowej realizacji obowiązku, który wynika z innego źródła (zob. wśród wielu: wyrok SN z 26 października 2011 r., sygn. akt III CSK 16/11, Lex nr 1101659; Z. Radwański, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. II, Warszawa 2008, s. 317; M. Safjan, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, Tom I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2005, s. 292). Przepis ten stosuje się tylko, jeżeli istnieje cywilnoprawny obowiązek dokonania

określonej czynności prawnej (złożenia oświadczenia woli). Z obowiązkiem tym musi być skorelowane odpowiednie uprawnienie drugiej strony o charakterze roszczenia cywilnoprawnego. Przymusowa realizacja obowiązku złożenia oznaczonego oświadczenia woli jest możliwa tylko, jeżeli istnieje przepis prawa lub ważna czynność prawna pozwalające na ustalenie podmiotu zobowiązanego i uprawnionego oraz konkretnej treści roszczenia (zob. wśród wielu: uchwała SN z 11 marca 1994 r., sygn. akt III CZP 17/94, OSNC nr 10/1994, poz. 185; wyrok SA w Szczecinie z 29 listopada 2012 r., sygn. akt I ACa 609/12, Lex nr 1280587; Z. Radwański, [w:] *System...*, s. 315). Obowiązek złożenia oznaczonego oświadczenia woli może wynikać z czynności prawnej, z ustawy albo z aktu administracyjnego (zob. A. Janiak, komentarz do art. 64 k.c., uwaga 3, *op.cit.*).

1.5. W sprawie zawisłej przed SO w Krakowie brak jest podstaw prawnych do uznania istnienia cywilnoprawnego obowiązku GWŻ w Krakowie przyjęcia powoda w poczet swych członków.

1.6. Treść art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1798; dalej: u.g.w.ż.) nie daje podstawy do nałożenia na gminę żydowską zrzeszoną w ZGWŻ obowiązku przyjęcia w poczet członków każdego kto spełnia kryteria wymienione w tym przepisie. Tym samym nie można uznać, że pragnącym przystąpić do tej wspólnoty przysługuje roszczenie cywilnoprawne na mocy tego przepisu.

1.7. Gminy żydowskie – o czym wcześniej była mowa – rządzą się w swoich sprawach własnym prawem wewnętrznym, a jedynymi organami uprawnionymi do rozstrzygania spraw regulowanych prawem wewnętrznym ZGWŻ są przewidziane w nim organy wspólnoty. Przy czym warunki członkostwa – zgodnie z art. 7 ust. 1 Prawa Wewnętrznego Wyznaniowej Wspólnoty Żydowskiej w Rzeczypospolitej Polskiej, Uchwalonego 15 stycznia 2006 r. (dalej: prawo wewnętrzne WWŻ) są bardziej rygorystyczne niż te wynikające z zaskarżonego przepisu. Prawo wewnętrzne WWŻ nie zezwala np. na przyjęcie do wspólnoty Żydów i innych osób wyznania innego będących członkami innego kościoła lub związku wyznaniowego. Dla sytuacji prawnej powoda nie ma to znaczenia, czy Trybunał orzeknie niezgodność art. 2 ust. 1 u.g.w.ż., gdyż nawet po takim rozstrzygnięciu WWŻ może pozostawić dotychczasową treść art. 7 prawa wewnętrznego WWŻ. To oznacza brak wpływu wyroku Trybunału w niniejszej sprawie na rozstrzygnięcie SO w Krakowie.

1.8. Z tej racji Trybunał uznaje, że pytanie prawne SO w Krakowie nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, gdyż udzielenie odpowiedzi przez Trybunał na to pytanie nie jest warunkiem podjęcia przez sąd rozstrzygnięcia z zastosowaniem kwestionowanego przepisu u.g.w.ż. Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 u.g.w.ż. w zakwestionowanym zakresie nie przesądziłoby również o uwzględnieniu powództwa.

Ustalenia te prowadzą do stwierdzenia konieczności umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z 18 lutego 2015 r., sygn. akt P 48/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2015 r., sygn. P 48/13.

Uważam, że umorzenie postępowania w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Krakowie (dalej: SO w Krakowie lub sąd pytający) z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego nie było dopuszczalne. Moim zdaniem, kwestia zgodności art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251, ze zm.; dalej: ustawa o gminach żydowskich), w zaskarżonym zakresie, z art. 32 i art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji powinna być zostać rozpatrzona merytorycznie.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:



## 1. Dopuszczalność rozpoznania pytania prawnego.

1.1. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał Konstytucyjny (w ślad za stanowiskami Sejmu i Prokuratora Generalnego) stwierdził, że analizowane pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, ponieważ udzielenie na nie odpowiedzi „nie jest warunkiem podjęcia przez sąd rozstrzygnięcia z zastosowaniem kwestionowanego przepisu”, a ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji „nie przesądziłoby również o uwzględnieniu powództwa” (por. cz. II, pkt 1.8 uzasadnienia postanowienia). Konkluzja ta została poprzedzona ustaleniem, że w aktualnym stanie prawnym brak jest cywilnoprawnego roszczenia o przyjęcie do gminy wyznaniowej żydowskiej (i skorelowanego z nim obowiązku gminy), a treść zaskarżonej regulacji jest powtórzona w art. 7 Prawa Wewnętrzznego Wyznaniowej Wspólnoty Żydowskiej w Rzeczypospolitej Polskiej z 15 stycznia 2006 r. (dalej: prawo wewnętrzne WWŻ).

Nie zgadzam się ani z zaprezentowanym przez większość składu orzekającego rozumieniem przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, ani aplikacją tych ustaleń w okolicznościach niniejszej sprawy.

1.2. Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o TK, pytanie prawne powinno wskazywać m.in., „w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy” (jest to tzw. przesłanka funkcjonalna dopuszczalności pytania prawnego).

Analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że powyższy warunek jest rozumiany bardzo restrykcyjnie i stanowi najczęstszą przyczynę niedopuszczalności wydania wyroku w sprawach zainicjowanych pytaniami prawnymi (np. w 2014 r. jego niespełnienie było wyłączną lub jedną z kilku podstaw wszystkich dziewiętnastu umorzeń postępowania zapoczątkowanego pytaniami prawnymi w całości; a dla porównania w tym samym okresie do przynajmniej częściowego rozpoznania merytorycznego doszło w wypadku zaledwie trzynastu pytań prawnych). Co więcej, oczekiwania pod tym względem wobec sądów pytających są stopniowo podwyższane, a przesłanka „wpływu na rozstrzygnięcie sprawy” coraz częściej bywa interpretowana w sposób rozszerzający i oderwany od brzmienia art. 32 ust. 3 ustawy o TK.

Wyczerpujące omówienie tego problemu należy pozostawić doktrynie (por. wśród najnowszych publikacji np. E. Łętowska. *Funkcjonalna swoistość kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem sądu i jej skutki*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 560-572), a na potrzeby niniejszego zdania odrębnego wystarczy wskazać jedynie te jego aspekty, które doprowadziły do umorzenia postępowania.

1.2.1. Po pierwsze, w świetle dotychczasowego orzecznictwa kontrowersyjna jest już dopuszczalność badania przez Trybunał Konstytucyjny, czy przepis wskazany przez sąd pytający rzeczywiście będzie stanowił podstawę (a nawet – warunek konieczny) rozstrzygnięcia sądu pytającego.

Z uzasadnienia analizowanego postanowienia wynika, że większość składu orzekającego nie miała w tym zakresie wątpliwości, o czym świadczy konkluzja o nieprzydatności art. 2 ust. 1 ustawy o gminach żydowskich dla SO w Krakowie. Wpisuje się więc ono w ten nurt orzecznictwa, w którym akcentowane są szerokie uprawnienia kontrolne Trybunału Konstytucyjnego wobec sądów pytających. Jego reprezentatywnym przykładem może być postanowienie z 18 lutego 2014 r., sygn. P 41/12 (OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 21), w którym stwierdzono, że „Trybunał Konstytucyjny w celu ustalenia istnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego jest kompetentny, by zbadać, jaki przepis prawny winien znaleźć zastosowanie w sprawie toczącej się przed sądem, na kanwie której zadano pytanie prawne. Do zadań Trybunału Konstytucyjnego nie należy wprawdzie wskazywanie sądom, które przepisy winny znaleźć zastosowanie w konkretnej sprawie, ale (...) teza, że o tym, czy dany przepis może być przedmiotem pytania prawnego, decyduje wyłącznie sąd stawiający pytanie, prowadziłaby do możliwości obejścia art. 193 Konstytucji przez wymaganie od Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcia pytań prawnych dotyczących kwestii niemających bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem” (por. podobnie np. postanowienia z: 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40; 19 października 2011 r., sygn. P 42/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 92; 13 lutego 2012 r., sygn. P 5/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 18 oraz wyrok z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79).

Osobiście przychylam się jednak do stanowiska bardziej umiarkowanego, w myśl którego rolę Trybunału Konstytucyjnego nie jest „wskazywanie sądom, które przepisy (normy) winny znaleźć zastosowanie w konkretnej sprawie, a więc mogą być przedmiotem pytania prawnego, a jakie nie. Dlatego uzasadnione jest przyjęcie swego rodzaju domniemania, że jeżeli sąd przedstawia pytanie prawne, to przesłanka, o której mowa w art. 193 *in fine* Konstytucji, jest spełniona” (wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111; teza powtórzona w wyroku z 27 lutego 2014 r., sygn. P 31/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16). Zgadzam się również, że gdyby „ocena relewantności (istotności) pytania prawnego wiązała się z dokonywaniem przez Trybunał Konstytucyjny analizy akt sprawy w celu ustalenia istnienia lub braku kwestii konstytucyjnej, mającej znaczenie

dla prognozy rozstrzygnięcia, to trzeba byłoby uznać takie czynności Trybunału Konstytucyjnego za ingerencję w sferę sędziowskiej niezawisłości” (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 117; teza przytoczona aprobusz m.in. w postanowieniach z: 24 lutego 2004 r., sygn. P 5/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 13; 14 września 2005 r., sygn. P 7/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 94; 19 grudnia 2006 r., sygn. P 25/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 176; 17 listopada 2009 r., sygn. P 15/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 156; 9 grudnia 2014 r., sygn. P 34/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 125 oraz w wyroku z 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128 i powołanym już wyroku o sygn. P 31/13).

W rezultacie uważam, że Trybunał Konstytucyjny w ramach badania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego powinien być poprzestać na porównaniu stanu faktycznego sprawy rozstrzyganej przez sąd pytający oraz treści kwestionowanego przepisu i tylko na tej podstawie ustalić, czy art. 2 ust. 1 ustawy o gminach żydowskich może mieć zastosowanie w tej sprawie. Biorąc pod uwagę, że powód domaga się przyjęcia do gminy wyznaniowej żydowskiej, a przesłanki przynależności do tej gminy są określone w art. 2 ust. 1 ustawy o gminach żydowskich (oraz w prawie wewnętrznym, o czym dalej), wynik takiej kontroli powinien być jednoznacznie pozytywny. Moim zdaniem, jest oczywiste, iż każde merytoryczne orzeczenie SO w Krakowie będzie musiało uwzględniać ten przepis (nie ma przy tym większego znaczenia, że nie będzie on jedyną podstawą orzekania; por. niżej).

W rezultacie uważam, że obowiązywanie art. 2 ust. 1 ustawy o gminach żydowskich w systemie prawnym (lub jego derogacja z powodu niezgodności z Konstytucją) nie tylko mogą, ale z całą pewnością będą miały wpływ na sprawę rozpatrywaną przez sąd pytający w rozumieniu art. 32 ust. 3 ustawy o TK. Rodzi to konieczność merytorycznej oceny tego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny.

1.2.2. Po drugie, w dotychczasowym dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego kwestią sporną okazało się również to, w czym powinien się przejawiać „wpływ” odpowiedzi na pytanie prawne na sprawę rozpatrywaną przez sąd pytający.

Większość składu orzekającego w niniejszej sprawie przyjęła najbardziej restrykcyjne z możliwych w tym zakresie stanowisk, w myśl którego wpływ ten musi mieć charakter kwalifikowany, tj. w sprawach cywilnych bezpośrednio i samodzielnie determinować wynik postępowania w kategoriach uwzględnienie/oddalenie powództwa (w zależności od rezultatu kontroli art. 2 ust. 1 ustawy o gminach żydowskich). Także ten pogląd nawiązuje do grupy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których przyjmowano, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, ponieważ sąd pytający nie wykazał, że „rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy będzie odmienne w przypadku uznania przez Trybunał niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów” (postanowienie z 25 października 2011 r., sygn. P 5/11, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 95; podobnie np. postanowienia z: 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 95; 16 października 2012 r., sygn. P 29/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 116; 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91; 6 listopada 2013 r., sygn. P 24/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 129; 11 lutego 2014 r., sygn. P 50/11, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 17; 10 grudnia 2014 r., sygn. P 27/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 126 i 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130).

Moim zdaniem, na poparcie zasługuje jednak stanowisko bardziej liberalne, w myśl którego wystarczy, aby zaskarżony przepis był jedną z niezbędnych podstaw rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem pytającym, niekoniecznie samodzielnie decydującą o ostatecznym kierunku orzekania. Uważam, że tylko taka interpretacja art. 32 ust. 3 ustawy o TK zapewnia odpowiedni poziom ochrony praw i wolności uczestników postępowania sądowego oraz jest gwarancją niezależności sądu pytającego, który przy formułowaniu pytania prawnego musi zachować odpowiednią powściągliwość (por. niżej). Znajduje ona uzasadnienie w tych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, w których stwierdzano, że „sąd zadający Trybunałowi pytanie prawne może jako przedmiot wątpliwości wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie jako podstawy rozstrzygnięcia sąd rozważa w trakcie interpretacji i stosowania prawa. (...) zależność – o której mowa w art. 193 Konstytucji – rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem od odpowiedzi na pytanie prawne ma charakter szerszy i mniej skonkretyzowany niż wymaganie dotyczące skargi konstytucyjnej” (postanowienie z 14 września 2005 r., sygn. P 7/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 94; zob. także np. wyroki z: 1 lipca 2003 r., sygn. P 31/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 58; 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39; 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181 i 28 kwietnia 2009 r., sygn. P 22/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 55). Koresponduje również z poglądem, że w wypadku niektórych pytań prawnych orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może mieć tylko pośredni wpływ na wynik sprawy, wymagając od sądu pytającego zastosowania bardziej złożonych technik wykładni lub nawet oczekiwania na interwencję prawodawcy (por. – w kontekście luk prawnych jako skutku wyroku Trybunału Konstytucyjnego – postanowienia z: 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 168; 10 grudnia 2008 r., sygn. P 39/08 i P 19/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 186 i 187; 17 lutego 2009 r., sygn. P 30/08 i P 51/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 18 i 19; 18 lutego 2009 r., sygn. P 119/08, OTK ZU nr 2/A/2009,

poz. 22; 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40; por. także wyrok z 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64).

1.2.3. Po trzecie, argumentami uwzględnionymi przez Trybunał Konstytucyjny podczas podejmowania decyzji o niedopuszczalności analizowanego pytania prawnego były okoliczności niezwiązane bezpośrednio z treścią zaskarżonego art. 2 ust. 1 ustawy o gminach żydowskich, które – zdaniem większości składu orzekającego – przesądzają o braku szans powoda na uwzględnienie jego powództwa. Trybunał Konstytucyjny dokonał bowiem samodzielnej oceny skuteczności art. 64 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.) jako ewentualnej podstawy żądania przez powoda zobowiązania Gminy Wyznaniowej Żydowskiej w Krakowie do złożenia oświadczenia woli w sprawie przyjęcia go do członków tej gminy wyznaniowej. Kwestia ta zdominowała uzasadnienie postanowienia, w którym rozważania dotyczące bezpośrednio przedmiotu kontroli miały charakter marginalny.

Choć nie wynika to wprost z tekstu kwestionowanego orzeczenia, tego typu argumentacja stanowi – moim zdaniem – przejaw zastosowania chyba najbardziej dyskusyjnego elementu testu funkcjonalności pytania prawnego, a mianowicie zasady subsydiarności. Wymogi składające się na tę zasadę zostały skonkretyzowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego po ok. 10 latach funkcjonowania w Polsce procedury pytań prawnych (jednym z pierwszych orzeczeń szczegółowo odnoszących się do tej zasady było postanowienie z 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118), bez wyraźnej podstawy prawnej (por. zwłaszcza art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o TK). Jak można się domyślać, nastąpiło to pod wpływem dotychczasowych doświadczeń orzeczniczych, z których wynikało, że niekiedy pytania prawne są traktowane przez sądy pytające w sposób instrumentalny i powodują zbędne opóźnienie w rozpoznaniu sprawy (por. postanowienie z 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 95 oraz wspomniane już postanowienia o sygn. P 29/12 i P 26/14). Trybunał Konstytucyjny zaczął więc badać, czy pytanie prawne zostało zadane na odpowiednim (w uproszczeniu: końcowym) etapie postępowania przed sądem pytającym, kiedy wszystkie inne kwestie faktyczne i prawne zostały wyjaśnione, a zakończenie sprawy wymaga jedynie oceny konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Standardowo istota zasady subsydiarności była sprowadzana do następujących dyrektyw: „Wskazanie zakresu, w jakim odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, obejmować powinno w zasadzie szereg elementów, które trudno w tym miejscu wyczerpująco wyliczyć. Należą do nich m.in. wykazanie, że nie wchodzi w grę rozstrzygnięcia sprawy o charakterze proceduralnym, związane np. z brakiem właściwości sądu w danej sprawie (chyba że przedmiotem pytania byłoby naruszenie art. 45 Konstytucji) oraz, że sprawy nie można rozstrzygnąć stosując – w dopuszczalnych granicach – metodę wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją, do czego sądy są przecież w pełni uprawnione” (powołany wyrok o sygn. P 20/04; teza powtórzona w postanowieniu z 11 lutego 2015 r., sygn. P 8/14, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 20). W razie niespełnienia tej przesłanki, Trybunał Konstytucyjny umarzał postępowanie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku, wskazując, że pytanie prawne było „przedwczesne” (por. np. w sprawach cywilnych – postanowienie z 24 maja 2010 r., sygn. P 13/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 44; w sprawach administracyjnych – postanowienie z 26 lutego 2014 r., sygn. P 44/11, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 26; w sprawach karnych – postanowienie z 29 lutego 2012 r., sygn. P 22/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 23).

Moim zdaniem, stosowanie tak rozumianej zasady subsydiarności może w niektórych wypadkach prowadzić w praktyce do zamknięcia sądom pytającym możliwości korzystania z pytań prawnych, zmusza je bowiem do ujawnienia już na tym etapie postępowania, jaki będzie kierunek ostatecznego orzekania. Problem ten dobrze obrazuje powołana wyżej sprawa o sygn. P 44/11, w której Trybunał Konstytucyjny uznał za przedwczesną ocenę przepisów o kosztach postępowania przed sądami administracyjnymi, ze względu na to, że w wypadku spraw w toku (a więc ich niepewnego wyniku) nie wiadomo, które zasady rozliczania kosztów będą miały finalnie zastosowanie. Treść uzasadnienia pytania prawnego nie jest oczywiście dla sądu pytającego wiążąca w dalszym postępowaniu, jednak może wywoływać u stron błędne przekonanie co do końcowego wyniku postępowania i skłaniać je do podejmowania na tej fałszywej podstawie czynności procesowych. Tymczasem nie można wykluczyć, że nowe okoliczności faktyczne albo czynności procesowe podjęte po wyroku Trybunału Konstytucyjnego spowodują konieczność innego rozstrzygnięcia sprawy, niż pierwotnie przewidziano w pytaniu prawnym.

W kwestionowanym przeze mnie orzeczeniu problem rozdziału kompetencji między Trybunał Konstytucyjny i sąd pytający wystąpił w nieco innej konfiguracji – Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia wypowiedział się bowiem autorytatywnie na temat niedopuszczalności uwzględnienia powództwa przez sąd pytający nie ze względu na treść zaskarżonego przepisu, lecz z uwagi na konstrukcję prawną instytucji zastępczego oświadczenia woli z art. 64 k.c. W ten sposób dosyć bezpośrednio zasugerował sądowi „właściwy” sposób zakończenia niniejszej sprawy, bez konieczności rozstrzygnięcia wątpliwości konstytucyjnych.

Trzeba przy tym wyraźnie zaznaczyć, że – sądząc po treści uzasadnienia postanowienia – były to całkowicie autonomiczne ustalenia Trybunału Konstytucyjnego, a nie podsumowanie „zastanego” stanowiska doktryny lub

orzecznictwa na temat możliwości wyegzekwowania indywidualnych roszczeń o przyjęcie do związku wyznaniowego na podstawie art. 64 k.c. (co uważałbym za dopuszczalne). Abstrahując od kwestii trafności lub nietrafności tych poglądów, uważam, że ich wyrażenie w uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu postępowania stanowiło w takich okolicznościach wkroczenie w kompetencje zastrzeżone dla sądu pytającego i nie powinno mieć miejsca.

1.2.4. Po czwarte, zdecydowanie sprzeciwiam się usprawiedliwianiu zaniechania kontroli art. 2 ust. 1 ustawy o gminach żydowskich tym, że jego kwestionowany element został powtórzony w art. 7 prawa wewnętrznego WWŻ. Przedmiotem niniejszej sprawy nie była bowiem ani relacja między tymi regulacjami, ani też zgodność z Konstytucją drugiego z nich. Zaskarżony art. 2 ust. 1 ustawy o gminach żydowskich jest przepisem powszechnie obowiązującego prawa i z tego powodu nie ma przeszkód dla jego badania przez Trybunał Konstytucyjny. Źródłem swoistego „immunitetu konstytucyjnego” nie może być w szczególności specyficzny sposób tworzenia tej ustawy z udziałem władz związku wyznaniowego (por. art. 1 ust. 3 ustawy o gminach żydowskich i art. 25 ust. 5 Konstytucji; w razie dopuszczenia niniejszej sprawy do merytorycznego rozpoznania uważałbym zresztą za niezbędne uzyskanie stanowiska tej organizacji). Wpływ ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na prawo wewnętrzne WWŻ jest już kwestią wtórną, podobnie jak ocena, czy istnieją prawne metody zapewnienia wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w tej sferze (por. *Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce. Komentarz*, red. A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2012, s. 51-54).

Na marginesie chciałbym zauważyć, że (wbrew stwierdzeniom zawartym w uzasadnieniu postanowienia) nie jest przy tym dla mnie wcale oczywiste, czy – w razie stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu – dopuszczalne byłoby pozostawienie jego odpowiednika w prawie wewnętrznym ze względu na zasadę autonomii związków wyznaniowych wobec państwa (por. art. 25 ust. 5 Konstytucji oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13 sierpnia 2003 r., sygn. akt VI ACa 81/03, Lex nr 139293). Kwestia ta nie wydaje się może jednoznaczna na tle niniejszej sprawy, dotyczącej wymagania od kandydatów do gminy żydowskiej obywatelstwa polskiego. Można jednak wyobrazić sobie sytuacje, w których wątpliwości co do obowiązku dostosowania prawa wewnętrznego do przepisów ustawowych byłyby znacznie mniejsze. Najprostszym chyba przykładem mogłoby być utrzymanie w ustawie obowiązku przynależności do gminy wyznaniowej żydowskiej wszystkich obywateli wyznania mojżeszowego w ślad za polskimi uregulowaniami okresu międzywojennego (por. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o uporządkowaniu stanu prawnego w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego, Dz. U. z 1928 r. Nr 52, poz. 500, ze zm., formalnie uchylone dopiero przez art. 36 ustawy o gminach żydowskich). Tego typu rozwiązania w aktualnym stanie prawnym w sposób oczywisty byłyby nie do pogodzenia z konstytucyjną koncepcją wolności sumienia i wyznania (por. art. 53 Konstytucji), nawet przy maksymalnie szerokim poszanowaniu prawa związków wyznaniowych do autonomii (por. art. 25 ust. 3 Konstytucji).

1.3. Z powyższych powodów uważam, że umorzenie postępowania w niniejszej sprawie było nieuzasadnione.

2. Merytoryczna ocena zaskarżonego przepisu.

2.1. Z uwagi na to, że niniejsze zdanie odrębne odnosi się do postanowienia o charakterze formalnym, powinno się ono w zasadzie ograniczyć do polemiki z ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego. Pełna ocena konstytucyjności zaskarżonej regulacji wymagałaby zresztą m.in. wyjaśnienia *ratio legis* zaskarżonego przepisu oraz zapoznania się ze stanowiskiem Związku Gmin Żydowskich (o czym była już mowa wyżej).

Chciałbym jednak krótko zwrócić uwagę na argumenty przemawiające za uznaniem, że uzależnienie w ustawie możliwości ubiegania się o członkostwo w gminie żydowskiej od posiadania polskiego obywatelstwa jest niezgodne z art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji. Należy bowiem odnotować, że przesłanka obywatelstwa jako kryterium korzystania z praw lub wolności coraz częściej jest kwestionowana w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. np. w zakresie rekompensat za mienie zabużańskie – wyrok z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117, czy dopuszczalności ekstradycji – wyrok z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42), co świadczy o rosnącym znaczeniu tej cechy.

2.2. Po pierwsze, art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że wolność sumienia i wyznania ma charakter uniwersalny i jest gwarantowana przez państwo polskie wszystkim osobom, które podlegają jego jurysdykcji (przebywają na jego terytorium), a więc – *lege non distingunete* – zarówno obywatelom polskim, jak i cudzoziemcom. Taki zakres podmiotowy tego prawa był podkreślany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego m.in. na tle możliwości zwolnienia z przyczyn religijnych ze służby wojskowej (por. wyrok z 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 22). Wolność religii bez względu na obywatelstwo jest też gwarantowana



w wiążących Polskę umowach międzynarodowych (por. np. art. 9 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5, i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2; Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) oraz prawie Unii Europejskiej (por. art. 10 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1).

Po drugie, trudno jest dostrzec konstytucyjne wartości, które pozwalałyby uznać, że analizowane ograniczenie jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Na podstawie dostępnej dokumentacji prac legislacyjnych nad ustawą o gminach żydowskich (por. druk sejmowy nr 1622/II kadencja Sejmu), należy stwierdzić, że jedynym ujawnionym wówczas celem tej regulacji było zapobieganie zdominowaniu żydowskich gmin wyznaniowych w Polsce przez obcokrajowców (por. wypowiedzi posła sprawozdawcy podczas posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Ustawodawczej 21 stycznia 1997 r., II kadencja Sejmu). Regulacja ta miała więc służyć interesom związku wyznaniowego, tj. zapewniać kontrolę nad funkcjonowaniem związku obywatelom polskim. Była też najbardziej drastyczną z dostępnych metod osiągnięcia tego celu, podczas gdy można go było zapewnić także w sposób mniej ingerujący w wolność sumienia i wyznania (np. przez wprowadzenie zasady, że obywatelami polskimi muszą być członkowie władz związku lub władz gmin żydowskich). Stawia to pod znakiem zapytania proporcjonalność zaskarżonej regulacji.

Po trzecie, pomocniczych argumentów może dostarczyć także analiza porównawcza regulacji przyjętych w ustawach dotyczących innych związków wyznaniowych oraz obowiązujących w różnych państwach europejskich.

Z tego co mi wiadomo, uzależnienie na poziomie ustawy członkostwa w związku wyznaniowym od posiadania obywatelstwa polskiego jest w polskim systemie prawnym wyjątkowe, a art. 2 ust. 1 ustawy o gminach żydowskich nie ma żadnego odpowiednika w innych ustawach wyznaniowych. Podobne (ale znacznie mniej restrykcyjne) rozwiązania są przewidziane jedynie w art. 16 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 241, ze zm.) oraz art. 23 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 240, ze zm.). Przewidują one m.in. zastrzeżenie dla obywateli polskich biernego i czynnego prawa wyborczego do organów związków wyznaniowych, nie wykluczają jednak szeregowego członkostwa obcokrajowców w tych organizacjach. Stanowi to argument za zmianą obecnie obowiązujących przepisów (co zresztą Trybunał Konstytucyjny dostrzegł w sygnalizacji wydanej w niniejszej sprawie).

Jeżeli chodzi o rozwiązania stosowane w innych państwach, to standardowo regulacja warunków członkostwa w związkach wyznaniowych jest uznawana za ich sprawę wewnętrzną i nie stanowi przedmiotu powszechnie obowiązującego prawa. Warunku obywatelstwa nie przewidują – według mojej wiedzy – regulacje ustawowe obowiązujące m.in. w Austrii, Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Czechach, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Litwie, Luksemburgu, Niemczech, Szwecji, Wielkiej Brytanii, brak ich także na Węgrzech i we Włoszech.

2.3. Wskazane argumenty powinny być – moim zdaniem – uwzględnione przez Trybunał Konstytucyjny podczas kontroli konstytucyjności art. 2 ust. 1 ustawy o gminach żydowskich.

Z powyższych powodów uznałem, że zgłoszenie zdania odrębnego było konieczne.

## 23

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 18 lutego 2015 r.  
**Sygn. akt S 2/15****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Teresa Liszcz – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński  
Leon Kieres  
Marek Kotlinowski  
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca,

w związku z postanowieniem z 18 lutego 2015 r. (sygn. P 48/13),

postanawia:

**w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi o stwierdzonym uchybieniu w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. z 2014 r. poz. 1798), **co do polskiego obywatelstwa jako ustawowego kryterium dopuszczalności członkostwa w gminach wyznaniowych żydowskich; usunięcie tego kryterium jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.**

## UZASADNIENIE

1. Postanowieniem z 18 lutego 2015 r. Trybunał umorzył postępowanie o sygn. P 48/13 z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (brak spełnienia przesłanki funkcjonalnej przez sąd pytający). Jednak zakwestionowany przez Sąd Okręgowy w Krakowie przepis ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1798) w zakresie, w jakim unieemożliwia pełnoletnim osobom wyznania mojżeszowego, zamieszkującym na terytorium Rzeczypospolitej, lecz nie posiadającym obywatelstwa polskiego, przyjęcie w poczet członków gminy wyznaniowej żydowskiej, budzi istotne zastrzeżenia z punktu widzenia spójności systemu prawnego RP.

2. Pomimo umorzenia postępowania w sprawie Trybunał uznaje za konieczne przedstawienie Sejmowi uwag dotyczących treści art. 2 ust. 1 u.g.w.ż.

Przepis ten stanowi, że: „Gminy żydowskie zrzeszają pełnoletnie osoby wyznania mojżeszowego, posiadające obywatelstwo polskie, zamieszkałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

Trybunał podkreśla, że jego zastrzeżenia z punktu widzenia spójności systemu prawa w RP wywołuje wprowadzony w art. 2 ust. 1 u.g.w.ż. obowiązek posiadania obywatelstwa jako przesłanka zrzeszenia się w żydowskiej gminie wyznaniowej.

3. Przed wejściem w życie u.g.w.ż. (czyli 11 maja 1997 r.) brak było takiego wymogu. Wymóg posiadania obywatelstwa polskiego przewidywany w art. 2 ust. 1 u.g.w.ż. jest również wyjątkiem na tle obowiązującej regulacji prawnej stosunku Państwa Polskiego do innych związków wyznaniowych oraz kościołów. Warunku takiego nie stawia żadna z 10 ustaw „religijnych” uchwalonych w latach 1991-1997:

1) ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1726);

2) ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r. poz. 43);

3) ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 498);

4) ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1889);

5) ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1889);

6) ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r. poz. 13);

7) ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1559);

8) ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1712);

9) ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r. poz. 44);

10) ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r. poz. 14).

Ustawy te, poza ustawą o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, nie normują członkostwa we wspólnocie wyznaniowej, a jedynie przewidują, że dany kościół/związek rządzi się w swych sprawach wewnętrznych własnym prawem, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządza własnymi sprawami.

Jedynie ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, w art. 5 zapewnia prawo zrzeszenia się w tym Kościele osobom wyznania ewangelicko-metodystycznego zamieszkałym lub przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, należącym do parafii ewangelicko-metodystycznych. Ustawa ta nie zna obowiązku obywatelstwa polskiego dla tych osób. Dodatkowo w art. 5 ust. 2 wprowadza prawo tego Kościoła do otaczania opieką duszpasterską ewangelików wyznania metodystycznego narodowości polskiej, przebywających czasowo lub na stałe za granicą, oraz współwyznawców z zagranicy, zamieszkujących lub przebywających na terytorium RP.

Pewne obostrzenia związane z posiadaniem obywatelstwa polskiego zawierają natomiast dwie ustawy z 21 kwietnia 1936 r., regulujące odpowiednio status prawny Karaimskiego Związku Religijnego oraz Muzułmańskiego Związku Religijnego (odpowiednio: Dz. U. Nr 30, poz. 241, ze zm. oraz Dz. U. Nr 30, poz. 240, ze zm.). W obu tych ustawach przedstawione powyżej obostrzenia nie odnoszą się jednak do kwestii samego członkostwa w danym związku wyznaniowym.

4. Oznacza to, że wymóg posiadania polskiego obywatelstwa przyjęty w art. 2 ust. 1 u.g.w.ż. powoduje istotną niespójność systemową na tle ustawowego kryterium członkostwa w innych związkach wyznaniowych istniejących na terytorium RP. Pozostałe indywidualne ustawy wyznaniowe wprowadzają co najwyżej obowiązek posiadania polskiego obywatelstwa – ale tylko jako warunek piastowania godności, stanowisk i urzędów w związku wyznaniowym.

5. Wprowadzone przez ustawodawcę kryterium dopuszczalności do członkostwa w gminach wyznaniowych żydowskich wywołuje również istotną wątpliwość, co do jego zgodności z art. 25 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym: „Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”.

Tezy tej nie zmienia fakt, że obecnie obowiązujące Prawo Wewnętrzne Wyznaniowej Wspólnoty Żydowskiej w Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalone 15 stycznia 2006 r., przewiduje w art. 7 ust. 1 kryterium obywatelstwa jako konieczną przesłankę do przyjęcia w poczet członków gminy wyznaniowej żydowskiej zrzeszonej w Związku. Przesłanki warunkujące członkostwo w jakimkolwiek związku wyznaniowym funkcjonującym na terenie RP stanowią element autonomii takiego związku i nie powinny pozostawać poza prawem państwowym (ustawowym).

6. W celu usunięcia istniejącej niespójności systemowej, Trybunał sygnalizuje Sejmowi konieczność podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu usunięcie z art. 2 u.g.w.ż. przesłanki posiadania polskiego obywatelstwa. Jest to niezbędne dla zapewnienia spójności obowiązujących w Polsce ustawowych regulacji dotyczących stosunku Państwa Polskiego do związków wyznaniowych oraz kościołów.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił wystąpić w niniejszej sprawie z sygnalizacją do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

## 24

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 23 lutego 2015 r.  
**Sygn. akt K 62/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 lutego 2015 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

art. 105a – art. 105c ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.) z art. 2 oraz art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów na Sejm VII kadencji (dalej: grupa posłów) wystąpiła 19 grudnia 2013 r. z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 105a – art. 105c ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.) z art. 2 oraz art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Do wniosku grupy posłów została załączona lista zawierająca podpisy 50 posłów popierających wniosek. Wśród popierających wniosek byli posłowie: Jarosław Żaczek, którego mandat wygaś 3 grudnia 2014 r., na podstawie postanowienia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 4 grudnia 2014 r. (M. P. poz. 1186), wskutek wyboru na burmistrza Ryk, oraz Robert Biedroń, którego mandat wygaś 8 grudnia 2014 r., na podstawie postanowienia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 10 grudnia 2014 r. (M. P. poz. 1203), wskutek wyboru na prezydenta Miasta Słupska.

Na skutek wygaśnięcia mandatów dwóch posłów podpisanych pod wnioskiem do TK, liczba posłów popierających wniosek uległa zmniejszeniu do 48.

3. Zarządzeniem z 8 stycznia 2015 r., doręczonym przedstawicielowi wnioskodawcy 9 stycznia 2015 r., Przewodniczący składu orzekającego wezwał do uzupełnienia braków formalnych przez uzupełnienie listy podpisów posłów popierających wniosek do liczby podpisów pozwalającej na spełnienie warunku, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, w terminie 14 dni od otrzymania zarządzenia, pod rygorem umorzenia postępowania.

Grupa posłów nie uzupełniła braków formalnych wniosku w wyznaczonym przez Trybunał terminie.



## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, może wystąpić grupa 50 posłów. Liczba posłów popierających wniosek może być większa, nie może być jednak mniejsza niż liczba ustalona w przepisie Konstytucji.

Przyczyny wygaśnięcia mandatu posła zostały określone w art. 247 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: kodeks wyborczy). Jedną z przyczyn wygaśnięcia mandatu posła jest powołanie w toku kadencji na stanowisko, którego stosownie do przepisów Konstytucji albo ustaw nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu posła (art. 247 § 1 pkt 6 kodeksu wyborczego). Jest to przyczyna wygaśnięcia mandatów dwóch, spośród podpisanych pod wnioskiem, posłów.

2. Wnioskodawca w niniejszej sprawie został wezwany do usunięcia braków formalnych wniosku przez uzupełnienie listy podpisów posłów popierających wniosek, w terminie 14 dni, pod rygorem umorzenia postępowania.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wnioskodawca nie uzupełnił listy podpisów i tym samym nie spełnił warunku, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. W konsekwencji podmiot inicjujący postępowanie (grupa posłów) utracił, z upływem terminu wyznaczonego na uzupełnienie braków formalnych wniosku, legitymację do występowania przed Trybunałem. Ze względu na brak uprawnionego podmiotu wydanie wyroku w niniejszej sprawie jest niedopuszczalne.

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

Jeżeli na skutek wygaśnięcia mandatu jednego lub kilku sygnatariuszy wniosku lub wskutek wycofania podpisu liczba podmiotów popierających wniosek spadnie poniżej wymaganego konstytucyjnie *minimum*, wniosek przestaje być dopuszczalny (por. postanowienie TK z 12 listopada 1997 r., sygn. K 20/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 57). Uzasadnia to umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 25

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 23 lutego 2015 r.  
**Sygn. akt U 3/13****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Leon Kieres – przewodniczący  
Teresa Liszcz – sprawozdawca  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 lutego 2015 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- 1) § 2 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego oraz pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 135, poz. 790) z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, ze zm.) w związku z art. 129a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.), jak również z art. 95 § 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, ze zm.), a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 2 ust. 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 76a ust. 1 w związku z art. 56 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym oraz w związku z art. 129a ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, jak również z art. 95 § 5 ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

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

## UZASADNIENIE

## I

1. We wniosku z 8 kwietnia 2013 r., wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji, Prokurator Generalny (dalej: wnioskodawca) zakwestionował zasadnicze przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego oraz pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 135, poz. 790; dalej: rozporządzenie z 2011 r.), tj.:

1) § 2 ust. 1 rozporządzenia z 2011 r. co do jego zgodności z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, ze zm.; dalej: u.t.d.) w związku z art. 129a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: p.r.d.), jak również z art. 95 § 5 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.), a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji, oraz

2) § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2011 r. co do jego zgodności z art. 76a ust. 1 w związku z art. 56 ust. 1 u.t.d. oraz w związku z art. 129a ust. 1 p.r.d., jak również z art. 95 § 5 k.p.w., a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku Prokurator Generalny przypomniał podstawowe wymagania konstytucyjne, które – w świetle orzecznictwa Trybunału oraz nauki prawa konstytucyjnego – wiążą organ wydający rozporządzenie. Szczególną uwagę poświęcił konieczności dochowania zgodności przepisów rozporządzenia nie tylko z ustawą upoważniającą do jego wydania, ale także z każdą inną ustawą, która w sposób bezpośredni lub pośredni reguluje

kwestie będące przedmiotem rozporządzenia. Wnioskodawca omówił też obszernie zakres ustawowych zadań Inspekcji Transportu Drogowego (dalej: ITD) oraz uprawnień przysługujących inspektorom ITD i pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (dalej: GITD).

Analizując przepisy właściwych ustaw, wyraził pogląd, że – w zamyśle ustawodawcy – określony w tych ustawach katalog kompetencji ITD nie miał być poszerzony ani w żaden inny sposób modyfikowany, zwłaszcza w drodze aktu normatywnego rangi podstawowej. Co więcej, ustawodawca, działając w zgodzie z Konstytucją, i tak nie mógłby upoważnić władzy wykonawczej do dokonania takiego poszerzenia. W przepisach ustawowych, tj. w art. 56 ust. 1 w związku z art. 92 u.t.d. oraz załącznikami nr 1 i 2 do tej ustawy, w art. 129a ust. 1 i art. 129g p.r.d. a także w art. 111 ust. 1 i art. 112 ust. 1-4 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. Nr 227, poz. 1367, ze zm.; dalej: u.p.t.n.), określone zostały w sposób wyczerpujący – zdaniem wnioskodawcy – wykroczenia, w odniesieniu do których funkcjonariusze ITD i upoważnieni pracownicy GITD korzystają z prawa do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

Prokurator Generalny zauważył ponadto, że zakwestionowane rozporządzenie z 2011 r. wydane zostało na podstawie art. 95 § 5 k.p.w. Przepis ten, upoważniając Prezesa Rady Ministrów do nadania uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego organom innym niż Policja oraz inspektorzy pracy, zobowiązuje jednocześnie Prezesa Rady Ministrów do uwzględnienia m.in. zakresu ustawowych zadań danego organu. Nadanie kompetencji do nakładania grzywien inspektorom ITD powinno zatem być uzależnione od zadań przyznanych ITD w aktach rangi ustawowej. Zdaniem wnioskodawcy, za niedopuszczalne należy uznać nadanie tej kompetencji na podstawie rozporządzenia w sytuacjach, w których ITD nie dysponuje ustawowymi uprawnieniami do kontroli ruchu drogowego.

W ocenie Prokuratora Generalnego, katalog wykroczeń, w odniesieniu do których inspektorzy ITD dysponują prawem do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, został w § 2 ust. 1 rozporządzenia z 2011 r. określony w sposób odmienny, niż wynikałoby to z treści regulacji ustawowej. Przedstawiając argumenty na poparcie tego twierdzenia, wnioskodawca wskazał, że rozporządzenie z 2011 r. rozszerza uprawnienia inspektorów na karanie sprawców wykroczeń określonych w art. 92 § 1 i art. 92a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.; dalej: k.w.) także wówczas, gdy wykroczeń tych nie ujawniono za pomocą urządzeń kontrolno-pomiarowych oraz gdy nie noszą one znamion rażącego naruszenia przepisów ruchu drogowego ani nie spowodowały zagrożenia jego bezpieczeństwa, a tylko o takich przypadkach mowa jest w art. 129a ust. 1 pkt 3 i 4 p.r.d. Rozporządzenie z 2011 r. pomija z kolei zawarte w art. 129a ust. 1 pkt 1 i 5 p.r.d. odniesienia do ustawy o transporcie drogowym w zakresie wykonywania przewozu drogowego oraz do ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych. Jednocześnie zaś zawiera odwołanie do art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856; dalej: ustawa o ochronie zwierząt), do art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1069; dalej: prawo o miarach) oraz do art. 24 ust. 4 pkt 3, 5-7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych (Dz. U. Nr 180, poz. 1494, ze zm.; dalej: ustawa o systemie tachografów).

Zdaniem wnioskodawcy, rozporządzenie z 2011 r. upoważnia inspektorów ITD do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w każdym wypadku zaistnienia wykroczenia określonego w przepisach k.w., wymienionych w § 2 ust. 1 tego rozporządzenia, niezależnie od przyjęcia w art. 129a ust. 1 pkt 4 p.r.d., że chodzi o sytuację, gdy kierujący rażąco naruszył przepisy ruchu drogowego lub spowodował zagrożenia jego bezpieczeństwa. Z drugiej strony, rozporządzenie pomija szereg wykroczeń stypizowanych w rozdziale XI k.w. („Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji”), mimo że art. 129a ust. 1 pkt 4 p.r.d. nie przewiduje – w ocenie Prokuratora Generalnego – takich wyłączeń. Rozporządzenie z 2011 r. uprawnia ITD do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego na wszystkich uczestników ruchu drogowego za wykroczenia określone w art. 52b k.w. w sytuacji, gdy – jak przyjmuje wnioskodawca – art. 129a ust. 1 pkt 1 i 5 p.r.d. nadaje tej służbie uprawnienia jedynie w stosunku do osób wykonujących przewóz drogowy w rozumieniu ustawy o transporcie drogowym lub ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych.

Reasumując swoje wywody, Prokurator Generalny stwierdził, że Prezes Rady Ministrów zmodyfikował w drodze rozporządzenia treść art. 129a ust. 1 p.r.d., co należy uznać za konstytucyjnie niedopuszczalne, niezależnie od oceny zasadności i celowości tego zabiegu. Taka modyfikacja godzi w art. 56 ust. 1 u.t.d. i art. 129a ust. 1 p.r.d., określające zakres zadań ITD, jak również narusza delegację ustawową, tj. art. 95 § 5 k.p.w., który nie może być odczytywany jako upoważnienie do uregulowania takich kwestii w rozporządzeniu odmiennie, niż to zostało unormowane w ustawach. Organ wydający rozporządzenie nie dopełnił też konstytucyjnego obowiązku uwzględnienia wytycznych, ponieważ nadanie uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego na podstawie rozporządzenia częściowo abstrahuje od ustawowych kompetencji ITD. W efekcie, zakwestionowany § 2 ust. 1 rozporządzenia z 2011 r. nie służy wyłącznie wykonaniu ustawy, ale ją też częściowo modyfikuje, co wykracza poza model aktu wykonawczego i jest równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia

ustawowego. Argumenty te przesądają, zdaniem wnioskodawcy, o jego niezgodności ze wskazanymi w *petitum* wniosku przepisami ustawowymi, a przez to również z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Analogiczne zastrzeżenia Prokurator Generalny sformułował w stosunku do § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2011 r., na podstawie którego uprawnienia do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego nadane zostały też upoważnionym pracownikom GITD. Zakres tego uprawnienia, tak jak wynika ono z § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2011 r., nie ogranicza się w przypadku wykroczeń określonych w art. 92 § 1 i art. 92a k.w. do wykroczeń zarejestrowanych za pomocą urządzeń kontrolno-pomiarowych oraz mających charakter rażącego naruszenia przepisów ruchu drogowego lub powodujących zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Obejmuje wszystkie wykroczenia stypizowane w obu przepisach k.w. Ponadto § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2011 r. dookreśla ustawowy katalog (zawarty w art. 56 ust. 1 u.t.d. w związku z art. 129a ust. 1 p.r.d.) o art. 37b ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt oraz art. 24 ust. 4 pkt 5-7 ustawy o systemie tachografów. Wnioskodawca stanął zatem na stanowisku, że w zakresie § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2011 r. aktualne pozostają zarzuty dotyczące niedopuszczalności modyfikowania unormowań ustawowych przez akt podustawowy, wykraczania poza zakres upoważnienia ustawowego oraz braku pełnego respektowania wytycznych zawartych w tym upoważnieniu.

2. W piśmie z 14 października 2013 r., w imieniu Prezesa Rady Ministrów, stanowisko zajął Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (obecnie: Minister Infrastruktury i Rozwoju; dalej: Minister), który wniósł o stwierdzenie zgodności § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2011 r. ze wzorcami kontroli wskazanymi przez Prokuratora Generalnego. Podkreślił przy tym, że w związku z treścią *petitum* wniosku poza zakresem przedmiotowym sprawy pozostaje kwestia oceny zgodności przepisów rozporządzenia z art. 92 u.t.d. i załącznikami nr 1 i 2 do tej ustawy, a także z art. 111 ust. 1 i art. 112 ust. 1-4 u.p.t.n.

Minister wskazał na wstępie, że art. 95 § 5 k.p.w. stanowi samodzielną podstawę prawną do nadawania, w drodze rozporządzeń wydanych przez Prezesa Rady Ministrów, uprawnień do prowadzenia postępowania mandatowego organom innym niż Policja i inspektorzy pracy. Możliwość zastosowania art. 95 § 5 k.p.w. zachodzi wówczas, gdy funkcjonariusze danego organu nie zostali upoważnieni do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego wprost przez przepisy właściwych ustaw. W tym sensie § 5 art. 95 k.p.w. różni się od jego § 4, który znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy z przepisów ustawowych wynika co prawda uprawnienie do nakładania grzywnien, ale jednocześnie przepisy te nie precyzują, za które typy wykroczeń mogą być nakładane grzywny w trybie mandatowym. W takim wypadku katalog wykroczeń, które mogą być powodem nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego, określa właściwy minister w drodze rozporządzenia.

Następnie Minister zarysował zakres kontroli sprawowanej przez ITD. Przypominał o treści zmian wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466), która rozszerzyła uprawnienia ITD. Został wówczas znówelizowany art. 129a p.r.d. ITD uzyskała uprawnienia do kontroli wszystkich kierujących pojazdami, bez względu na to, czy wykonują oni przewóz drogowy w rozumieniu u.t.d. W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Nr 159, poz. 945), został z kolei zmieniony art. 56 u.t.d., którego ustęp 1 przewiduje obecnie uprawnienia inspektorów ITD do nakładania i pobierania kar pieniężnych oraz nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego. Zdaniem Ministra, art. 56 ust. 1 u.t.d. ma charakter normy sankcjonującej niepełnej, odsyłającej do przepisów ustawy o transporcie drogowym, do przepisów o ruchu drogowym w zakresie określonym w prawie o ruchu drogowym, a także do przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260, ze zm.; dalej: ustawa o drogach publicznych).

Przywołując treść art. 56 ust. 1 pkt 2 u.t.d. w związku z art. 129a p.r.d., Minister podkreślił, że w jego ocenie, w przepisach tych nie chodzi o zakres uprawnień inspektorów ITD do nakładania grzywnien w postępowaniu mandatowym (jak zdaje się uważać Prokurator Generalny), ale o zakres kompetencji i zadań ITD jako służby. Dostrzegł w tym miejscu lukę prawną, która polega na tym, że o ile jasne są zadania ITD jako służby w zakresie kontroli ruchu drogowego, o tyle upoważnienie funkcjonariuszy ITD do nakładania i pobierania grzywnien w drodze mandatu karnego ma charakter blankietowy. Z art. 56 ust. 1 pkt 2 u.t.d. nie wynika bowiem zakres, w jakim inspektorzy ITD korzystają z uprawnienia do nakładania i pobierania grzywnien w drodze mandatu karnego za naruszenie przepisów o ruchu drogowym, ponieważ to przepisy p.r.d. mają dopiero określać zakres, w jakim te uprawnienia inspektorom ITD będą przysługiwały. Tymczasem w art. 129a p.r.d. uprawnienie takie nie zostało wymienione. Z tego względu konieczne było skorzystanie przez Prezesa Rady Ministrów z upoważnienia ujętego w art. 95 § 5 k.p.w.

Minister nie podziela jednak zarzutu Prokuratora Generalnego, że Prezes Rady Ministrów, wydając rozporządzenie z 2011 r., przekroczył wytyczne z art. 95 § 5 k.p.w., nie uwzględnivszy ustawowych zadań ITD. Na poparcie tego stanowiska Minister wskazał, że w przypadku odesłania do art. 52b k.w. należy uwzględnić,



że do ustawowych zadań ITD należy – zgodnie z art. 50 pkt 1 lit. h u.t.d. – kontrola rodzaju używanego paliwa. A skoro tak, to w związku z art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. a *tiret* pierwsze u.t.d. inspektor ma prawo kontrolować rodzaj używanego paliwa w pojeździe uczestniczącym w ruchu drogowym. Ponieważ jednak z art. 56 ust. 1 pkt 1 u.t.d. nie można bezpośrednio wywieść uprawnienia funkcjonariuszy ITD do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, to należało nadać to uprawnienie w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 95 § 5 k.p.w.

Z kolei jeśli chodzi o wykroczenie określone w art. 92a k.w., Minister wskazał, że uprawnienie inspektorów ITD do nakładania mandatów za tego typu wykroczenia jest powiązane z zadaniem ITD, polegającym na kontroli ruchu drogowego w odniesieniu do kierującego pojazdem, który złamał przepisy ruchu drogowego, w razie zarejestrowania naruszenia za pomocą przyrządów kontrolno-pomiarowych albo przenośnych lub zainstalowanych w pojeździe lub na statku powietrznym urządzeń rejestrujących (art. 129a ust. 1 pkt 3 p.r.d.). Za pomocą wymienionych urządzeń można zarejestrować również wykroczenia określone w art. 88, art. 90 lub art. 92 § 1 k.w.

W zakresie pozostałych wykroczeń wskazanych w § 2 ust. 1 rozporządzenia z 2011 r., uprawnienia ITD do kontroli przestrzegania przepisów ruchu drogowego wynikają – w ocenie Ministra – wprost z art. 50 pkt 1 lit. c u.t.d. w związku z art. 129a ust. 1 pkt 4 p.r.d. Kompetencje kontrolne inspektorów ITD określa art. 51 ust. 5 w związku z art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. a *tiret* pierwsze u.t.d. Niemniej także w tym wypadku ze względu na blankietowy charakter upoważnienia do nakładania i pobierania grzywien w drodze mandatu karnego (art. 56 ust. 1 pkt 2 u.t.d.) konieczne stało się nadanie takich uprawnień na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów.

Zdaniem Ministra, niezasadne byłoby pozbawienie inspektora ITD możliwości ukarania mandatem w razie stwierdzenia naruszenia art. 37b ustawy o ochronie zwierząt z uwagi na treść art. 4 pkt 22 lit. g w związku z art. 50 pkt 1 lit. e u.t.d., który powierza ITD kontrolę zasad i warunków przewozu zwierząt. W odniesieniu zaś do art. 24 ust. 4 pkt 3 i 5-7 ustawy o systemie tachografów, należy uwzględnić, że art. 24 ust. 7 tej ustawy wprost stanowi, że organy wykonujące zadania z zakresu kontroli transportu drogowego zgodnie z przepisami u.t.d. (a zatem także ITD) są uprawnione do nakładania kary grzywny. Również art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 prawa o miarach może być w określonych przypadkach zastosowany przez inspektora ITD, ponieważ tachograf jest przyrządem pomiarowym, a do zadań ITD należy kontrola czasu pracy kierowców.

Reasumując swoje wywody, Minister stwierdził, że w przypadku wszystkich wykroczeń ujętych w § 2 ust. 1 rozporządzenia z 2011 r. zachodzi ściśle powiązanie między wykroczeniem a zakresem uprawnień kontrolnych ITD, a zatem przepis ten należy uznać za zgodny z upoważnieniem zawartym w art. 95 § 5 k.p.w. Jednocześnie, odnosząc się do wskazanych przez Prokuratora Generalnego wykroczeń „pominiętych” w § 2 ust. 1 tego rozporządzenia, Minister zauważył, że upoważnienie ustawowe ujęte w art. 95 § 5 k.p.w. nie wymaga, aby Prezes Rady Ministrów wymienił w rozporządzeniu wszystkie wykroczenia związane z zakresem ustawowych uprawnień organu.

Jeśli chodzi zaś o zarzuty dotyczące § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2011 r., Minister wskazał na treść art. 76a ust. 2 u.t.d. W czasie wykonywania zadań określonych w art. 50 u.t.d. do pracowników GITD stosuje się m.in. art. 56 u.t.d., a zatem wprost z przepisów tej ustawy wynika uprawnienie pracowników GITD do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w razie stwierdzenia naruszenia przepisu ruchu drogowego. Niezasadne jest – w ocenie Ministra – twierdzenie wnioskodawcy, że nadane pracownikom GITD uprawnienia mandatowe dotyczą wszystkich wykroczeń stypizowanych w przepisach wskazanych w § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2011 r. Dla stwierdzenia popełnienia wykroczenia na podstawie art. 92a k.w. konieczne jest użycie urządzenia kontrolno-pomiarowego, a więc kontrola naruszenia przepisów ruchu drogowego o dopuszczalnej prędkości pojazdów należy do zadań ITD, o których mowa w art. 129a ust. 1 pkt 3 p.r.d. Zaś wykroczenie określone w art. 92 § 1 k.w., polegające na niezastosowaniu się kierującego pojazdem do sygnału lub znaku, stanowi rażące naruszenie przepisów drogowych.

Na zakończenie rozważań Minister wskazał, że technika legislacyjna, przyjęta w u.t.d. i p.r.d. oraz rozporządzeniu z 2011 r., nie jest wyjątkiem w polskim porządku prawnym. Przytoczył przykłady jej zastosowania w innych regulacjach prawnych.

3. Pismem procesowym z 28 stycznia 2015 r. Prokurator Generalny wycofał swój wniosek z 8 kwietnia 2013 r.

Prokurator Generalny przypomniał, że 30 września 2014 r. Trybunał wydał wyrok o sygn. U 4/13, dotyczący rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 1624). Powołując się na uzasadnienie tego wyroku, wnioskodawca dostrzegł ewolucję orzecznictwa Trybunału, która polegać ma na sukcesywnym poszerzaniu zakresu modyfikacji regulacji ustawowych w aktach prawnych rangi rozporządzenia. Zdaniem Prokuratora Generalnego, wyrok z 30 września 2014 r. można potraktować jako kolejny etap tej ewolucji. Trybunał uznał bowiem, że kwestia określenia wysokości grzywien nakładanych w drodze

mandatów karnych mieści się w zakresie dopuszczalnego doprecyzowania elementów czynu zabronionego w akcie wykonawczym.

Prokurator Generalny zaznaczył, że w stanowisku Prezesa Rady Ministrów do niniejszej sprawy, przedstawionym w jego imieniu przez Ministra, znalazło się stwierdzenie, że nadanie funkcjonariuszom ITD oraz pracownikom GITD uprawnień do nakładania i pobierania grzywnien w drodze mandatu karnego na podstawie art. 95 § 5 k.p.w. było niezbędne ze względu na lukę w prawie, wynikającą z blankietowego charakteru upoważnienia zawartego w ustawie o transporcie drogowym. Jednocześnie wnioskodawca uznał jednak, że ewolucja orzecznictwa Trybunału może doprowadzić do tego, że zarzuty zawarte we wniosku inicjującym postępowanie w niniejszej sprawie zostaną potraktowane przez Trybunał jedynie jako argumenty świadczące o uchybieniu służb legislacyjnych Rady Ministrów, co nie musi jeszcze przesądzać o konieczności derogacji zakwestionowanych unormowań.

Z tych względów Prokurator Generalny zdecydował się wycofać swój wniosek.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wnioskodawca może do rozpoczęcia rozprawy wycofać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną.

Jak przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału, prawo do wycofania wniosku przed rozpoczęciem rozprawy mieści się w granicach swobodnego uznania wnioskodawcy. Jest to jeden z przejawów dyspozycyjności, na której opiera się postępowanie przed Trybunałem (zob. zamiast wielu postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. K 48/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 122). Wycofanie wniosku przed rozpoczęciem rozprawy, jeśli spełnia wymagania formalne, nie podlega ocenie Trybunału i rodzi konieczność wydania postanowienia o umorzeniu postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Biorąc pod uwagę powyższe, na gruncie niniejszej sprawy Trybunał stwierdził skuteczność wycofania wniosku Prokuratora Generalnego z 8 kwietnia 2013 r.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 26

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 24 lutego 2015 r.  
**Sygn. akt P 34/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 lutego 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Białymstoku:

czy art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, ze zm.) w zakresie, w jakim wedle stanu na dzień 12 marca 2013 r. nie dopuszczał uboju zwierząt wykonywanego według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne zarejestrowanych w Polsce związków wyznaniowych, jest zgodny z art. 53 ust. 2 i 5 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 27 czerwca 2013 r. (sygn. akt III Kp 1203/13) Sąd Rejonowy w Białymstoku, III Wydział Karny, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie zwierząt lub u.o.z.) w zakresie, w jakim wedle stanu na dzień 12 marca 2013 r. nie dopuszczał uboju zwierząt wykonywanego według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne zarejestrowanych w Polsce związków wyznaniowych, jest zgodny z art. 53 ust. 2 i 5 Konstytucji.

1.1. Sąd Rejonowy w Białymstoku przedstawił pytanie prawne w związku z toczącym się przed nim postępowaniem, które zostało zainicjowane zażaleniami na postanowienie prokuratora Prokuratury Rejonowej w Białymstoku. Prokurator odmówił wszczęcia dochodzenia w sprawie dokonanego 12 marca 2013 r. w zakładzie uboju zwierząt rzeźnych uboju jednej sztuki bydła bez uprzedniego pozbawienia zwierzęcia świadomości. Z akt sprawy wynika, że ubój został przeprowadzony według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne judaizmu, w ubojni wynajętej w tym celu przez związek wyznaniowy. W zaskarżonym postanowieniu prokurator stwierdził, że zarzucany czyn nie zawierał znamion czynu zabronionego z art. 35 ust. 1 w związku z art. 34 ust. 1 u.o.z.

1.2. Uzasadniając pytanie prawne sąd pytający wskazał, że w stanie faktycznym toczącej się przed nim sprawy dokonany został ubój zwierzęcia według szczególnej metody wymaganej przez obrzędy religijne, a zatem bez ogłuszenia (tzw. ubój rytualny). Sąd pytający stwierdził, że zastosowana metoda uboju nie była wówczas dopuszczalna w świetle art. 34 ust. 1 u.o.z., który przewidywał, że zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości (czyli ogłuszeniu) przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Sąd pytający zauważył, że w czasie dokonania zarzucanego czynu nie obowiązywał już § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 września 2004 r. w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt (Dz. U. Nr 205, poz. 2102, ze zm.), który na potrzeby dokonywania uboju rytualnego przewidywał wyjątek od obowiązku ogłuszenia zwierzęcia przed ubojem. Przepis ten utracił moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2012 r. na skutek wyroku Trybunału z 27 listopada 2012 r. o sygn. U 4/12 (OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124).

Biorąc pod uwagę powyższe sąd stwierdził, że od 1 stycznia 2013 r. w systemie prawa nie było przepisów dopuszczających ubój zwierząt bez uprzedniego ogłuszenia. W ocenie sądu pytającego, przeciwnej tezy nie można wywodzić z art. 4 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania (Dz. Urz. UE L 303 z 18.11.2009, s. 1; dalej: rozporządzenie Rady nr 1099/2009), który przewiduje dopuszczalność uboju zwierząt w rzeźni według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne. Sąd pytający podkreślił, że art. 26 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1099/2009 umożliwił państwu członkowskim utrzymanie od 1 stycznia 2013 r. (tj. od dnia, w którym rozporządzenie zaczęło być bezpośrednio stosowane) przepisów służących zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania. Sąd pytający wskazał, że na podstawie tego przepisu Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w wymaganym terminie poinformował Komisję Europejską o utrzymaniu obowiązywania w Polsce od 1 stycznia 2013 r. bezwzględnego zakazu uboju zwierząt w ubojni bez uprzedniego ogłuszenia.

Sąd pytający stwierdził, że skoro z obowiązującego w chwili dokonania zarzucanego czynu art. 34 ust. 1 u.o.z. wynikał bezwzględny zakaz uboju zwierząt bez uprzedniego ogłuszenia, to dokonanie wówczas uboju rytualnego powinno być uznane za przestępstwo z art. 35 ust. 1 u.o.z. Przepis ten przewiduje karę grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2 między innymi za dokonanie uboju zwierzęcia z naruszeniem art. 34 ust. 1 u.o.z. Zarazem sąd pytający wskazał wątpliwości, które powstają, jeżeli rozpatrywane zagadnienie podda się ocenie w szerszej perspektywie, niż tylko przez pryzmat ustawy o ochronie zwierząt.

Zdaniem sądu pytającego, wynikający z ustawy o ochronie zwierząt zakaz uboju rytualnego pozostawał w sprzeczności z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251, ze zm.; dalej: ustawa o gminach żydowskich lub u.g.ż.). Przepis ten przewiduje, że w celu realizacji prawa do sprawowania obrzędów i czynności rytualnych związanych z kultem religijnym, gminy żydowskie dbają o zaopatrzenie w kosztowną żywność oraz o ubój rytualny. Sąd pytający stwierdził, że w świetle poglądów przedstawionych w literaturze prawa, należałoby rozważyć tezę o przyznaniu gminom żydowskim mocą art. 9 ust. 2 u.g.ż. prawa do korzystania z rytualnej formy uboju zwierząt.

Sąd pytający zwrócił również uwagę na postanowienia ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965, ze zm.; dalej: ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania lub u.g.w.s.w.). W świetle tej ustawy obywatele, korzystając z wolności sumienia i wyznania, mogą zgodnie z zasadami swojego wyznania uczestniczyć w czynnościach i obrzędach religijnych oraz wypełniać obowiązki religijne (art. 2 pkt 2). Mają prawo do wytwarzania, nabywania i posiadania artykułów potrzebnych do przestrzegania reguł religijnych (art. 2 pkt 9). Z kolei kościoły i inne związki wyznaniowe, wypełniając funkcje religijne, mogą wytwarzać i nabywać przedmioty i artykuły potrzebne do celów kultu i praktyk religijnych oraz korzystać z nich (art. 19 ust. 2 pkt 9). Sąd pytający stwierdził, że wydaje się, iż w odniesieniu do wyznawców judaizmu powyższe przepisy korelują z art. 9 ust. 2 u.g.ż., przyznając im prawo do pozyskiwania poprzez ubój rytualny mięsa, jako artykułu potrzebnego dla praktyk religijnych właściwych dla religii mojżeszowej.

1.3. Sąd pytający podkreślił, że znajdujące uzasadnienie w ustawodawstwie zwykłym przekonanie o możliwości korzystania przez zarejestrowane w Polsce związki wyznaniowe ze szczególnych metod uboju zwierząt wymaganych przez właściwe dla nich obrzędy religijne wzmacnia art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji, który gwarantuje wolność religii oraz jej uzewnętrzniania. W ocenie sądu pytającego, spożywanie przez wyznawców judaizmu mięsa, zgodnie z zaleceniami religijnymi właściwymi dla praktykowania tej religii, powinno być zaliczone do obrzędów bądź praktyk o charakterze religijnym w rozumieniu art. 53 ust. 2 Konstytucji. Taki sam charakter należałoby przyznać ściśle związanym z tymi praktykami czynnościom, a takimi bez wątplenia są czynności zmierzające do pozyskania mięsa w drodze uboju rytualnego. Sąd pytający stwierdził, że skoro w świetle art. 53 ust. 2 Konstytucji, metodę uboju zwierząt właściwą dla obrzędów religijnych można byłoby uznać za prawnie



dopuszczalną, to art. 34 ust. 1 u.o.z., który tej metody nie przewiduje, należałoby uznać za niezgodny z powołanym przepisem Konstytucji.

Sąd pytający przyjął, że w zakresie związanym z wyrażonym przez art. 34 ust. 1 u.o.z. zakazem uboju rytualnego zwierząt, można zaryzykować tezę o sprzeczności zakwestionowanego przepisu z art. 53 ust. 5 Konstytucji. Zdaniem sądu pytającego, zakaz dokonywania uboju rytualnego, jako swoistej formy uzewnętrzniania niektórych religii, nie sposób uzasadnić odwołaniem się do ochrony wartości ujętych w art. 53 ust. 5 Konstytucji. Niepodobna bowiem wykazać, jakoby ubój rytualny mógł w jakikolwiek sposób zagrażać bezpieczeństwu państwa, porządkowi publicznemu, zdrowiu, moralności lub wolności i prawom innych osób.

Sąd pytający zauważył, że powołane normy konstytucyjne przewidują standard ochrony wolności religii (wyznania) bliski przewidzianemu w przepisach międzynarodowych oraz orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPC). Sąd pytający powołał art. 9 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), który gwarantuje wolność wyznania i określa przesłanki jej ograniczenia. Sąd pytający wskazał, że do treści art. 9 Konwencji nawiązuje art. 10 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1). Sąd pytający podkreślił, że w orzecznictwie ETPC wielokrotnie wskazywano, że wolność wyznania, jako jedna z podwalin społeczeństwa demokratycznego, pociąga za sobą wolność uzewnętrzniania wyznania między innymi przez uprawianie kultu, praktykowanie i czynności rytualne.

1.4. Odnosząc się do wskazanej w *petitum* postanowienia daty 12 marca 2013 r., sąd pytający stwierdził, że ma ona na celu podkreślenie, iż pytanie prawne dotyczy obowiązującego wówczas stanu prawnego. Sąd pytający wziął pod uwagę możliwość zmiany stanu prawnego przed rozpoznaniem pytania przez Trybunał.

1.5. Sąd pytający odniósł się także do przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, którą ustanawia art. 193 Konstytucji. Sąd pytający stwierdził, że orzeczenie konstytucyjności art. 34 ust. 1 u.o.z., w zaskarżonym zakresie, mogłoby skutkować uwzględnieniem zażaleń na postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia dochodzenia. W dalszej perspektywie mogłoby to oznaczać wszczęcie postępowania przygotowawczego, którego skutkiem mogłaby być ewentualna odpowiedzialność karna osób mających bezpośredni związek z ubojem rytualnym jednej sztuki bydła. Natomiast uznanie niezgodności zaskarżonego przepisu z powołanymi wzorcami kontroli oznaczałoby dopuszczalność uboju według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne. Skutkowałoby to zgoła odmiennym przebiegiem postępowania, to jest uznaniem zachowania wspomnianych osób za mieszczące się w ramach porządku prawnego. Wyrazem tego byłaby stosowna decyzja procesowa sądu przybierająca postać utrzymania w mocy postanowienia prokuratora o odmowie wszczęcia dochodzenia.

2. Pismem z 25 marca 2014 r. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Marszałek Sejmu podniósł, że sposób określenia i uzasadnienia problemu konstytucyjnego poddane ocenie Trybunału, skonfrontowany z przesłankami wystąpienia z pytaniem prawnym, nasuwa wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania stanowiącego przedmiot postępowania konstytucyjnego.

W pierwszej kolejności Marszałek Sejmu wskazał, że w uzasadnieniu pytania prawnego sąd przywołał szeroką gamę przepisów, które zdaniem sądu są relewantne dla kwalifikacji prawnej zachowania stanowiącego przedmiot postępowania prokuratorskiego. Sąd pytający nie określił jednak, jakie mają one znaczenie w sprawie. Sąd nie rozstrzygnął również, jaki jest wzajemny stosunek tych przepisów, mimo że wprost wskazał na kolizję zachodzącą między postanowieniami różnych aktów normatywnych. W konsekwencji Marszałek Sejmu stwierdził, że uzasadnienie pytania prawnego skłania do wniosku, iż sąd nie powołał konkretnej normy prawnej, którą w wyniku uzgodnienia (wykładni) rozważanych przepisów zamierza zastosować w toczącej się przed nim sprawie, a której treść – w ocenie sądu – narusza standardy konstytucyjne.

W ocenie Marszałka Sejmu, sąd pytający nie podjął próby dokonania wykładni zaskarżonych przepisów w zgodzie z Konstytucją. Wprawdzie sąd pytający wyraźnie wskazał postanowienia Konstytucji, które wyznaczać mogą właściwy (prokonstytucyjny) kierunek interpretacji zaskarżonego przepisu, jednakże nie podjął zabiegów interpretacyjnych, które pozwoliłyby wyprowadzić ostateczną normę stanowiącą podstawę rozstrzygnięcia w zawiślej sprawie oraz ewentualny przedmiot kontroli w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym.

Biorąc pod uwagę sposób sformułowania uzasadnienia pytania prawnego Marszałek Sejmu stwierdził, że w niniejszym postępowaniu sąd zmierza do ustalenia wykładni zaskarżonego przepisu z uwzględnieniem

jego otoczenia systemowego. Marszałek Sejmu podkreślił, że pytanie prawne jest środkiem inicjującym kontrolę konstytucyjności prawa, a nie narzędziem angażującym sąd konstytucyjny w ocenę wewnętrznej spójności przepisów prawnych, rozstrzygania wątpliwości związanych z ich interpretacją, stosowania reguł inferencyjnych lub intertemporalnych. W trybie pytania prawnego sąd konstytucyjny nie może rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości.

Marszałek Sejmu dodał, że wątpliwości budzi również zasadność powołania art. 34 ust. 1 u.o.z. jako formalnej podstawy rozstrzygnięcia w okolicznościach zawieszonych przed sądem sprawy. Zdaniem Marszałka Sejmu, właściwą podstawą rozstrzygnięcia wydaje się stanowić art. 35 ust. 1 w związku z art. 34 ust. 1 u.o.z.

2.2. Marszałek Sejmu stwierdził, że wady formalne pytania prawnego ujawniają się także w tej części uzasadnienia, w której sąd pytający bezpośrednio odwołuje się do skutków ewentualnego orzeczenia Trybunału w przedmiocie konstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

W szczególności Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że sąd nie rozwinął problemu dostrzeżonej kolizji zaskarżonego przepisu z art. 9 ust. 2 u.g.ż. W ocenie Marszałka Sejmu, z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że sąd „niejako przychyła” się do interpretacji tego przepisu, zgodnie z którą ubój rytualny jest dopuszczalny. Sąd pytający przywołał również orzecznictwo Sądu Najwyższego, w którym przyjęto, że wykonywanie praw podmiotowych wolności wyznawania religii nie może być uznane za wyczerpujące znamiona przestępstwa. Zdaniem Marszałka Sejmu, sąd pytający przyznał w ten sposób, że istnieje możliwość poprawnego, a przede wszystkim zaś samodzielnego, rozstrzygnięcia zawieszonych przed nim sprawy, bez uruchamiania instytucji pytania prawnego.

2.3. Podsumowując Marszałek Sejmu stwierdził, że pytanie prawne jest przedwczesne, przez co nie spełnia wymogów przewidzianych w art. 193 Konstytucji. Pytanie prawne kierowane do Trybunału ma charakter środka o charakterze prewencyjnym, zapobiegającego rozstrzygnięciu sprawy w oparciu o przepis niezgodny z Konstytucją. To oznacza, że warunkiem jego sformułowania jest ostateczne ustalenie stanu faktycznego oraz prawnego, przede wszystkim zaś normy prawnej mającej zastosowanie do analizowanego przypadku. Wątpliwości konstytucyjne mogą być formułowane dopiero w odniesieniu do ściśle określonej normy prawnej. W ocenie Marszałka Sejmu, przedstawione pytanie prawne świadczy, że sąd dąży do uzyskania wiążącej wykładni zakwestionowanego przepisu przez Trybunał, co nie jest dopuszczalne.

Z uwagi na powyższe Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w całości, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu podkreślił jednak, że Sejm odniósł się do *meritum* analizowanego zagadnienia w stanowisku do sprawy zainicjowanej wnioskiem Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP (sygn. K 52/13).

3. Pismem z 8 kwietnia 2014 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. W pierwszej kolejności Prokurator Generalny wskazał, że stanowisko w sprawie zgodności zakazu dokonywania uboju zwierząt według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne zarejestrowanych w Polsce związków wyznaniowych, z powołanymi przez sąd wzorcami kontroli, zostało przedstawione w piśmie z 17 marca 2014 r. w sprawie o sygn. K 52/13, która została zainicjowana wnioskiem Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP.

3.2. Przechodząc do analizy dopuszczalności pytania prawnego Sądu Rejonowego w Białymstoku, Prokurator Generalny stwierdził, że znaczna część jego uzasadnienia została poświęcona wywodom dotyczącym kolizji między kwestionowanym art. 34 ust. 1 u.o.z. a innymi przepisami rangi ustawowej, tj. art. 9 ust. 2 u.g.ż., jak również art. 2 pkt 2 i 9 oraz art. 19 ust. 2 u.g.w.s.w. Prokurator Generalny, przywołując bogate orzecznictwo konstytucyjne, podkreślił, że Trybunał nie jest właściwy do orzekania o zgodności ustawy zwykłej z innymi ustawami. Trybunał dokonuje oceny hierarchicznej zgodności norm prawnych, a jego kognicja nie obejmuje rozstrzygania konfliktów „poziomych”, czyli pomiędzy normami o tej samej randze. Pozostawione jest to sądom stosującym ustawy przy rozstrzygnięciu konkretnych spraw.

Prokurator Generalny przywołał art. 193 Konstytucji, który przewiduje, że sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Z uwagi na treść tego przepisu, który formułuje przesłankę funkcjonalną pytania prawnego, pytanie to nie może dotyczyć jakiegokolwiek zagadnienia, lecz tylko problemu hierarchicznej zgodności aktu normatywnego, na którego podstawie sąd rozstrzyga sprawę. Oznacza to, że treścią pytania prawnego nie może być pytanie o znaczenie przepisu bez związku z pytaniem o jego konstytucyjność.

Prokurator Generalny stwierdził, że opinia sądu pytającego co do wzajemnych relacji powołanych przepisów ustaw: o ochronie zwierząt, o gminach żydowskich oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, nie może zostać uznana za wystarczający argument, który mógłby przemawiać za usunięciem z porządku prawnego unormowania wskazanego w *petitum* pytania prawnego. W ocenie Prokuratora Generalnego, analiza omawianej części argumentacji zawartej w pytaniu prawnym upoważnia do wysnucia wniosku, że odnosi się ona bardziej do sfery stosowania prawa, niż do zgodności tegoż prawa z powołanymi wzorcami konstytucyjnej kontroli.

Prokurator Generalny uznał, że sąd pytający, procedując w sprawie środków odwoławczych wniesionych od postanowienia prokuratora o odmowie wszczęcia dochodzenia, powinien nie tylko dostrzec ewentualne kolizje między regulacjami rangi ustawowej, ale również dokonać właściwej wykładni tych przepisów, umożliwiającej zdekodowanie z nich obowiązującej i zgodnej z Konstytucją normy prawnej. Wykładnia ta powinna nie tylko doprowadzić do usunięcia wątpliwości rodzących się na tle rozumienia użytej w przepisach aparatury pojęciowej, ale również do ustalenia wzajemnych relacji tych przepisów w drodze powszechnie stosowanych reguł interpretacyjnych. Na podstawie tak zdekodowanej normy prawnej sąd powinien wydać stosowne orzeczenie.

Prokurator Generalny stwierdził, że analiza uzasadnienia pytania prawnego i stanu faktycznego sprawy zawisłej przed sądem zdaje się wskazywać, że sąd pytający nie wykazał, iż od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie tej sprawy. Prokurator Generalny zauważył, że sprawa ta miała charakter precedensowy. Sąd pytający nie dysponował orzecznictwem, którym mógłby się posłużyć przy wykładni zaskarżonego przepisu. Nie utrzymała się wówczas również praktyka współstosowania przepisów rangi ustawowej dotyczących omawianego zagadnienia. Prokurator Generalny przyjął jednak, że w takiej sytuacji sąd pytający tym bardziej powinien być wykorzystać wszelkie możliwe sposoby interpretacji zakwestionowanego przepisu, a także innych przywołanych w pytaniu prawnym przepisów rangi ustawowej.

Z uwagi na powyższe Prokurator Generalny stwierdził, że skierowanie do Trybunału pytania prawnego wydaje się co najmniej przedwczesne. Przedstawione pytanie prawne nie pozwala na kontrolę procesu wykładni tekstu prawnego, który doprowadził sąd pytający do zainicjowania postępowania przed Trybunałem. Prokurator Generalny uznał, że sąd pytający, rezygnując z przeprowadzenia interpretacji wszystkich powołanych regulacji – tak w *petitum*, jak i w uzasadnieniu pytania prawnego – w sposób zgodny z Konstytucją, zdaje się zmierzać do zakwestionowania samego bytu nakazu uśmiercania zwierząt kręgowych w ubojni jedynie po uprzednim pozbawieniu świadomości, a nie do uzyskania możliwości swobodnego i pełnego zbadania toczącej się przed nim sprawy. Prokurator Generalny uznał, że nie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. Tym samym postępowanie podlega umorzeniu na posiedzeniu niejawnym, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd pytający przedstawił Trybunałowi do rozstrzygnięcia następujący problem konstytucyjny: czy art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856; dalej: u.o.z.) w zakresie, w jakim wedle stanu na dzień 12 marca 2013 r. nie dopuszczał uboju zwierząt wykonywanego według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne zarejestrowanych w Polsce związków wyznaniowych, jest zgodny z art. 53 ust. 2 i 5 Konstytucji.

Problem ten był już przedmiotem postępowania przed Trybunałem w sprawie zainicjowanej wnioskiem Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej z 30 sierpnia 2013 r. (sygn. K 52/13). Po rozpoznaniu tego wniosku na rozprawie w dniach 3 i 10 grudnia 2014 r. Trybunał wydał wyrok, w którym orzekł, że:

1) art. 34 ust. 1 u.o.z. w zakresie, w jakim nie zezwala na poddawanie zwierząt ubojowi w ubojni (rzeźni) według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne, jest niezgodny z art. 53 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji w związku z art. 9 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja),

2) art. 35 ust. 1 i 4 u.o.z. w zakresie, w jakim przewiduje odpowiedzialność karną za poddawanie zwierząt ubojowi w ubojni (rzeźni) według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne, jest niezgodny z art. 53 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji w związku z art. 9 Konwencji.

W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie. Sentencja wyroku została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 2014 r. pod poz. 1794.

2. Zgodnie 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), Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wyrokowanie jest zbędne lub niedopuszczalne. Zbędność wydania wyroku zachodzi między innymi w razie wystąpienia przesłanki *ne bis in idem*, czyli rozpoznawania problemu konstytucyjnego, który został już rozstrzygnięty przez Trybunał (zob. zamiast wielu: postanowienie TK z 14 marca 2012 r., sygn. P 36/11, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 33 oraz powołane tam orzecznictwo).

W wyroku z 10 grudnia 2014 r. o sygn. K 52/13 Trybunał orzekł o zakresowej niekonstytucyjności zakwestionowanego przez sąd pytający art. 34 ust. 1 u.o.z. Zakres orzekania przez Trybunał obejmował zakres zaskarżenia przedstawiony w niniejszym pytaniu prawnym. W wyroku o sygn. K 52/13 Trybunał orzekł o niezgodności zaskarżonego art. 34 ust. 1 u.o.z. z przepisami Konstytucji, które zostały powołane przez sąd pytający jako wzorce kontroli, tj. z art. 53 ust. 2 i 5 Konstytucji. Trybunał orzekł, że we wskazanym powyżej zakresie art. 34 ust. 1 u.o.z. jest niezgodny również z art. 53 ust. 1 Konstytucji, a także w związku z art. 9 Konwencji, a zatem z przepisami, na które sąd pytający zwrócił uwagę w uzasadnieniu pytania prawnego. Ponadto Trybunał orzekł o niezgodności z powyższymi wzorcami kontroli art. 35 ust. 1 i 4 u.o.z. w zakresie, w jakim przewidywał odpowiedzialność karną za poddawanie zwierząt ubojowi w ubojni (rzeźni) według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne.

W wyroku o sygn. K 52/13 Trybunał rozpoznał zarzuty, które sąd stawia w pytaniu prawnym będącym przedmiotem niniejszego postępowania. Trybunał odniósł się również do zasygnalizowanych przez sąd pytający wątpliwości co do stanu prawa obowiązującego w chwili przedstawiania pytania prawnego, które związane były z precedensowym charakterem toczącej się przed sądem pytającym sprawy.

Kwestia konstytucyjności art. 34 ust. 1 u.o.z., w zaskarżonym w niniejszej sprawie zakresie, została już zatem jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (zob. art. 190 ust. 1 Konstytucji). Ponowne rozpoznawanie tego samego problemu konstytucyjnego – w sytuacji uprzedniego orzeczenia o niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją – czyni postępowanie zbędnym. W konsekwencji Trybunał zobligowany jest do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



**SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR**

sygn.		poz.	str.
K 34/12	– wyrok z dnia 24 lutego 2015 r.,	17	213
K 15/13	– wyrok z dnia 17 lutego 2015 r.,	16	206
K 60/13	– wyrok z dnia 5 lutego 2015 r.,	11	103
K 62/13	– postanowienie z dnia 23 lutego 2015 r.,	24	263
P 10/11	– wyrok z dnia 10 lutego 2015 r.,	13	150
P 34/13	– postanowienie z dnia 24 lutego 2015 r.,	26	270
P 39/13	– postanowienie z dnia 10 lutego 2015 r.,	19	224
P 44/13	– postanowienie z dnia 11 lutego 2015 r.,	21	239
P 48/13	– postanowienie z dnia 18 lutego 2015 r.,	22	250
P 8/14	– postanowienie z dnia 11 lutego 2015 r.,	20	231
S 1/15	– postanowienie z dnia 3 lutego 2015 r.,	18	222
S 2/15	– postanowienie z dnia 18 lutego 2015 r.,	23	261
SK 14/12	– wyrok z dnia 12 lutego 2015 r.,	15	189
SK 50/13	– wyrok z dnia 10 lutego 2015 r.,	12	133
SK 70/13	– wyrok z dnia 12 lutego 2015 r.,	14	166
U 3/13	– postanowienie z dnia 23 lutego 2015 r.,	25	265

## SKOROWIDZ AKTÓW NORMATYWNYCH

## I

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

**art. 2** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11), w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12), w. 10.02.2015, P 10/11 (poz. 13), w. 12.02.2015, SK 14/12 (poz. 15), p. 10.02.2015, P 39/13 (poz. 19), p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21), p. 23.02.2015, K 62/13 (poz. 24)

**art. 7** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

**art. 20** – p. 23.02.2015, K 62/13 (poz. 24)

**art. 21 ust. 1** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

**art. 22** – p. 23.02.2015, K 62/13 (poz. 24)

**art. 24** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

**art. 30** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

**art. 31 ust. 3** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11), w. 12.02.2015, SK 70/13 (poz. 14), w. 12.02.2015, SK 14/12 (poz. 15), p. 3.02.2015, S 1/15 (poz. 18), p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21), p. 18.02.2015, S 2/15 (poz. 23)

**art. 32** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11), p. 18.02.2015, P 48/13 (poz. 22)

**art. 32 ust. 1** – w. 24.02.2015, K 34/12 (poz. 17)

**art. 32 ust. 1 i 2** – w. 12.02.2015, SK 70/13 (poz. 14)

**art. 42 ust. 1** – w. 17.02.2015, K 15/13 (poz. 16)

**art. 45** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

**art. 45 ust. 1** – w. 24.02.2015, K 34/12 (poz. 17), p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

**art. 53 ust. 1 i 2** – p. 18.02.2015, P 48/13 (poz. 22)

**art. 53 ust. 2 i 5** – p. 24.02.2015, P 34/13 (poz. 26)

**art. 54 ust. 1** – w. 12.02.2015, SK 70/13 (poz. 14)

**art. 58 ust. 1** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

**art. 61 ust. 1** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12), w. 12.02.2015, SK 70/13 (poz. 14)

**art. 63** – w. 12.02.2015, SK 70/13 (poz. 14)

**art. 64** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11), p. 11.02.2015, P 8/14 (poz. 20)

**art. 64 ust. 1** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

**art. 64 ust. 1 i 2** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

**art. 64 ust. 1 i 3** – w. 12.02.2015, SK 14/12 (poz. 15), p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

**art. 64 ust. 2** – p. 3.02.2015, S 1/15 (poz. 18), p. 10.02.2015, P 39/13 (poz. 19)

**art. 78** – w. 24.02.2015, K 34/12 (poz. 17)

**art. 79 ust. 1** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12), w. 12.02.2015, SK 14/12 (poz. 15)

**art. 84** – w. 12.02.2015, SK 14/12 (poz. 15), p. 11.02.2015, P 8/14 (poz. 20)

**art. 87** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

**art. 91 ust. 3** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

**art. 92 ust. 1** – w. 12.02.2015, SK 14/12 (poz. 15), p. 11.02.2015, P 8/14 (poz. 20), p. 23.02.2015, U 3/13 (poz. 25)

**art. 93** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

**art. 94** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

**art. 175** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

**art. 176 ust. 1** – w. 24.02.2015, K 34/12 (poz. 17)

**art. 178 ust. 1** – p. 11.02.2015, P 8/14 (poz. 20)

**art. 188** – p. 23.02.2015, K 62/13 (poz. 24)

**art. 191 ust. 1 pkt 1** – p. 23.02.2015, K 62/13 (poz. 24)

**art. 193** – w. 10.02.2015, P 10/11 (poz. 13), p. 10.02.2015, P 39/13 (poz. 19), p. 11.02.2015, P 8/14 (poz. 20), p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21), p. 18.02.2015, P 48/13 (poz. 22)

**art. 217** – w. 10.02.2015, P 10/11 (poz. 13), w. 12.02.2015, SK 14/12 (poz. 15), p. 11.02.2015, P 8/14 (poz. 20)

## II

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

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

**art. 3** – w. 10.02.2015, P 10/11 (poz. 13), p. 10.02.2015, P 39/13 (poz. 19), p. 18.02.2015, P 48/13 (poz. 22)

**art. 4 ust. 2** – p. 3.02.2015, S 1/15 (poz. 18), p. 18.02.2015, S 2/15 (poz. 23)

**art. 31 ust. 2** – p. 23.02.2015, U 3/13 (poz. 25)

**art. 32** – p. 10.02.2015, P 39/13 (poz. 19), p. 11.02.2015, P 8/14 (poz. 20), p. 18.02.2015, P 48/13 (poz. 22)

**art. 32 ust. 1** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

**art. 32 ust. 3** – w. 10.02.2015, P 10/11 (poz. 13)

**art. 39 ust. 1 pkt 1** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11), w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12), w. 12.02.2015, SK 70/13 (poz. 14), w. 17.02.2015, K 15/13 (poz. 16), w. 24.02.2015, K 34/12 (poz. 17), p. 10.02.2015, P 39/13 (poz. 19), p. 11.02.2015, P 8/14 (poz. 20), p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21), p. 18.02.2015, P 48/13 (poz. 22), p. 18.02.2015, S 2/15 (poz. 23), p. 23.02.2015, K 62/13 (poz. 24), p. 24.02.2015, P 34/13 (poz. 26)

**art. 39 ust. 1 pkt 2** – p. 23.02.2015, U 3/13 (poz. 25)

**art. 39 ust. 1 pkt 3** – w. 12.02.2015, SK 14/12 (poz. 15)

**art. 47 ust. 1 pkt 2** – w. 12.02.2015, SK 70/13 (poz. 14)

**art. 66** – w. 12.02.2015, SK 70/13 (poz. 14)

## III

## INNE AKTY NORMATYWNE

ROZPORZĄDZENIE Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – **Kodeks karny** (Dz. U. Nr 60, poz. 571, ze zm.):

**ogólnie** – w. 17.02.2015, K 15/13 (poz. 16)

**art. 132 § 1** – w. 12.02.2015, SK 70/13 (poz. 14)

USTAWA z dnia 10 lipca 1952 r. o **prawie autorskim** (Dz. U. Nr 34, poz. 234, ze zm.):

**art. 59 § 2** – w. 17.02.2015, K 15/13 (poz. 16)

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. – **Kodeks cywilny** (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.)

**ogólnie** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

**art. 49** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

**art. 64** – p. 18.02.2015, P 48/13 (poz. 22)

**art. 358<sup>1</sup> § 3** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

USTAWA z dnia 19 kwietnia 1969 r. – **Kodeks karny** (Dz. U. Nr 13, poz. 94, ze zm.):

**art. 236** – w. 12.02.2015, SK 70/13 (poz. 14)

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.):

**art. 520** – p. 11.02.2015, P 8/14 (poz. 20)

**art. 639** – p. 11.02.2015, P 8/14 (poz. 20)

**art. 1047** – p. 18.02.2015, P 48/13 (poz. 22)

USTAWA z dnia 26 czerwca 1974 r. – **Kodeks pracy** (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.):

**art. 300** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

USTAWA z dnia 16 września 1982 r. – **Prawo spółdzielcze** (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848):

**art. 15** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

**art. 16 § 1** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

**art. 26 § 2** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

USTAWA z dnia 15 lutego 1992 r. o **podatku dochodowym od osób prawnych** (Dz. U. z 2014 r. poz. 851, ze zm.):

**ogólnie** – w. 10.02.2015, P 10/11 (poz. 13)

USTAWA z dnia 8 stycznia 1993 r. o **podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym** (Dz. U. Nr 11, poz. 50, ze zm.):

**art. 2** – w. 12.02.2015, SK 14/12 (poz. 15)

**art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4** – w. 12.02.2015, SK 14/12 (poz. 15)

**art. 38 ust. 2 pkt 2a i ust. 3** – w. 12.02.2015, SK 14/12 (poz. 15)

USTAWA z dnia 4 lutego 1994 r. o **prawie autorskim i prawach pokrewnych** (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.):

**art. 115 ust. 3** – w. 17.02.2015, K 15/13 (poz. 16)

USTAWA z dnia 24 czerwca 1994 r. o **własności lokali** (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.):

**ogólnie** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

USTAWA z dnia 7 lipca 1994 r. o **zagospodarowaniu przestrzennym** (Dz. U. Nr 89, poz. 415, ze zm.):

**art. 36 ust. 1** – p. 3.02.2015, S 1/15 (poz. 18)

**art. 68 ust. 1** – p. 3.02.2015, S 1/15 (poz. 18)

USTAWA z dnia 20 lutego 1997 r. o **stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. Nr 41, poz. 251, ze zm.):

**art. 2 ust. 1** – p. 18.02.2015, P 48/13 (poz. 22), p. 18.02.2015, S 2/15 (poz. 23)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks karny** (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.):

**art. 115 § 13** – w. 12.02.2015, SK 70/13 (poz. 14)

**art. 226 § 1** – w. 12.02.2015, SK 70/13 (poz. 14)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks postępowania karnego** (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.):

**art. 426 § 1, 2 i 3** – w. 24.02.2015, K 34/12 (poz. 17)

**art. 616 § 1** – w. 24.02.2015, K 34/12 (poz. 17)

**art. 618** – w. 24.02.2015, K 34/12 (poz. 17)

**art. 626 § 3** – w. 24.02.2015, K 34/12 (poz. 17)

**art. 627** – w. 24.02.2015, K 34/12 (poz. 17)

**art. 632** – w. 24.02.2015, K 34/12 (poz. 17)

**art. 633** – w. 24.02.2015, K 34/12 (poz. 17)

USTAWA z dnia 20 czerwca 1997 r. – **Prawo o ruchu drogowym** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.):

**art. 129a ust. 1** – p. 23.02.2015, U 3/13 (poz. 25)

USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. o **ochronie zwierząt** (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, ze zm.):

**art. 34 ust. 1** – p. 24.02.2015, P 34/13 (poz. 26)

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

**art. 77 ust. 1** – p. 10.02.2015, P 39/13 (poz. 19)

**art. 81** – p. 10.02.2015, P 39/13 (poz. 19)

USTAWA z dnia 18 grudnia 1998 r. o **pracownikach sądów i prokuratury** (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639):

**art. 14a** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

USTAWA z dnia 20 listopada 1999 r. o **zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych** (Dz. U. Nr 95, poz. 1101):

**art. 1 pkt 6** – w. 10.02.2015, P 10/11 (poz. 13)

**art. 4** – w. 10.02.2015, P 10/11 (poz. 13)



USTAWA z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.):

**art. 4 ust. 2** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

**art. 6 ust. 2** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

USTAWA z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. Nr 53, poz. 637):

**art. 1 pkt 19 lit. b** – w. 17.02.2015, K 15/13 (poz. 16)

USTAWA z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.):

**art. 1** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

**art. 3 ust. 1 i 3** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

**art. 17<sup>1</sup> ust. 6** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

**art. 19 ust. 2** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

**art. 24<sup>1</sup>** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

**art. 26 ust. 1** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

**art. 27** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

**art. 27<sup>1</sup>** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

**art. 40** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. Nr 98, poz. 1071, ze zm.):

**art. 14 ust. 1b** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

USTAWA z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, ze zm.):

**art. 95 § 5** – p. 23.02.2015, U 3/13 (poz. 25)

USTAWA z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, ze zm.):

**art. 56 ust. 1** – p. 23.02.2015, U 3/13 (poz. 25)

**art. 76a ust. 1** – p. 23.02.2015, U 3/13 (poz. 25)

USTAWA z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.):

**art. 3 § 3** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

USTAWA z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058):

**ogólnie** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

USTAWA z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.):

**art. 36 ust. 1** – p. 3.02.2015, S 1/15 (poz. 18)

USTAWA z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.):

**art. 105a – art. 105c** – p. 23.02.2015, K 62/13 (poz. 24)

USTAWA z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206, ze zm.):

**ogólnie** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

USTAWA z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 122, poz. 1024):

**ogólnie** – w. 5.02.2015, K 60/13 (poz. 11)

USTAWA z dnia 23 marca 2006 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. Nr 66, poz. 474):

**art. 1 pkt 5** – w. 17.02.2015, K 15/13 (poz. 16)

USTAWA z dnia 6 grudnia 2006 r. o **zasadach prowadzenia polityki rozwoju** (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.):

- art. 5** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)
- art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)
- art. 28 ust. 1** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)
- art. 30c** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)
- art. 37** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

USTAWA z dnia 9 maja 2008 r. o **zmianie ustawy – Kodeks karny** (Dz. U. Nr 122, poz. 782):

- art. 1** – w. 12.02.2015, SK 70/13 (poz. 14)

USTAWA z dnia 27 sierpnia 2009 r. o **finansach publicznych** (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.):

- art. 5 ust. 2 pkt 1** – p. 11.02.2015, P 8/14 (poz. 20)

USTAWA z dnia 22 stycznia 2010 r. – **Ustawa budżetowa na rok 2010** (Dz. U. Nr 19, poz. 102):

- art. 15 ust. 1 pkt 3** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

USTAWA z dnia 26 listopada 2010 r. o **zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej** (Dz. U. Nr 238, poz. 1578, ze zm.):

- art. 44 ust. 1** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. – **Kodeks wyborczy** (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.):

- art. 247 § 1** – 23.02.2015, K 62/13 (poz. 24)

USTAWA z dnia 20 stycznia 2011 r. – **Ustawa budżetowa na rok 2011** (Dz. U. Nr 29, poz. 150):

- art. 13 ust. 1 pkt 3** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

USTAWA z dnia 20 stycznia 2011 r. o **zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego** (Dz. U. Nr 48, poz. 246):

- art. 1** – w. 24.02.2015, K 34/12 (poz. 17)

USTAWA z dnia 22 grudnia 2011 r. o **zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej** (Dz. U. Nr 291, poz. 1707, ze zm.):

- art. 24 ust. 1 pkt 1** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

USTAWA z dnia 28 lipca 2011 r. o **zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 187, poz. 1110):

- art. 4** – p. 10.02.2015, P 39/13 (poz. 19)

USTAWA z dnia 2 marca 2012 r. – **Ustawa budżetowa na rok 2012** (Dz. U. poz. 273):

- art. 13 ust. 1 pkt 3** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

USTAWA z dnia 7 grudnia 2012 r. o **zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej** (Dz. U. poz. 1456):

- art. 16 ust. 1 pkt 1** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

USTAWA z dnia 25 stycznia 2013 r. – **Ustawa budżetowa na rok 2013** (Dz. U. poz. 169):

- art. 13 ust. 1 pkt 3** – p. 11.02.2015, P 44/13 (poz. 21)

USTAWA z dnia 19 kwietnia 2013 r. o **zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju** (Dz. U. z 2013 r. poz. 714):

- ogólnie** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

KONWENCJA o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.):

**art. 9** – p. 24.02.2015, P 34/13 (poz. 26)

**art. 10** – w. 12.02.2015, SK 70/13 (poz. 14)

ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego oraz pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 135, poz. 790):

**§ 2 ust. 1** – p. 23.02.2015, U 3/13 (poz. 25)

**§ 2 ust. 2** – p. 23.02.2015, U 3/13 (poz. 25)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 października 1991 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przy zabezpieczaniu spadku i sporządzaniu spisu inwentarza (Dz. U. Nr 92, poz. 411):

**§ 5 ust. 1** – p. 11.02.2015, P 8/14 (poz. 20)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 20 stycznia 1995 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także aktualizacji wyceny środków trwałych (Dz. U. Nr 7, poz. 34, ze zm.):

**§ 2 ust. 2** – w. 10.02.2015, P 10/11 (poz. 13)

**§ 5 ust. 1** – w. 10.02.2015, P 10/11 (poz. 13)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 17 stycznia 1997 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (Dz. U. Nr 6, poz. 35, ze zm.):

**§ 3** – w. 10.02.2015, P 10/11 (poz. 13)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (Dz. U. Nr 6, poz. 39):

**§ 2** – w. 10.02.2015, P 10/11 (poz. 13)

**§ 3** – w. 10.02.2015, P 10/11 (poz. 13)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 27, poz. 269, ze zm.):

**§ 5 pkt 1** – w. 12.02.2015, SK 14/12 (poz. 15)

**§ 6 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 5** – w. 12.02.2015, SK 14/12 (poz. 15)

**§ 6 ust. 5** – w. 12.02.2015, SK 14/12 (poz. 15)

**§ 12 ust. 1 pkt 1** – w. 12.02.2015, SK 14/12 (poz. 15)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 221, poz. 2196):

**ogólnie** – w. 12.02.2015, SK 14/12 (poz. 15)

#### IV

#### PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

TRAKTAT o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.):

**art. 178** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

**art. 288 akapit 2** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

ROZPORZĄDZENIE Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006):

**ogólnie** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

**art. 63** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

ROZPORZĄDZENIE Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. **ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006** (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013):

**ogólnie** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

**art. 47** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

**art. 60 lit. a** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

**art. 65** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

**art. 110** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

**art. 125** – w. 10.02.2015, SK 50/13 (poz. 12)

*Opracowanie:  
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego*



## SKOROWIDZ RZECZOWY

### **Autorskie prawo:**

- odpowiedzialność karna: w. 17.02.2015, sygn. K 15/13, poz. 16

### **Cywilne postępowanie:**

- koszty sądowe (postępowania): p. 11.02.2015, sygn. P 8/14, poz. 20

### **Demokratyczne państwo prawne [zasada] (art. 2 Konstytucji):**

- ochrona praw nabytych [zasada] (art. 2 Konstytucji): w. 10.02.2015, sygn. P 10/11, poz. 13

### **Karne postępowanie:**

- koszty sądowe (postępowania):
  - zaskarżalność postanowienia w przedmiocie kosztów: w. 24.02.2015, sygn. K 34/12, poz. 17
- sprawa – pojęcie; zob.: Prawo do sądu [zasada] (art. 45 Konstytucji): w. 24.02.2015, sygn. K 34/12, poz. 17
- zaskarżalność rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji [zasada] (art. 78 Konstytucji): w. 24.02.2015, sygn. K 34/12, poz. 17

### **Karne prawo:**

- przestępstwo:
  - znieważenie funkcjonariusza publicznego: w. 12.02.2015, sygn. SK 70/13, poz. 14
  - ograniczenia; zob.: Wyrażanie poglądów [wolność] (wolność słowa, swoboda wypowiedzi) (art. 54 Konstytucji): w. 12.02.2015, sygn. SK 70/13, poz. 14

### **Podatkowe prawo:**

- akcyza w dziedzinie prawa daninowego; zob.: Własność i inne prawa majątkowe (art. 64 Konstytucji) / ograniczenia: w. 12.02.2015, sygn. SK 14/12, poz. 15
- amortyzacja środków trwałych: w. 10.02.2015, sygn. P 10/11, poz. 13
- ochrona interesów w toku [zasada] (art. 2 Konstytucji): w. 10.02.2015, sygn. P 10/11, poz. 13

### **Pytanie prawne:**

- przesłanki dopuszczalności:
  - funkcjonalna: p. 18.02.2015, sygn. P 48/13, poz. 22

### **Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego:**

- odroczenie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego: w. 24.02.2015, sygn. K 34/12, poz. 17

### **Spółdzielcze prawo: w. 5.02.2015, sygn. K 60/13, poz. 11**

- spółdzielnie mieszkaniowe: w. 5.02.2015, sygn. K 60/13, poz. 11
  - członkostwo: w. 5.02.2015, sygn. K 60/13, poz. 11
  - zarząd: w. 5.02.2015, sygn. K 60/13, poz. 11
- zrzeszanie się [wolność] (art. 58-59 Konstytucji): w. 5.02.2015, sygn. K 60/13, poz. 11

### **Unii Europejskiej fundusze:**

- wybór projektów do dofinansowania: w. 10.02.2015, sygn. SK 50/13, poz. 12
  - kryteria wyboru: w. 10.02.2015, sygn. SK 50/13, poz. 12

### **Unii Europejskiej prawo:**

- prawo Unii Europejskiej; zob.: Źródła prawa (art. 87-art. 94 Konstytucji) / prawo stanowiące przez organizację międzynarodową / prawo Unii Europejskiej: w. 10.02.2015, sygn. SK 50/13, poz. 12

### **Zrzeszanie się [wolność] (art. 58-59 Konstytucji):**

- w. 5.02.2015, sygn. K 60/13, poz. 11

### **Źródła prawa (art. 87-94 Konstytucji): w. 10.02.2015,**

- sygn. SK 50/13, poz. 12
- akt prawa wewnętrznego (wewnętrznie obowiązujący): w. 10.02.2015, sygn. SK 50/13, poz. 12.

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



---

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

---

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

ISSN 1428-6521