



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 marca 2015 r.

Nr 3 (181)

TREŚĆ

poz.

str.

WYROKI I POSTANOWIENIA

27 – wyrok z dnia 3 marca 2015 r.,	sygn. K 39/13	287
28 – wyrok z dnia 10 marca 2015 r.,	sygn. K 29/13	311
29 – wyrok z dnia 10 marca 2015 r.,	sygn. P 38/12	330
30 – wyrok z dnia 11 marca 2015 r.,	sygn. P 4/14	345
31 – wyrok z dnia 17 marca 2015 r.,	sygn. K 31/13	386
32 – wyrok z dnia 24 marca 2015 r.,	sygn. K 19/14	417
33 – wyrok z dnia 24 marca 2015 r.,	sygn. P 42/13	438
34 – wyrok z dnia 31 marca 2015 r.,	sygn. U 6/14	456
35 – postanowienie z dnia 10 marca 2015 r.,	sygn. SK 65/13	470
36 – postanowienie z dnia 10 marca 2015 r.,	sygn. P 23/14	484
37 – postanowienie z dnia 11 marca 2015 r.,	sygn. K 51/13	495
38 – postanowienie z dnia 12 marca 2015 r.,	sygn. P 16/13	501
39 – postanowienie z dnia 17 marca 2015 r.,	sygn. S 3/15	520
40 – postanowienie z dnia 24 marca 2015 r.,	sygn. P 72/14	523
41 – postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	sygn. K 29/13	526
42 – postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	sygn. K 31/13	528
43 – postanowienie z dnia 26 marca 2015 r.,	sygn. P 42/13	529
Skorowidze:		
– orzeczeń według sygnatur		530
– aktów normatywnych		531
– rzeczowy		539

27

WYROK
z dnia 3 marca 2015 r.
Sygn. akt K 39/13***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Teresa Liszcz
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 3 marca 2015 r., połączonych wniosków:

1) grupy posłów o zbadanie zgodności:

a) art. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.) w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomija funkcjonariuszy Służby Celnej, z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

b) art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 664), w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

2) Zarządu Głównego Związku Zawodowego – Celnicy PL o zbadanie zgodności art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomija funkcjonariuszy Służby Celnej, z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

3) Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

a) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, które byłoby adekwatne do charakteru pełnionej służby, obowiązków publicznych oraz ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariuszy wynikających ze stosunku służbowego Służby Celnej, a także gwarancji właściwych dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji, ewentualnie o zbadanie zgodności:

b) art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

c) art. 18a i art. 18b ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez ustawę powołaną w punkcie 1 lit. b, w zakresie, w jakim pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 marca 2015 r. w Dz. U. poz. 334.

w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji, d) art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656, ze zm.) wraz z załącznikiem nr 2, do którego przepis ten odsyła w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

4) Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej o zbadanie zgodności:

a) ustawy powołanej w punkcie 3 lit. a w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, które byłoby adekwatne do charakteru pełnionej służby, obowiązków publicznych oraz ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariuszy wynikających ze stosunku służbowego Służby Celnej, a także gwarancji właściwych dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji, ewentualnie o zbadanie zgodności:

b) art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

c) art. 18a i art. 18b ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez ustawę powołaną w punkcie 1 lit. b, w zakresie, w jakim pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

d) art. 3 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 3 lit. d wraz z załącznikiem nr 2, do którego przepis ten odsyła w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, 675, 1623 i 1717 oraz z 2014 r. poz. 502, 696 i 1822):

a) są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404 oraz z 2014 r. poz. 486, 1055, 1215, 1395 i 1662) są niezgodne z art. 32 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. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 14 października oraz 28 listopada 2013 r., ze względu na tożsamość przedmiotową, zostały połączone do wspólnego rozpoznania cztery wnioski: ogólnokrajowego organu Związku Zawodowego – Celnicy PL, grupy posłów, ogólnokrajowego organu Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej i ogólnokrajowego organu Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej.

1.1. Ogólnokrajowy organ Związku Zawodowego – Celnicy PL 15 kwietnia 2013 r. złożył wniosek o stwierdzenie, że art. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomija funkcjonariuszy Służby Celnej, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.1.1. W ocenie ogólnokrajowego organu Związku Zawodowego – Celnicy PL pominięcie funkcjonariuszy Służby Celnej w art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia racjonalności, proporcjonalności oraz słabej kondycji budżetu państwa. Analiza przepisów prawnych odnoszących się do funkcjonariuszy służb mundurowych prowadzi do wniosku, że trudno jest wskazać na przekonujące argumenty uzasadniające zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej względem funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Decyzja ustawodawcy o wyłączeniu funkcjonariuszy Służby Celnej z kręgu podmiotów wskazanych w art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest decyzją arbitralną, która narusza Konstytucję.

1.1.2. Funkcjonariusze Służby Celnej, mimo zaliczenia w poczet służb mundurowych, zostali w sposób nieuzasadniony pozbawieni prawa korzystania z odrębnego systemu zaopatrzenia emerytalnego właściwego dla pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych. Z tego względu art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy prowadzi do dyskryminacji funkcjonariuszy Służby Celnej, których charakteryzuje specyfika właściwa dla pozostałych służb mundurowych. Ustawodawca powinien zapewnić wszystkim funkcjonariuszom służb mundurowych prawo do korzystania z systemu emerytalnego ukształtowanego w oparciu o ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy na jednakowych zasadach.

1.2. Grupa posłów 30 sierpnia 2013 r. złożyła wniosek o stwierdzenie przez Trybunał, że:

1) art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomija funkcjonariuszy Służby Celnej, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

2) art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 664; dalej: ustawa z 11 maja 2012 r.), w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomija funkcjonariuszy Służby Celnej, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.2.1. Grupa posłów wskazała, że brak funkcjonariuszy Służby Celnej w wyliczeniach zawartych w kwestionowanych przepisach, które odnoszą się do kategorii podmiotów należących do specjalnego systemu zaopatrzenia emerytalnego, stanowi pominięcie ustawodawcze, które jest niezgodne z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Możliwość odmiennego uregulowania statusu funkcjonariuszy różnych służb nie może tworzyć mechanizmów dyskryminacji funkcjonariuszy danej służby na tle pozostałych, ponieważ będzie to prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Służba Celna zaliczana w poczet służb mundurowych powinna być traktowana tak samo jak inni funkcjonariusze tych służb w ramach odrębnego systemu zaopatrzenia emerytalnego.

1.2.2. Zasada równości jest naruszona, gdy wśród podmiotów o cechach relewantnych dochodzi „do niczym nieuzasadnionego negatywnego zróżnicowania”. Mimo wielu cech wspólnych Służby Celnej oraz Straży Granicznej takich jak pełna dyspozycyjność i podległość służbowa, możliwość przeniesienia na inne stanowisko służbowe, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, a niekiedy nawet praca

na takich samych warunkach i równych zasadach funkcjonariusze Służby Celnej mają węższe uprawnienia socjalno-emerytalne niż funkcjonariusze Straży Granicznej.

1.2.3. Gorsze traktowanie Służby Celnej na tle uprawnień pozostałych służb mundurowych powinno być uznane za niesprawiedliwe społecznie. Niczym nieuzasadnione różnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej, które przybiera postać dyskryminacji, nie budzi zaufania tych funkcjonariuszy do państwa. Nade wszystko rażąco niesprawiedliwe jest określenie wieku emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej na 67 lat w sytuacji, gdy funkcjonariusze innych służb mundurowych przechodzą na emeryturę wcześniej.

1.3. Ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej złożyły, odpowiednio 5 listopada 2013 r. i 12 listopada 2013 r., wnioski o stwierdzenie przez Trybunał, że:

1) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej) w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, które byłoby adekwatne do charakteru pełnionej służby, obowiązków publicznych oraz ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariuszy wynikających ze stosunku służbowego Służby Celnej, a także gwarancji właściwych dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych, jest niezgodna z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

ewentualnie o stwierdzenie, że:

2) art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 18a i art. 18b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym przez ustawę z 11 maja 2012 r., w zakresie, w jakim pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach pomostowych) wraz z załącznikiem nr 2, do którego przepis ten odsyła w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej związanej z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej wniosły o rozważenie przez Trybunał Konstytucyjny wystąpienia na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) do Sejmu RP oraz Rady Ministrów z sygnalizacją istnienia luki w prawie i potrzeby jej wypełnienia przez stworzenie regulacji ustawowej zapewniającej funkcjonariuszom Służby Celnej odpowiedni poziom bezpieczeństwa emerytalnego, właściwy dla funkcjonariuszy służb mundurowych ze względu na ich obowiązki publiczne, ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych, a także zwiększone ryzyko utraty zdrowia będących konsekwencją pełnionej służby.

1.3.1. Zdaniem ogólnokrajowych organów Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej funkcjonariusze Służby Celnej stanowią jedyną służbę mundurową, która realizując zadania i obowiązki właściwe dla tego rodzaju służb nie jest objęta należytą ochroną emerytalną właściwą dla innych służb mundurowych. Służba ta pozostaje zarówno poza systemem emerytur mundurowych, jak i emerytur pomostowych. Działania prawodawcy, z jednej strony, skutkowały pozostawieniem funkcjonariuszy Służby Celnej w powszechnym systemie emerytalnym, a z drugiej strony, nie zapewniły im dostatecznego poziomu ochrony emerytalnej. Tym samym podważone zostało zaufanie funkcjonariuszy Służby Celnej do państwa i stanowione przez nie prawa.

1.3.2. Niekonstytucyjność ustawy o Służbie Celnej – przy założeniu pozostania funkcjonariuszy Służby Celnej w powszechnym systemie emerytalnym – wynika z dyskryminacyjnego pominięcia ustawodawczego polegającego na niezapewnieniu adekwatnej ochrony emerytalnej dla funkcjonariuszy Służby Celnej w porównaniu do innych służb mundurowych. Według ogólnokrajowego organu Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej istnieje obowiązek stworzenia odpowiednich i właściwych dla innych służb mundurowych standardów ochrony emerytalnej dla funkcjonariuszy Służby Celnej, który wynika zarówno z zobowiązań Rady Ministrów, jak i przepisów Konstytucji, ustanawiających

nakaz równego traktowania przez władze publiczne i zakaz dyskryminacji (art. 32), prawo do należytej ochrony emerytalnej (art. 67 ust. 1), a także obowiązek ochrony zaufania obywateli do państwa (art. 2).

1.3.3. Uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej wskazali na arbitralne zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej w zakresie ochrony emerytalnej funkcjonariuszy służb mundurowych, niezajdujące uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych takich jak zasada sprawiedliwości społecznej, zasada zaufania obywateli do państwa, zasada równości, zakaz dyskryminacji i prawie do zabezpieczenia społecznego. Brak realizacji deklaracji i porozumień w odniesieniu do zmiany systemu emerytalnego Służby Celnej w toku rządowych i parlamentarnych prac legislacyjnych doprowadziło do naruszenia zaufania jej funkcjonariuszy do państwa i tworzonego przez nie prawa.

1.3.4. Względem funkcjonariuszy Służby Celnej, mimo ich doniosłego dla państwa znaczenia i daleko idących ograniczeń w zakresie przysługujących im praw oraz wolności konstytucyjnych, od lat utrzymywany jest stan dyskryminacji w zakresie ochrony emerytalnej w porównaniu z innymi funkcjonariuszami służb mundurowych, a nawet przedstawicielami innych grup zawodowych. Stopień realizacji przez państwo prawa do zabezpieczenia społecznego oraz jego forma nie powinny być różnicowane bez racjonalnego uzasadnienia w ramach jednej grupy zawodowej, jaką stanowią służby mundurowe, dlatego też konieczne jest wyrównanie poziomu bezpieczeństwa emerytalnego wszystkich służb mundurowych.

1.3.5. Koszty zapewnienia należytej ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej nie byłyby znaczące, gdyż grupa ta liczy jedynie kilkanaście tysięcy osób. Co więcej, korzyści generowane przez funkcjonowanie Służby Celnej sprawiają, że poniesienie wspomnianych kosztów jest uzasadnione. Sytuacja, w której funkcjonariusze Służby Celnej są objęci słabszą ochroną emerytalną w porównaniu do innych służb mundurowych, stanowi ograniczenie ich prawa do zabezpieczenia społecznego.

1.3.6. Nieuwzględnienie Służby Celnej w ustawie o emeryturach pomostowych stanowi również pominięcie ustawodawcze, a argumentacja dotycząca tego zarzutu jest zbieżna oraz ściśle związana z pozostałymi zarzutami.

2. Marszałek Sejmu, w piśmie z 28 listopada 2014 r., zajął stanowisko, że:

1) art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do emerytury policyjnej przysługującej funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji;

2) art. 18a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do emerytury policyjnej, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji;

3) art. 18b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do emerytury policyjnej, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji;

4) załącznik nr 2 do ustawy o emeryturach pomostowych w związku z art. 3 ust. 3 tej ustawy w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej, związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Zdaniem Marszałka Sejmu, wnioski kwestionujące konstytucyjność ustawy o Służbie Celnej w zakresie, w jakim nie przewiduje ona odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej, są postulatami *de lege ferenda*. Wnioskodawcy nie zakwestionowali bowiem ani trybu uchwalenia ustawy o Służbie Celnej, ani nie wskazali konkretnych przepisów tej ustawy, które miałyby podlegać kontroli Trybunału. Z tej racji Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Ze względu na to, że wnioskodawcy nie uzasadnili wystarczająco zarzutu niekonstytucyjności w odniesieniu do art. 18a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, Marszałek Sejmu wniósł również o umorzenie postępowania w tym zakresie.

2.2. Po analizie wniosków Marszałek Sejmu jako przedmiot kontroli konstytucyjności wskazał art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do emerytury policyjnej, oraz załącznik nr 2 w związku z art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej.

2.3. Marszałek Sejmu wskazał, że nie może być mowy o naruszeniu istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, skoro funkcjonariuszom Służby Celnej zostało zagwarantowane prawo do emerytury w systemie ubezpieczenia społecznego, choć nie na warunkach przyznanych funkcjonariuszom służb mundurowych. Ustawodawcy przysługiwała szeroka swoboda w określeniu warunków nabywania tzw. emerytury mundurowej oraz w wąskim wyznaczeniu podmiotowego zakresu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Marszałek Sejmu podkreślił, że nie doszło do radykalnego zwiększenia liczby funkcjonariuszy podlegających reżimowi ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez jednorazowe włączenie do niego całej nowej grupy zawodowej. Zmiany tej ustawy wynikały z przekształceń zadań państwa polegających na zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

W ocenie Marszałka Sejmu sama przynależność do zbiorczej, lecz nie homogenicznej grupy służb mundurowych, nie może być uznana za cechę wspólną wszystkich podmiotów zaliczanych do tej kategorii, uprawniającą do ich jednakowego traktowania. Tym samym fakt uznania Służby Celnej za służbę mundurową nie jest relewantną przesłanką przesądzającą o przyznaniu funkcjonariuszom Służby Celnej emerytury w myśl ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Charakter zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Granicznej i Służby Więziennej decydują o tym, że interes publiczny chroniony przez nich w ramach właściwej formacji wiąże się z większym ryzykiem oraz poświęceniem niż w wypadku funkcjonariuszy Służby Celnej. Ustawa o Służbie Celnej odwołuje się w dużo większym stopniu, aniżeli uchylona przez nią ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm.), do pozafiskalnych funkcji realizowanych przez polską administrację celną. Na jej podstawie funkcjonariuszom Służby Celnej przyznano szereg kompetencji charakterystycznych dla służb pionu śledczego (wykrywanie i ściganie różnego rodzaju przestępstw), prawo używania broni palnej oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego. Praca wykonywana przez funkcjonariuszy Służby Celnej może być niejednokrotnie trudna i niebezpieczna. Niemniej jednak – zdaniem Marszałka Sejmu – zagrożenie życia i zdrowia nie wiąże się immanentnie z wykonywaną służbą.

Znaczące różnice pomiędzy charakterem pracy i zadań funkcjonariuszy Służby Celnej i pozostałych funkcjonariuszy podlegających tzw. pragmatykom typu policyjnego dowodzą, że podmioty te są odmienne. Z tej racji ustawodawca może kształtować status funkcjonariuszy Służby Celnej w sposób odmienny od funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Dotyczy to także przyznawania szczególnych uprawnień z zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego.

Marszałek Sejmu zauważył, że podpisane 30 listopada 1998 r. porozumienie pomiędzy Radą Ministrów i stroną związkową reprezentującą interesy administracji celnej w przedmiocie objęcia Służby Celnej emerytalnym systemem zaopatrzeniowym nie jest, zgodnie z art. 188 Konstytucji, ani przedmiotem, ani też wzorcem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem.

Z uwagi na różnice pomiędzy służbami mundurowymi objętymi ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy a Służbą Celną, ustawodawca nie naruszył Konstytucji wygaszając prawa funkcjonariuszy Służby Celnej do emerytury w obniżonym wieku, o którym mowa w art. 32 oraz art. 46 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS), przy równoczesnym utrzymaniu prawa do emerytury pomostowej dla funkcjonariuszy służb mundurowych, wskazanych w art. 13 ustawy o emeryturach pomostowych, jeżeli nie spełniają warunków do nabycia prawa lub utracili prawo do emerytury określonej w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym tych osób.

Podsumowując swoje stanowisko Marszałek Sejmu wskazał, że: 1) ustawodawcy przysługuje znaczna swoboda regulacyjna w przedmiocie ustalenia kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania emerytury mundurowej; wąskie określenie grupy podmiotów, mogących skorzystać z tego świadczenia, jest zgodne z założeniami reformy emerytalnej oraz z konstytucyjną zasadą równości; 2) funkcjonariusze Służby Celnej oraz funkcjonariusze innych służb mundurowych, którzy podlegają pragmatykom typu policyjnego, nie stanowią podmiotów podobnych ze względu na cechę różnicującą, jaką jest charakter zadań powierzonych funkcjonariuszom celnym, warunki realizacji tych zadań i chronione przez nich dobro publiczne; 3) odmienne potraktowanie podmiotów różnych jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 20 października 2014 r., zajął stanowisko, że:

1) art. 1 i art. 18a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie wymienionej ustawy pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, są zgodne z art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji;

2) ustawa o Służbie Celnej w zakresie, w jakim przewiduje zabezpieczenie społeczne dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, jest zgodna z art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji;

3) art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych wraz z załącznikiem nr 2, do którego przepis ten odsyła w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej, związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej, jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 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 orzekania.

3.1. Odwołując się do orzecznictwa TK oraz przepisów ustawowych Prokurator Generalny wskazał, że pomiędzy Służbą Celną a pozostałymi formacjami wyszczególnionymi w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zachodzą istotne różnice. Zakres obowiązków nałożonych na Służbę Celną koncentruje się na zadaniach o charakterze administracyjnym, takich jak wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego, naliczanie i pobór podatków i należności celnych, wykonywanie kontroli w zakresie wywiązywania się podmiotów z obowiązków w zakresie określonych podatków, udzielaniem koncesji oraz zezwoleń, zatwierdzaniem regulaminów oraz rejestracją urządzeń określonych w ustawie o grach hazardowych czy współdziałanie przy realizacji Wspólnej Polityki Rolnej. Do tego dochodzi rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw oraz wykroczeń. Z kolei formacje mundurowe objęte ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ukierunkowane są na zwalczanie zagrożeń wynikających czy to z działań ludzi, czy, jak w przypadku Państwowej Straży Pożarnej, również sił natury. Ponadto o odmiennym traktowaniu pełnienia służby w poszczególnych formacjach mundurowych (umundurowanych) świadczą przepisy regulujące warunki przeniesienia funkcjonariuszy między nimi.

3.2. Mimo istniejących różnic między zadaniami Służby Celnej oraz formacji objętych przepisami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy można traktować je jako podmioty podobne, charakteryzujące się cechą relewantną przynależności do służb mundurowych. Konieczne jest więc rozważenie, czy ich odmienne potraktowanie przez przepisy zaskarżonej ustawy jest zgodne z zasadą równości.

Służba Celna nie stanowi formacji *stricto* militarnej, utworzonej w celu eliminacji fizycznego zagrożenia dla obywateli lub interesów państwa. Jej głównym zadaniem jest bowiem zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego. Zagrożenie dla zdrowia i życia, wynikające z wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy celnych, jest znacznie niższe niż w przypadku służb objętych przepisami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Wpływ świadczenia pracy na stan zdrowia (a zatem i pewne rosnące wraz z długością okresu zatrudnienia prawdopodobieństwo wystąpienia chorób zawodowych) może stanowić dopuszczalną przesłankę zróżnicowania w zakresie uprawnień emerytalnych.

Objęcie funkcjonariuszy celnych przywilejami emerytalnymi służb mundurowych nie jest również konieczne dla realizacji prawidłowej polityki kadrowej. Ustawodawca uwzględnił szczególne warunki pracy w Służbie Celnej w korzystnym systemie płac, którego „przeniesienie” na wymiar świadczeń z ubezpieczenia społecznego nastąpiło za pośrednictwem podstawy wymiaru wynagrodzenia. O istnieniu korzystnego systemu płac może przekonywać brak problemów z wypełnieniem wolnych etatów w Służbie Celnej. Tym samym należy przyjąć, że wprowadzone w art. 1 i art. 18a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zróżnicowanie funkcjonariuszy służb mundurowych ma racjonalnie uzasadniony charakter.

Odmienne traktowanie funkcjonariuszy celnych nie narusza również zasady sprawiedliwości społecznej. Charakter wykonywanych przez funkcjonariuszy Służby Celnej zadań zbliżony jest do obowiązków pracowników służby cywilnej. Możliwe jest też przechodzenie tych ostatnich do Służby Celnej, z zaliczeniem stażu pracy. Przy takim pokrewieństwie charakteru pracy, objęcie również funkcjonariuszy celnych powszechnym systemem emerytalnym nie godzi w sprawiedliwość społeczną.

Wprowadzone zróżnicowanie jest też uzasadnione odmiennym, co do zasady, charakterem zadań zleconych Służbie Celnej oraz formacjom wymienionym w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i związanym z tym m.in. różnym zagrożeniem dla zdrowia i życia funkcjonariuszy. Nie ma ono arbitralnego charakteru i może

służyć realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Nie pogarsza też sytuacji funkcjonariuszy celnych, którzy na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów również objęci byli powszechnym systemem emerytalnym.

Wypowiedane w toku prac parlamentarnych przez polityków, w tym członków rządu, opinie o potrzebie objęcia funkcjonariuszy celnych przepisami ustawy o służbach mundurowych nie mogą być traktowane jako wiążące stanowisko państwa i nie mogą uzasadniać dochodzenia na drodze sądowej roszczeń realizacji składanych obietnic. Dlatego też brak ich realizacji nie stanowi uzasadnienia dla uwzględnienia zarzutu naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Pominięcie funkcjonariuszy celnych w art. 1 i art. 18a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie pozbawia ich świadczeń w sposób naruszający istotę prawa do emerytury. Funkcjonariusze ci otrzymują emeryturę z systemu powszechnego.

Ustrojodawca w art. 67 ust. 1 Konstytucji pozostawił ustawodawcy szeroką swobodę dla urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Objęcie funkcjonariuszy celnych powszechnym systemem emerytalnym mieści się w swobodzie regulacyjnej parlamentu i nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

3.3. W ocenie Prokuratora Generalnego zarzut niezgodności całej ustawy o Służbie Celnej, we wskazanym we wnioskach zakresie, uzasadniony jest bardzo lakonicznie i może powstać wątpliwość, czy w tej części spełnia on wymogi formalne.

Przyjmując jednak, że wymogi te zostały spełnione, Prokurator Generalny zauważył, iż ustawa o Służbie Celnej nie zawiera przepisów dotyczących pozostałych służb mundurowych. Z tego powodu zaproponowane we wnioskach porównanie unormowań zawartych w różnych ustawach prowadziłoby do poziomej kontroli zgodności aktów prawnych (badania wzajemnej zgodności aktów prawnych tej samej rangi). W świetle art. 188 Konstytucji nie jest to dopuszczalne.

Nieustanowienie systemu emerytalnego bardziej korzystnego dla funkcjonariuszy Służby Celnej i utrzymywanie przepisów, na mocy których pozostają oni w systemie powszechnym, mimo werbalnej akceptacji propozycji reform przez polityków i członków rządu, nie może być uznane za zaskakujący dla adresatów norm prawnych zawartych w ustawie o Służbie Celnej i narażający ich na skutki prawne, których nie mogli przewidzieć w momencie podejmowania decyzji np. o podjęciu zatrudnienia w tej formacji.

Brak przywileju przekraczającego standard powszechnego systemu emerytalnego, nie narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji. Określony w ustawie o Służbie Celnej zakres świadczeń emerytalno-rentowych przysługujących funkcjonariuszom nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, a wnioskodawcy nie wykazali, że ustawodawca, korzystając ze swobody w zakresie kształtowania tego systemu, naruszył inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne.

Podobnie lakonicznie przedstawia się zarzut niekonstytucyjności art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych. Wnioskodawcy odwołują się do argumentu o naruszeniu art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji przez kwestionowane przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i ustawy o Służbie Celnej.

W związku z tym Prokurator Generalny wskazał, że podtrzymuje swoje stanowisko odnośnie zgodności art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych z art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji nawiązując do swojej argumentacji za zgodnością z Konstytucją kwestionowanych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i ustawy o Służbie Celnej.

Ponadto Prokurator Generalny podniósł, że uchwalenie ustawy o emeryturach pomostowych było elementem reformy systemu ubezpieczeń społecznych, której celem była m.in. stopniowa likwidacja odrębności zasad przechodzenia na emeryturę różnych grup zawodowych oraz ujednoczenie wieku emerytalnego wszystkich ubezpieczonych. Zostało ono zapowiedziane w art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Pominięcie funkcjonariuszy celnych w załączniku nr 2 do ustawy o emeryturach pomostowych, zawierającym wykaz prac o szczególnym charakterze, nie narusza ich prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, gdyż prawo to zostało im zagwarantowane przez objęcie przepisami regulującymi funkcjonowanie powszechnego systemu emerytalnego. Wnioskodawcy nie wykazali w przekonujący sposób, jakie zasady lub normy konstytucyjne mogłyby wymagać objęcia funkcjonariuszy celnych emeryturami pomostowymi.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zasada sprawiedliwości społecznej nie wymaga przyznania funkcjonariuszom Służby Celnej przywilejów zagwarantowanych w ustawie o emeryturach pomostowych. W szczególności wnioskodawcy nie przedstawili odpowiednich argumentów dla poparcia tezy, że praca funkcjonariuszy celnych spełnia kryteria zawarte w definicji znajdującej się w art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych oraz nie wykazali, że funkcjonariusze celni, kierując się zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, mogli oczekiwać przyznania im emerytur pomostowych. Wnioskodawcy nie wykazali również, że funkcjonariusze

celni cechują się w takim samym stopniu daną cechą relewantną, jak pracownicy wykonujący prace ujęte w załączniku nr 2 do ustawy o emeryturach pomostowych.

4. Działając w imieniu ogólnokrajowego organu Związku Zawodowego – Celnicy PL, jego Przewodniczący Sławomir Siwy w piśmie z 19 lutego 2015 r. wskazał, że twierdzenia Sejmu i Prokuratora Generalnego są sprzeczne ze stanem faktycznym. W szczególności funkcjonariusze Służby Celnej narażają życie i zdrowie podobnie jak funkcjonariusze innych służb mundurowych, o czym świadczą informacje pochodzące z izb celnych i doniesienia prasowe.

5. Działając w imieniu ogólnokrajowych organów Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej, radca prawny Tomasz Zalasieński w piśmie z 25 lutego 2015 r. zwrócił uwagę na szczególny status prawny Służby Celnej, który świadczy o tym, że funkcjonariusze Służby Celnej powinni być objęci systemem zaopatrzenia emerytalnego tak jak inni funkcjonariusze służb mundurowych.

II

Na rozprawę 3 marca 2015 r. stawili się: w imieniu grupy posłów – poseł Jarosław Zieliński, w imieniu Zarządu Głównego Związku Zawodowego – Celnicy PL – radca prawny Marek Chmaj i Przewodniczący Zarządu Głównego Sławomir Siwy, w imieniu Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej – radca prawny Tomasz Zalasieński, w imieniu Sejmu – poseł Andrzej Dera, w imieniu Prokuratora Generalnego – prokurator Prokuratury Generalnej Stanisław Bończak. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte wcześniej na piśmie.

W trakcie rozprawy Przewodniczący Zarządu Głównego Związku Zawodowego – Celnicy PL wskazał, że starzejąca się kadra w Służbie Celnej jest poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa obywateli, dla wspólnoty europejskiej, jak również zasad zdrowej konkurencji i oczywiście budżetu państwa, ponieważ Służba Celna odpowiada za jedną trzecią budżetu państwa.

Funkcjonariusz Służby Celnej, który pełni służbę ramię w ramię z funkcjonariuszem Straży Granicznej tyle samo godzin, jest bardziej narażony na złość przemytników. Funkcjonariusz Służby Celnej, który po osiągnięciu, na przykład 55-60 lat traci zdrowie, nie spełnia wymagań zdrowotnych, jest zwalniany albo w najlepszym wypadku przetrucany 100-150 km do innej miejscowości z równoważnikiem pieniężnym jedynie 300 zł miesięcznie. Tymczasem funkcjonariusz Straży Granicznej może w tym momencie skorzystać z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę.

Wprowadzając rygory służby i ograniczenia praw konstytucyjnych, ustawodawca traktuje Służbę Celną na równi z innymi służbami mundurowymi, ale odmiennie, gdy przyznaje świadczenia emerytalne jako rekompensatę za te rygory i ograniczenia.

Przewodniczący Zarządu Głównego Związku Zawodowego – Celnicy PL zwrócił uwagę, że zgodnie z raportem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 2013 r. o stanie bezpieczeństwa Polski największą obecnie sferę aktywności zorganizowanych grup przestępczych stanowi przestępczość ekonomiczna, która powoduje jednocześnie najwyższe straty dla Skarbu Państwa przez zmniejszenie wpływów, uzyskiwanie nienależnych zwrotów i wyludzanie dopłat. W tych obszarach szczególnie istotne pozostają zagrożenia przestępczością związaną z podatkiem od towarów i usług oraz akcyzą, czyli tym, czym zajmuje się Służba Celna.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Ogólnokrajowe organy Związku Zawodowego – Celnicy PL, Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej, Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej oraz grupa posłów (dalej: wnioskodawcy) zakwestionowali zgodność z Konstytucją:

– art. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej

i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), który stanowi, że:

„Funkcjonariuszom Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej, zwanym dalej „funkcjonariuszami”, zwolnionym ze służby, przysługuje z budżetu państwa, na zasadach określonych w ustawie, zaopatrzenie emerytalne z tytułu wysługi lat lub w razie całkowitej niezdolności do służby, a członkom ich rodzin – w razie śmierci żywiciela”;

– art. 18a i art. 18b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 664; dalej: ustawa z 11 maja 2012 r.), które stanowią, że:

„Art. 18a. 1. Funkcjonariuszowi przyjętemu po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. do służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub w Służbie Więziennej emerytura przysługuje na zasadach i w wysokości określonych w niniejszym rozdziale.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do funkcjonariusza przyjętego do służby po dniu 31 grudnia 2012 r., jeżeli przed tym przyjęciem:

1) pełnił służbę w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub Służbie Więziennej, do której został przyjęty przed dniem 1 stycznia 2013 r.;

2) pełnił zawodową służbę wojskową lub służbę kandydacką, do której został powołany przed dniem 1 stycznia 2013 r.

Art. 18b. 1. Emerytura przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada ukończone 55 lat życia i co najmniej 25 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub w Służbie Więziennej.

2. Jako równorzędny ze służbą traktuje się okres służby wojskowej uwzględniany przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej.

3. Do wysługi emerytalnej zalicza się również okresy, o których mowa w art. 16 ust. 2”.

– art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach pomostowych), który stanowi, że:

„Prace o szczególnym charakterze to prace wymagające szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej, związanego z procesem starzenia się; wykaz prac o szczególnym charakterze określa załącznik nr 2 do ustawy”.

W załączniku nr 2 do ustawy o emeryturach pomostowych ustawodawca wymienił jako prace o szczególnym charakterze następujące rodzaje prac:

„prace pilotów statków powietrznych (pilot, instruktor); prace kontrolerów ruchu lotniczego; prace mechaników lotniczych związane z bezpośrednią obsługą potwierdzającą bezpieczeństwo statków powietrznych na płycie lotniska; prace nawigatorów na statkach morskich oraz pilotów morskich; prace maszynistów pojazdów trakcyjnych (maszynista pojazdów trakcyjnych, maszynista instruktor, maszynista zakładowy, maszynista wieloczynnościowych i ciężkich maszyn do kolejowych robót budowlanych i kolejowej sieci trakcyjnej, kierowca lokomotywy spalinowej o mocy do 300 KM, pomocnik maszynisty pojazdów trakcyjnych) i kierowników pociągów; prace bezpośrednio przy ustawianiu drogi przebiegu pociągów i pojazdów metra (dyżurny ruchu, nastawniczy, manewrowy, ustawiacz, zwrotniczy, rewident taboru bezpośrednio potwierdzający bezpieczeństwo pociągu, dyspozytor ruchu metra, dyżurny ruchu i stacji metra); prace funkcjonariuszy straży ochrony kolei; prace kierowców autobusów, trolejbusów oraz motorniczych tramwajów w transporcie publicznym; prace kierowców pojazdów uprzywilejowanych; prace kierowców pojazdów przewożących towary niebezpieczne wymagające oznakowania pojazdu tablicą ostrzegawczą barwy pomarańczowej, zgodnie z przepisami Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzonej w Genewie dnia 30 września 1957 r.; prace operatorów reaktorów jądrowych; prace operatorów żurawi wieżowych, do obsługi których są wymagane

uprawnienia kategorii IŻ lub równorzędne oraz dźwignic portowych lub stoczniowych; prace przy bezpośrednim sterowaniu procesami technologicznymi mogącymi stwarzać zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej ze skutkami dla bezpieczeństwa publicznego; prace przy bezpośrednim sterowaniu procesami technicznymi mogącymi spowodować awarię techniczną z poważnymi skutkami dla bezpieczeństwa publicznego; prace bezpośrednio przy produkcji materiałów wybuchowych, środków strzałowych, wyrobów pirotechnicznych oraz ich konfekcjonowaniu; prace bezpośrednio przy sterowaniu blokami energetycznymi wytwarzającymi energię elektryczną lub ciepłą; prace elektromonterów bezpośrednio przy usuwaniu awarii oraz eksploatacji napowietrznych sieci elektroenergetycznych w warunkach prac pod napięciem; prace członków zespołów ratownictwa medycznego; prace członków zawodowych ekip ratownictwa (chemicznego, górskiego, morskiego, górnictwa otworowego); prace pracowników jednostek ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 1a-5 i 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, uczestniczących bezpośrednio w akcjach ratowniczych; prace nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, ośrodkach szkolno-wychowawczych, schroniskach dla nieletnich oraz zakładach poprawczych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich; prace personelu sprawującego opiekę nad mieszkańcami domów pomocy społecznej dla przewlekle psychicznie chorych, niepełnosprawnych intelektualnie dzieci i młodzieży lub dorosłych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; prace personelu medycznego oddziałów psychiatrycznych i leczenia uzależnień w bezpośrednim kontakcie z pacjentami, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego; prace personelu medycznego w zespołach operacyjnych dyscyplin zabiegowych i anestezjologii w warunkach ostrego dyżuru”.

– całej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej).

1.2. Wnioskodawcy twierdzą, że kwestionowane przepisy są niezgodne z Konstytucją w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do emerytur z systemu zaopatrzenia funkcjonariuszy służb mundurowych pomijają (nie przewidują) funkcjonariuszy Służby Celnej.

1.2.1. Odnosząc się do zarzutów niezgodności z Konstytucją ustawy o Służbie Celnej sformułowanych we wnioskach ogólnokrajowych organów Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej, Trybunał stwierdza, że nie mogą one być rozpatrzone merytorycznie.

Wnioskodawcy nie uzasadnili na czym ma polegać niekonstytucyjność poszczególnych przepisów ustawy o Służbie Celnej.

Domagają się kontroli konstytucyjności całej ustawy o Służbie Celnej „w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, które byłoby adekwatne do charakteru pełnionej służby, obowiązków publicznych oraz ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariuszy wynikających ze stosunku służbowego Służby Celnej, a także gwarancji właściwych dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych”. W ten sposób wnioskodawcy w istocie kwestionują przepisy, na podstawie których funkcjonariuszom Służby Celnej przysługują świadczenia emerytalne, a więc przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS). Wnioskodawcy nie wskazali jednak żadnych konkretnych unormowań ustawy o emeryturach i rentach z FUS ani też nie uzasadnili ich niekonstytucyjności.

1.2.2. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek skierowany do Trybunału powinien zawierać nie tylko sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, ale również uzasadnienie postawionego zarzutu oraz powołanie dowodów na jego poparcie. Wynikający z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK obowiązek właściwego uzasadnienia przez wnioskodawcę zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów wyznacza zatem rozkład ciężaru dowodu w procedurze kontroli norm przed Trybunałem. Dopóki podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. Jednocześnie brak uzasadnienia postawionego zarzutu stanowi uchybienie warunkom formalnym wniosku i skutkuje umorzeniem postępowania.

1.2.3. W myśl art. 66 ustawy o TK Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Konsekwencją normy wyrażonej w art. 66 ustawy o TK jest więc zarówno niemożność samodzielnego określania przez Trybunał przedmiotu kontroli, jak i zastąpienia podmiotu inicjującego kontrolę w obowiązku

uzasadnienia postawionego zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego.

1.2.4. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał postanawia, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w sprawie konstytucyjności przepisów ustawy o Służbie Celnej w zakresie, w jakim nie przewidują odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, które byłoby adekwatne do charakteru pełnionej służby, obowiązków publicznych oraz ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariuszy wynikających ze stosunku służbowego Służby Celnej, a także gwarancji właściwych dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych, z art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

1.3. Ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej zakwestionowały również zgodność art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych wraz z załącznikiem nr 2 do tej ustawy „w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej”, z art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut ten żaden z wnioskujących ogólnokrajowych organów związków zawodowych nie uzasadnił.

1.3.1. Ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej ograniczyły się tylko do wskazania, że: zarzut pozostaje w ścisłym związku z zarzutami adresowanymi do ustawy o Służbie Celnej oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a pominięcie funkcjonariuszy Służby Celnej w ustawie o emeryturach pomostowych stanowi dowód na głęboką dysproporcję jaka dzieli status emerytalny funkcjonariuszy Służby Celnej od innych funkcjonariuszy służb mundurowych. Ponadto ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej zwróciły uwagę na swobodę regulacyjną ustawodawcy w zakresie prawa emerytalnego, z której nie skorzystał jednak ustawodawca w odniesieniu do funkcjonariuszy Służby Celnej, „a powinien był to uczynić nie tylko z uwagi na rolę i charakter Służby Celnej, ale także wcześniejsze zobowiązania wobec funkcjonariuszy Służby Celnej podejmowane w toku prac nad kolejnymi ustawami regulującymi jej status lub status innych służb mundurowych”.

1.3.2. Z tej racji Trybunał postanawia, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w sprawie kontroli art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych wraz z załącznikiem nr 2 do tej ustawy „w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej”, z art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

1.3.3. Wszyscy wnioskodawcy zakwestionowali zgodność z Konstytucją art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ponadto grupa posłów wniosła o kontrolę konstytucyjności art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej całych art. 18a i art. 18b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Przepisy te, zdaniem wnioskodawców pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

1.3.4. Katalog funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń z systemu zaopatrzenia emerytalnego zawiera art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zaś art. 18a ust. 1 oraz art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy precyzują przesłanki nabycia emerytury funkcjonariusza przyjętego do służby po raz pierwszy po 31 grudnia 2012 r.

Zarzut, że przepisy te pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wskazuje, iż w istocie wnioskodawcy kwestionują zgodność z Konstytucją art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej nie sformułowały odrębnych zarzutów wobec art. 18a ust. 2 czy art. 18b ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

1.3.5. Z tej racji Trybunał postanawia, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności art. 18a ust. 2 oraz art. 18b ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.3.6. Konkludując, przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie są art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Przy czym wnioskodawcy kwestionują zgodność z Konstytucją wskazanych przepisów w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej.

1.4. Skoro wnioskodawcy kwestionują zgodność z Konstytucją art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do emerytur z systemu zaopatrzenia funkcjonariuszy służb mundurowych pomijają (nie przewidują) funkcjonariuszy Służby Celnej, Trybunał musi rozważyć czy w niniejszej sprawie w istocie występuje pominięcie, czy też zaniechanie prawodawcze. Od rozstrzygnięcia tej kwestii uzależniona jest dopuszczalność merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez Trybunał.

1.4.1. Zgodnie z art. 188 Konstytucji Trybunał ma kompetencję do orzekania o wskazanych w nim przepisach prawa stanowionego. Na zasadzie wyjątku dopuszcza się – tak w doktrynie orzeczniczej Trybunału, jak i w literaturze przedmiotu – ocenianie konstytucyjności norm prawnych pod względem zupełności regulacji.

1.4.2. Wielokrotnie Trybunał podkreślał, że nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach prawodawcy, które polegają na niewydaniu aktu normatywnego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu normatywnego wydanego i obowiązującego Trybunał ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co prawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w nim pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować (por. zwłaszcza orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52, cz. III, pkt 1 oraz wyrok z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, cz. III, pkt 1, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.).

1.4.3. W literaturze prawniczej zwraca się uwagę, że rozróżnienie zaniechania i pominięcia nie ma ugruntowanej podstawy teoretycznej, a przy tym brak jest jednoznacznego kryterium pozwalającego oddzielić te dwie sytuacje (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 397-398 i 403-404; P. Radziejewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” z. 9/2013, s. 4). Najwięcej trudności w kwalifikacji określonego braku regulacji jako pominięcia prawodawczego bądź zaniechania prawodawczego występuje w sytuacji, gdy w rozważanej regulacji prawnej nie uwzględniono pewnych podmiotów czy sytuacji, co może być konsekwencją przyjęcia przez prawodawcę nieuzasadnionego zróżnicowania.

1.4.4. Trybunał dopuścił orzekanie o pełności regulacji w kontekście art. 32 ust. 1 Konstytucji jako podstawowego lub związkowego wzorca kontroli, m.in. w sprawach dotyczących pominięcia niektórych przesłanek dostępu do świadczeń publicznych (niekoniecznie gwarantowanych przez Konstytucję), które powodowało ukształtowanie kręgu uprawnionych do świadczeń z naruszeniem zasady równości. Jako przykłady tego typu orzeczeń można wskazać wyroki z:

– 2 października 2002 r., sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62 (sentencja: „(...) w zakresie, w jakim wyłącza uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa (...), jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP”);

– 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123 (sentencja: „(...) w zakresie, w jakim pomija osoby, które osiągnęły pełnoletność w specjalnych ośrodkach wychowawczych, jest niezgodny z art. 70 ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”);

– 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83 (sentencja: „(...) w zakresie, w jakim pomija prawo osób (...) do zaliczki alimentacyjnej, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”);

– 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107 (sentencja: „(...) w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”);

– 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21 (sentencja: „(...) w zakresie, w jakim pomijają – jako samodzielną przesłankę uzyskania emerytury pomostowej – pracę w warunkach występowania

hałasu, pracę poza pomieszczeniami zamkniętymi i pracę zmianową, są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”);

– 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 56 (sentencja: „(...) w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego instruktorów praktycznej nauki zawodu, zatrudnionych w innych jednostkach niż wskazane w tym przepisie, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”).

1.4.5. W związku z powyższą praktyką orzeczniczą Trybunał stwierdza, że zarzucane przez wnioskodawców pominięcie funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu podmiotów uprawnionych do emerytur z systemu zaopatrzenia funkcjonariuszy służb mundurowych podlega rozpoznaniu merytorycznemu.

2. Wzorce kontroli.

2.1. Jako wzorce kontroli konstytucyjności kwestionowanych przepisów wnioskodawcy wskazali – samodzielnie bądź związkowo – art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji. Z uzasadnień zarzutów wynika, że wnioskodawcy domagają się kontroli przez Trybunał kwestionowanych przepisów z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającymi z art. 2 Konstytucji, zasadą równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji wyrażonymi w art. 32 Konstytucji w odniesieniu do prawa do zabezpieczenia społecznego wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Należy jednak zauważyć, że żądając kontroli kwestionowanych regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, wnioskodawcy wskazali, że stanowią one arbitralne zróżnicowanie praw osób będących w podobnej sytuacji. Wnioskodawcy zatem traktują naruszenie tej zasady jako konsekwencję sprzeczności z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nie podnoszą przy tym żadnych odrębnych argumentów wskazujących na naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, które nie pokrywałyby się z uzasadnieniem naruszenia zasady równości wobec prawa.

2.3. W orzecznictwie Trybunału, dotyczącym relacji między art. 32 i zasadą sprawiedliwości społecznej z art. 2 Konstytucji, utrwalił się pogląd o zbędności orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy jako wzorce kontroli wskazywane są przepisy Konstytucji formułujące zasadę równości wobec prawa, a argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów się powtarza (jest zbieżna) lub podmiot inicjujący postępowanie przed TK nie powołał odrębnych, dodatkowych argumentów wskazujących na samoistne (tj. w oderwaniu od zasady równości) naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. Jeżeli bowiem podstawę kontroli stanowi zasada równości wobec prawa wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej jako odrębnej podstawy kontroli przy badaniu zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych zróżnicowań sytuacji podmiotów prawa. Trybunał podkreślał jednocześnie, że zasada sprawiedliwości społecznej ma charakter bardziej ogólny niż zasada równości wobec prawa. W ocenie Trybunału nie jest konieczne powoływanie jako podstawy kontroli normy bardziej ogólnej, w sytuacji, gdy zarzut naruszenia tej normy sprowadza się do naruszenia bardziej szczegółowej normy konstytucyjnej, konkretyzującej zasadę ogólną.

2.3.1. Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej stanowi natomiast samodzielną podstawę kontroli, jeżeli w rozpoznawanej sprawie pojawia się kwestia naruszenia tych elementów zasady sprawiedliwości społecznej, które nie znalazły wyrazu w innych szczegółowych przepisach konstytucyjnych (por. np. wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259, cz. III, pkt 7; 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31, cz. III, pkt 6; 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30, cz. III, pkt 6; 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100, cz. III, pkt 2.2).

2.3.2. Trybunał stwierdza, że nie zachodzi potrzeba odrębnego rozważenia zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej, ponieważ wnioskodawcy oprócz zarzutu nieusprawiedliwionego zróżnicowania sytuacji podmiotów podobnych nie wyprowadzili innych treści normatywnych z zasady sprawiedliwości społecznej. Z tej racji Trybunał postanawia umorzyć postępowanie w przedmiocie kontroli kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej ze względu na zbędność wydania wyroku.

2.4. Konkludując, w dalszej części uzasadnienia Trybunał rozpozna zarzuty niezgodności art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, z prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), zasadą równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji (art. 32 Konstytucji).

3. Treść konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji).

3.1. Trybunał w swoich judykatach wielokrotnie wyjaśniał treść konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Ograniczając się tylko do najistotniejszych ustaleń przydatnych dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy Trybunał przypomina, że konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego można ująć jako roszczenie obywatela wobec organów państwa o zapewnienie świadczeń w związku ze zdarzeniami wymienionymi w art. 67 Konstytucji:

- niezdolnością do pracy ze względu na chorobę,
- niezdolnością do pracy ze względu na inwalidztwo,
- osiągnięciem wieku emerytalnego,
- pozostawaniem bez pracy nie z własnej woli i brakiem innych środków utrzymania.

3.1.1. Jednocześnie art. 67 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, że ustrojodawca powierzył ustawodawcy zwyktemu do uregulowania zakres i formy zabezpieczenia społecznego. Regulacja konstytucyjna akcentuje w ten sposób szeroki margines swobody działania parlamentu dla urzeczywistnienia prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obecnych i przyszłych świadczeniobiorców oraz wymogów rozwoju gospodarczego Polski.

3.1.2. Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca nie może naruszyć istoty tego prawa, która określa jego tożsamość oraz innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, w szczególności: 1) zasady sprawiedliwości społecznej, 2) ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz 3) równości wobec prawa. Również za niekonstytucyjną należałoby uznać ustawę ewidentnie naruszającą równowagę pomiędzy stopniem zaspokojenia potrzeb obywateli a istniejącymi możliwościami finansowymi państwa. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń.

3.1.3. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia:

- 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować,
- 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa.

W pierwszym wypadku ustawodawca ma wyraźnie zawężony margines swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – ograniczyć lub w skrajnym przypadku konieczności gospodarczej znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego.

3.1.4. W celu trwałej realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego organy władzy publicznej mają obowiązek:

- zorganizowania systemu instytucji publicznych,
- stworzenia mechanizmów gromadzenia środków finansowych,
- zdefiniowania przesłanek nabycia tego prawa,
- określenia treści świadczeń, których mogą domagać się uprawnieni,
- ustalenia mechanizmu podtrzymywania wartości realnej świadczeń pieniężnych.

3.1.5. Z konstytucyjnej gwarancji praw socjalnych nie wynika jednak bezwzględny zakaz takiego racjonalizowania systemu świadczeń, który wiązałby się z ograniczaniem zakresu podmiotowego, wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania lub zmniejszeniem ich wysokości. Ocena trafności takich rozwiązań należy do dziedziny ocen politycznych (dokonywanych zwłaszcza przez wyborców) a nie kontroli norm prawnych dokonywanej przez Trybunał. W szczególności to ustawodawca, korzystając z szerokiego marginesu swobody, określając zakres i formy zabezpieczenia społecznego, musi uwzględnić w koniecznej perspektywie czasowej obiektywne czynniki gospodarcze, finansowe i demograficzne.

3.1.6. Nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Obowiązek ten musi być natomiast rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia przez regulacje ustawowe treści konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniać istniejące potrzeby społeczne, z drugiej – możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych.

3.1.7. Z art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania i waloryzowania. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających

się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością (zob. wyrok TK w pełnym składzie z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136, cz. III, pkt 4 i tam powołane orzecznictwo).

3.2. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na uprzywilejowanie funkcjonariuszy służb mundurowych, jeśli chodzi o warunki nabywania uprawnień emerytalno-rentowych i ich wysokość.

3.2.1. W orzeczeniu z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36) Trybunał uznał, że:

„[o]drębne, a zarazem korzystniejsze zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru w odniesieniu do służb mundurowych są najczęściej uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby. Istotnymi składnikami tej służby jest pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nieraz z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub gwarantowania bezpieczeństwa obywateli, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się. Uprzywilejowane zasady przyznawania i wysokości świadczeń dla omawianej kategorii uprawnionych są także wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie (...) oraz mogą być również dyktowane względami polityki kadrowej. Służba ta bowiem może się zakończyć w każdym czasie i nie zawsze z przyczyn leżących po stronie zainteresowanego funkcjonariusza”.

W tym samym orzeczeniu Trybunał podkreślił:

„[a]probując zatem co do zasady zróżnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego należy jednak uznać, iż występujące z tego punktu widzenia odrębności nie powinny być nadmierne w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Szczególne warunki pracy w danym zawodzie (branży) powinny bowiem być uwzględniane przede wszystkim w korzystniejszym uregulowaniu warunków pracy i płac, natomiast ich «przeniesienie» na świadczenia z ubezpieczenia społecznego (ich wymiar i formułę) powinno następować głównie za pośrednictwem podstawy wymiaru (zarobków) świadczenia”.

Tożsame stanowisko Trybunał zajął w wyrokach z: 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00 oraz 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3).

3.2.2. W kontekście niniejszej sprawy szczególnie istotne jest stanowisko Trybunału wyrażone w wyroku z 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46), zgodnie z którym:

„system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego «przywileju» – przynajmniej z punktu widzenia osób objętych systemem ubezpieczenia społecznego (...). Odrębności dotyczą zarówno sposobu określenia przesłanek, których spełnienie jest konieczne dla uzyskania prawa do emerytury (...), ustalania podstawy wymiaru emerytury (...) oraz tzw. wysługi emerytalnej (...). Są to rozwiązania korzystniejsze od obowiązujących w systemie ubezpieczeniowym, a uzasadnione (...) szczególnym charakterem służby. (...) Nie znaczy to natomiast, że ustawodawca zwykły ma obowiązek «gwarantować» objęcie świadczeniami emerytalno-rentowymi z systemu «mundurowego» każdego funkcjonariusza i w każdym wypadku – w tym także osób, których służba nie przebiegała w sposób nienaganny, w szczególności skazanych za pospolite, dokonane z niskich pobudek lub szczególnie niebezpieczne przestępstwa. Takie zachowanie funkcjonariusza jest zaprzeczeniem istoty jego służby, toteż logiczną jego konsekwencją jest pozbawienie go związanych z tą służbą «przywilejów»”.

3.3. Trybunał w rozpatrywanej sprawie w pełni podziela wskazane tezy.

4. Kwestia zgodności kwestionowanych przepisów z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

4.1. Uzasadniając zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej wskazały, że „(...) funkcjonariusze Służby Celnej nie byli traktowani w sposób chroniący ich zaufanie do państwa i prawa oraz organów władzy publicznej. (...) Funkcjonariusz Służby Celnej podejmując służbę, działa w zaufaniu, że państwo, które reprezentuje podczas służby, zapewni mu adekwatne do uciążliwości pełnionej służby bezpieczeństwo socjalne i prawa emerytalne. W ostatniej dekadzie organy administracji rządowej wielokrotnie zapowiadając oczekiwane zmiany, deklarując konieczność ich wprowadzenia i mając

taką możliwość, odstępowaly od ich realizacji. W zakresie praw emerytalnych utrzymywały tym samym stan niepewności i nierównego traktowania funkcjonariuszy Służby Celnej w stosunku do innych służb mundurowych” (s. 20 obu wniosków).

4.2. Odnosząc się do tego zarzutu Trybunał ustalił, że 24 lipca 1999 r. Sejm uchwalił ustawę o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej z 1999 r.), kilka miesięcy po wejściu w życie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych).

Ustawa o Służbie Celnej z 1999 r. była etapem tworzenia powszechnego systemu emerytalnego, obejmującego także funkcjonariuszy służb mundurowych (wówczas funkcjonariuszy: Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służby Więziennej). Zgodnie z art. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – w pierwotnym brzmieniu – funkcjonariusze służb mundurowych, którzy podjęli służbę po dniu wejścia w życie tej ustawy zostali objęci obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym w ramach powszechnego systemu emerytalnego.

4.3. Jeszcze przed reformą emerytalną z 1999 r. pracownicy i funkcjonariusze administracji celnej należeli do powszechnego systemu emerytalnego w przeciwieństwie do funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy przed tą reformą korzystali z odrębnego systemu zaopatrzenia emerytalnego. Wraz z wejściem w życie ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. również celnicy zostali objęci obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym w ramach powszechnego systemu emerytalnego (art. 89 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. wprowadzał odpowiednie zmiany do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

4.4. Ponadto na mocy art. 90 pkt 2 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. funkcjonariusze Służby Celnej zostali zaliczeni do grupy pracowników zatrudnionych w szczególnym charakterze, którym przysługuje prawo do wcześniejszej emerytury. Z prawa tego mogli skorzystać celnicy urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. (art. 32 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 3 pkt 6 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Zgodnie z § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43, ze zm.):

„Funkcjonariusz celny nabywa prawo do emerytury, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki: 1) osiągnął wiek emerytalny wynoszący: 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn w czasie zatrudnienia w organach administracji celnej, 2) ma wymagany okres zatrudnienia, w tym co najmniej 15 lat pracy w organach administracji celnej”.

Z tego prawa do wcześniejszej emerytury mogli skorzystać również celnicy urodzeni po 31 grudnia 1948 r., jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy osiągnęli: 1) okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymaganym w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż 60 lat – dla kobiet i 65 lat – dla mężczyzn oraz 2) okres składkowy i nieskładkowy, wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn (art. 184 ust. 1 ustawa o emeryturach i rentach z FUS). Dodatkowym warunkiem było również nieprzystąpienie do otwartego funduszu emerytalnego oraz rozwiązanie stosunku pracy.

4.5. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych była wielokrotnie poważnie nowelizowana, w tym ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz. U. Nr 166, poz. 1609, ze zm.), gdzie prawodawca przywrócił do systemu odrębnego zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz Biura Ochrony Rządu, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. Nowelizacja ta nie objęła funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy pozostali w powszechnym systemie emerytalnym.

4.6. W projekcie ustawy o Służbie Celnej (druk sejmowy nr 1492/VI kadencja Sejmu) nie było przepisów przewidujących objęcie funkcjonariuszy Służby Celnej systemem zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy. Również ustawa o Służbie Celnej uchwalona w 2009 r. nie zmieniła tego stanu rzeczy. Trybunał podkreśla zatem, że w ostatnich pięciu latach, mimo kilkunastu nowelizacji ustawy o Służbie Celnej, którym towarzyszyły wyraźne postulaty emerytalne funkcjonariuszy Służby Celnej, Sejm nie przeniósł ich z powszechnego systemu emerytalnego do systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, ani też nie zdecydował się na stopniową likwidację tego ostatniego.

4.7. Nieobjęcie systemem zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej jest wyrazem polityki prawodawcy od powołania Służby Celnej w 1999 r., a nawet wcześniej, gdy administracja celna działała w innych formach organizacyjnych.

4.8. Wnioskodawcy w tej sprawie nie mogą oczekiwać, że wniosek do Trybunału o stwierdzenie niekonstytucyjności braku regulacji, która by ich zadawała może być skutecznym instrumentem nacisku na prawodawcę. Na takie intencje wyraźnie wskazują załączone do wniosków ogólnokrajowych organów Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej raporty regulacyjne, w których przedstawiono m.in. konkretne propozycje „preferowanego kierunku zmian normatywnych”. Jak podkreślili sami wnioskodawcy raporty te są „integralną częścią wniosków”.

4.9. Ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej wnoszą również o wystąpienie Trybunału do Sejmu RP oraz Rady Ministrów z sygnalizacją istnienia luki w prawie i potrzeby jej wypełnienia przez stworzenie regulacji ustawowej zapewniającej funkcjonariuszom Służby Celnej odpowiedni poziom bezpieczeństwa emerytalnego, właściwy dla funkcjonariuszy służb mundurowych ze względu na ich obowiązki publiczne, ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych, a także zwiększone ryzyko utraty zdrowia, będącymi konsekwencją pełnionej służby.

Trybunał postanowienia sygnalizacyjne wydaje na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o TK, zgodnie z którym „Trybunał przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”. Obowiązujące przepisy prawne nie przyznają podmiotom inicjującym postępowanie w sprawie zgodności norm prawnych z Konstytucją kompetencji do wnoszenia o wydanie postanowienia w trybie art. 4 ust. 2 ustawy o TK. Z tej racji Trybunał postanawia pozostawić wnioski o wydanie postanowienia sygnalizacyjnego bez rozpoznania.

4.10. Zgodnie z przedstawioną doktryną orzecniczą Trybunału, system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego „przywileju” z punktu widzenia osób objętych powszechnym systemem emerytalnym. Korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej są uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia przez nich służby. Nie wynika z tego jednak obowiązek ustawodawcy – po wyważeniu konkurujących ze sobą wartości konstytucyjnych – do zapewnienia takiego samego świadczenia emerytalnego każdemu funkcjonariuszowi i każdej służbie „mundurowej”, bez względu na cechy i okoliczności charakteryzujące beneficjentów.

4.11. Z postulatem objęcia systemem zaopatrzenia emerytalnego mogą występować także inne grupy zawodowe sektora publicznego, których niektóre z zadań są zbliżone do tych, jakie wykonują funkcjonariusze grup wymienionych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zadania polegające na ściganiu określonych przestępstw lub wykroczeń prowadzą również np.:

- funkcjonariusze Straży Parku (zob. art. 108 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.),
- strażnicy Służby Leśnej (zob. art. 45 ust. 1 pkt 3 i art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach; Dz. U. z 2014 r. poz. 1153),
- strażnicy Państwowej Straży Łowieckiej (art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie; Dz. U. z 2013 r. poz. 1226, ze zm.),
- strażnicy Państwowej Straży Rybackiej (art. 23 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym; Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471, ze zm.),
- funkcjonariusze straży ochrony kolei (art. 60 ust. 2 pkt 2-5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym; Dz. U. z 2013 r. poz. 1594, ze zm.).

Wymienieni funkcjonariusze i strażnicy w czasie wykonywania zadań mają prawo do stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej, ale nie są objęci szczególnym systemem emerytalnym dla służb mundurowych. Trafnie dostrzega to w przedstawionym stanowisku Prokurator Generalny, konkludując, że samo wykonywanie działań ukierunkowanych na ściganie przestępstw nie może uzasadniać roszczenia o objęcie uważanym za korzystniejszy systemem emerytalnym.

4.12. Z Konstytucji nie wynika obowiązek ustawodawcy obejmowania kolejnych grup zawodowych systemem zaopatrzenia społecznego czy tworzenia przepisów na jego wzór. Wręcz przeciwnie. Z konstytucyjnych zasad, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1), urzeczywistniającą zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2) oraz równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) wynika obowiązek dla ustawodawcy objęcia powszechnym systemem emerytalnym wszystkich grup zawodowych, w tym pracowników, rolników i funkcjonariuszy. W jego ramach ustawodawca może – według starannie wyważonych racji – różnicować zasady

nabywania praw emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej stosownie do specyfiki zawodu czy służby, w tym sprawności fizycznej, warunków pracy czy zagrożenia dla zdrowia i życia – zawsze zachowując istotę tego prawa.

4.13. W zakresie kształtowania prawa do zabezpieczenia społecznego, w tym prawa emerytalnego, ustawodawca ma znaczny zakres swobody. Do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie regulacji socjalnych odpowiadających założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. W konsekwencji Trybunał może ingerować w domenę zastrzeżoną dla ustawodawcy tylko wtedy, jeżeli kontrolowane przepisy ustaw godzą w sposób oczywisty w istotę prawa. Nie ma zaś podstaw do ingerencji Trybunału, gdy ustawodawca wybrał jeden z konstytucyjnie możliwych wariantów unormowania danej kwestii, nawet jeżeli można mieć wątpliwości czy unormowanie to było najlepsze z możliwych.

4.14. Trybunał przypomina, że nie ma kompetencji do kontroli zgodności z Konstytucją obietnic składanych przez polityków, nawet tych będących członkami organów władzy wykonawczej czy ustawodawczej. Zgodnie z Konstytucją Trybunał orzeka w sprawie zgodności norm prawnych niższego rzędu z normami prawnymi wyższego rzędu. Dopóki zatem składane przez polityków deklaracje nie staną się normami prawnymi wyrażonymi w akcie normatywnym, dopóty nie podlegają one jurysdykcji Trybunału.

4.15. Ustawodawca nie pozostawił funkcjonariuszy Służby Celnej bez ochrony emerytalnej, ale zdecydował, że nabywają oni prawo do świadczeń emerytalnych na zasadach określonych w powszechnym systemie emerytalnym. Przy tym zarzuty wnioskodawców nie dotyczą przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS, na podstawie których funkcjonariuszom Służby Celnej przysługują świadczenia emerytalne. Wnioskodawcy kwestionują zgodność z Konstytucją nieprzyznania funkcjonariuszom Służby Celnej świadczeń emerytalnych takich jakie mają funkcjonariusze Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej.

4.16. Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

5. Kwestia zgodności kwestionowanych przepisów z art. 32 Konstytucji.

5.1. Podstawowym zarzutem wysuwany przez wnioskodawców jest zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą równości i zakazem dyskryminacji wyrażonymi w art. 32 Konstytucji. Na jego poparcie wnioskodawcy wskazali, że funkcjonariusze Służby Celnej należą do zbiorczej kategorii służb mundurowych. Z tego też względu powinni zostać objęci ochroną emerytalną adekwatną dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych, tzn. taką jak przewiduje ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zdaniem wnioskodawców zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej względem funkcjonariuszy innych służb mundurowych w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego jest arbitralne i dyskryminujące. W szczególności mimo wielu cech wspólnych Służby Celnej oraz Straży Granicznej, takich jak pełna dyspozycyjność i podległość służbowa, możliwość przeniesienia na inne stanowisko służbowe, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, a niekiedy nawet praca na takich samych warunkach i równych zasadach, funkcjonariusze Służby Celnej mają węższe uprawnienia emerytalne niż funkcjonariusze Straży Granicznej.

5.2. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału, konstytucyjna zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Omawiana zasada nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę, oraz podmiotom, które jej nie mają. Trybunał stwierdził już w wyroku z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25): „nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych”. Za przedstawionym rozumieniem zasady równości Trybunał opowiedział

się także m.in. w wyrokach z: 24 kwietnia 2001 r., sygn. U 9/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 80); 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05 (OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46); 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 22); 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06 (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157); 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06 (OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7); 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109); 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08 (OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34); 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106); 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79).

5.2.1. Jak wynika z jednolitego orzecznictwa Trybunału, ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień.

Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna.

Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej.

Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Należy przy tym pamiętać, że – wobec przyznania prawodawcy przez ustawę zasadniczą szerokiego zakresu swobody regulacyjnej – przy orzekaniu przez sąd konstytucyjny o zgodności określonego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów ocennych, niezbędne jest zachowanie pewnej powściągliwości, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych (zob. wyroki TK z: 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110; 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156; 18 stycznia 2011 r., sygn. P 44/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 1).

5.3. Odnosząc się do zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą równości i zakazem dyskryminacji wyrażonymi w art. 32 Konstytucji, Trybunał stwierdza, że funkcjonariusze Służby Celnej nie są „jakościowo tożsami”, a nawet nie zachodzi daleko idące podobieństwo pomiędzy nimi a funkcjonariuszami Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej.

5.3.1. Co więcej – biorąc pod uwagę cele i zadania poszczególnych formacji „mundurowych”, ich strukturę organizacyjną, wymagania jakie stawiane są kandydatom na funkcjonariuszy, ich uprawnienia oraz obowiązki i prawa, ich uposażenie i świadczenia pieniężne oraz ich odpowiedzialność dyscyplinarną – należy stwierdzić, że pomiędzy tymi formacjami (Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej) brak takiej tożsamości czy też podobieństwa.

5.3.2. Już w orzeczeniu z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96 (OTK ZU nr 2/1997, poz. 16, cz. III, pkt 3) Trybunał uznał, że:

„w świetle pragmatyk służbowych funkcjonariuszy Policji (...) i Straży Granicznej (...) stosunek służbowy funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa jest specyficzny, o bardzo wysokim poziomie dyskrecjonalności. Wykonywanie przez funkcjonariusza UOP zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku konstytucyjnego, jego prawa i obowiązki oraz metody działania czynią jego stosunek służbowy nieporównywalnym z funkcjonariuszami wyżej wymienionych służb. Dowodzą tej odmienności także szczególne wymagania przy nawiązaniu stosunku służbowego (nieskazitelną postawą moralną i patriotyzm) oraz ograniczenia w zakresie podróży zagranicznych (zezwolenie szefa Urzędu lub przełożonego na wyjazd i pobyt za granicą). Nie można zatem zasadnie twierdzić, aby wszystkie wyżej wymienione kategorie funkcjonariuszy charakteryzowały się w równym stopniu cechą relewantną, uzasadniającą równe traktowanie przez ustawodawcę. Odmienny status rzeczywisty funkcjonariusza UOP uzasadnia odmiennie potraktowanie jego pozycji prawnej”.

5.3.3. Po wejściu w życie Konstytucji, orzekając o przepisach nakazujących obowiązkowe zwolnienie ze służby funkcjonariusza Służby Celnej w wypadku wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa, ściganego z oskarżenia publicznego oraz tymczasowego aresztowania, Trybunał stwierdził, że:

„służby mundurowe (i umundurowane) nie tworzą bezwzględnie jednolitej kategorii zawodowej. Każda z grup obejmowanych tym mianem – w tym także Służba Celna – ma własną specyfikę, która może uzasadniać ich swoiste różnicowanie” (wyrok z 19 października 2004 r., sygn. K 1/04 (OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93, cz. VI, pkt 2).

5.4. Przepisy ustawy o Służbie Celnej definiują tę służbę jako jednolitą umundurowaną formację, utworzoną w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej, w tym zgodności z prawem przywozu towarów na ten obszar oraz wywozu towarów z tego obszaru, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od gier (art. 1 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.1. Zadaniem Służby Celnej jest realizacja polityki celnej państwa w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów oraz wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych, a w szczególności: 1) wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego; 2) wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów oraz określonych podatków i opłat; 3) wykonywanie zadań wynikających z przepisów wspólnotowych regulujących statystykę obrotu towarowego pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej (INTRASTAT) oraz obrotu towarowego państw członkowskich Unii Europejskiej z pozostałymi państwami (EXTRASTAT); 4) rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyprowadzania z jej terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe, w szczególności takich jak odpady, substancje chemiczne i ich mieszaniny, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe, broń, amunicja, materiały wybuchowe oraz towary i technologie o znaczeniu strategicznym; 5) rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym w ustawie z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.); 6) rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw i wykroczeń; 7) wykonywanie określonych kontroli; 8) wykonywanie zadań wynikających z ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.), związanych w szczególności z udzielaniem koncesji oraz zezwoleń, zatwierdzaniem regulaminów oraz rejestracją urządzeń; 9) wykonywanie zadań wynikających z rozporządzenia Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz. Urz. UE L 347 z 30.12.2005, s. 1); 9a) wykonywanie zadań wynikających z zakazu obejmowania procedurą celną dopuszczenia do obrotu paliw stałych niespełniających wymagań określonych w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1728); 10) współdziałanie przy realizacji Wspólnej Polityki Rolnej; 11) współpraca z Krajowym Centrum Informacji Kryminalnej; 12) współpraca z właściwymi organami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi (art. 2 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.2. Zadania te Służba Celna wykonuje prowadząc czynności kontrolne, postępowania przygotowawcze zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), k.k.s. lub ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.) lub postępowania celne, audytowe, podatkowe czy administracyjne (art. 2 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.3. Organami Służby Celnej są: minister właściwy do spraw finansów publicznych, Szef Służby Celnej, dyrektorzy izb celnych, naczelnicy urzędów celnych (art. 9 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej). Szef Służby Celnej, który kieruje Służbą Celną, podlega ministrowi do spraw finansów publicznych (art. 10 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.4. Funkcjonariusze wykonujący kontrole są uprawnieni do: 1) żądania udostępniania akt, ksiąg i wszelkiego rodzaju ewidencji i dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, w tym dokumentów elektronicznych, oraz do sporządzania z nich odpisów, kopii, wyciągów, notatek, wydruków i udokumentowanego pobierania danych w formie elektronicznej; 2) żądania zamknięcia dokumentacji dotyczącej towarów i czynności podlegających kontroli w celu umożliwienia porównania rzeczywistego stanu ze stanem ewidencyjnym; 3) legitymowania lub ustalania w inny sposób tożsamości osób; 4) przeszukiwania osób i pomieszczeń, w tym z użyciem urządzeń technicznych i psów służbowych; 5) przesłuchiwania świadków; 6) zasięgania opinii biegłych; 7) dokonywania oględzin; 8) badania towarów, surowców, półproduktów i wyrobów, w tym pobrania próbek towarów, surowców, półproduktów i wyrobów gotowych w celu ich zbadania; 9) przeprowadzania rewizji towarów, wyrobów i środków transportu, w tym z użyciem urządzeń technicznych i psów służbowych; 10) żądania powtórzenia, jeżeli to możliwe, każdej czynności, w wyniku której uzyskuje się dane o przyjmowanych, wydawanych lub wprowadzanych do procesu produkcyjnego surowcach, materiałach, produkcji w toku i półproduktach oraz uzyskanych produktach,

wyrobach gotowych i wysokości strat produkcyjnych; 11) nakładania zamknięć urzędowych na urządzenia, pomieszczenia, naczynia oraz środki transportu; 12) uczestniczenia w podlegających kontroli czynnościach; 13) przeprowadzania w uzasadnionych przypadkach, w drodze eksperymentu, doświadczenia lub odtworzenia możliwości gry na automacie, gry na automacie o niskich wygranych lub gry na innym urządzeniu; 14) zabezpieczania zebranych dowodów; 15) sporządzania szkiców, filmowania i fotografowania oraz dokonywania nagrań dźwiękowych; 16) zatrzymywania i kontrolowania środków transportu oraz statków w rozumieniu ustawy z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski (Dz. U. z 2013 r. poz. 758, ze zm.) i ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1458); 17) zbierania niezbędnych materiałów w zakresie kontroli (art. 32 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.5. W Służbie Celnej może pełnić służbę osoba, która: 1) jest obywatelem polskim; 2) korzysta z pełni praw publicznych; 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie lub umyślnie przestępstwo skarbowe; 4) ma co najmniej średnie wykształcenie; 5) ma nieposzlakowaną opinię; 6) ma stan zdrowia pozwalający na pełnienie służby na określonym stanowisku (art. 76 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.6. Stosunek służbowy funkcjonariusza powstaje w drodze mianowania, na podstawie zgłoszenia się do służby. Osoba mianowana funkcjonariuszem służby przygotowawczej otrzymuje stopień służbowy aplikanta celnego. Służba przygotowawcza trwa 2 lata (art. 78 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.7. Funkcjonariusz Służby Celnej jest obowiązany w szczególności: 1) dochować obowiązków wynikających ze złożonego ślubowania; 2) rzetelnie i terminowo wykonywać powierzone zadania; 3) racjonalnie gospodarować środkami publicznymi; 4) podnosić kwalifikacje zawodowe; 5) godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią (art. 122 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.8. Funkcjonariusz Służby Celnej nie może: 1) być członkiem partii politycznej; 2) być członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego; 3) być zatrudniony lub wykonywać innych zajęć, które mogłyby wywołać podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność albo pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi; 4) być członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych; 5) być członkiem zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą; 6) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek; 7) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego; 8) sprawować funkcji w podmiotach, których działalność jest związana z obrotem towarami z zagranicą lub obrotem krajowym towarami pochodzącymi z zagranicy, lub świadczyć pracy na rzecz tych podmiotów albo na rzecz przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych lub innych osób zagranicznych prowadzących działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 125 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.9. Funkcjonariuszowi Służby Celnej przysługuje uposażenie i inne świadczenia pieniężne na zasadach określonych w art. 145-165 ustawy o Służbie Celnej. Za naruszenie obowiązków służbowych funkcjonariusz Służby Celnej ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną (art. 166-187 ustawy o Służbie Celnej).

5.5. Ustawodawca określił – dla porównania – Policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2015 r. poz. 355; dalej: ustawa o Policji).

5.5.1. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o Policji do podstawowych zadań Policji należą: 1) ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; 2) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania; 3) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; 4) wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców; 5) nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach; 6) kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych; 7) współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów; 8) gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych; 9) prowadzenie zbiorów danych zawierających informacje gromadzone przez uprawnione organy o odciskach linii

papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA).

5.5.2. Komendant Główny Policji jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podlega on ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (art. 5 ust. 1 ustawy o Policji).

5.5.3. W granicach swych zadań Policja wykonuje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe w celu: 1) rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń; 2) poszukiwania osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości; 3) poszukiwania osób, które na skutek wystąpienia zdarzenia uniemożliwiającego ustalenie miejsca ich pobytu należy odnaleźć w celu zapewnienia ochrony ich życia, zdrowia lub wolności (art. 14 ust. 1 ustawy o Policji). Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach (art. 14 ust. 2 ustawy o Policji).

5.5.4. Policjanci wykonując wymienione czynności mają prawo: 1) legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości; 2) zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach k.p.k. i innych ustaw; 3) zatrzymywania osób pozbawionych wolności, które na podstawie zezwolenia właściwego organu opuściły areszt śledczy albo zakład karny i w wyznaczonym terminie nie powróciły do niego; 4) zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia; 5) pobierania odcisków linii papilarnych lub wymazu ze słuzówki policzków; 6) przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i przypadkach określonych w przepisach k.p.k. i innych ustaw; 7) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu z pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, policyjnych izb dziecka, pokoi przejściowych oraz tymczasowych pomieszczeń przejściowych; 8) dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary; 9) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych podejmowanych na podstawie ustawy – także i dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom; 10) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy, w zakresie obowiązujących przepisów prawa; 11) zwracania się o niezbędną pomoc do innych przedsiębiorców i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa (art. 15 ust. 1 ustawy o Policji).

5.5.5. Służbę w Policji może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, który nie był skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej średnie wykształcenie oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować, a także dający rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych (art. 25 ust. 1 ustawy o Policji).

5.5.6. Stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby (art. 28 ust. 1 ustawy o Policji). Mianowanie może nastąpić: 1) na okres służby przygotowawczej lub kandydackiej; 2) na okres służby kontraktowej; 3) na stałe (art. 28 ust. 1a ustawy o Policji).

5.5.7. Policjant jest obowiązany m.in. 1) dochować obowiązków wynikających z roty złożonego ślubowania 2) do noszenia przepisowego munduru i wyposażenia w czasie pełnienia służby; 3) utrzymywać sprawność fizyczną zapewniającą wykonywanie przez niego zadań służbowych (art. 58 ust. 1, art. 60 ust. 1, art. 61a ust. 1 ustawy o Policji).

5.5.8. Policjant nie może podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą bez pisemnej zgody przełożonego ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do Policji (art. 62 ust. 1 ustawy o Policji). Policjant nie może być członkiem partii politycznej (art. 63 ust. 1 ustawy o Policji).

5.5.9. Policjant podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych korzysta z ochrony przewidzianej w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) dla funkcjonariuszy publicznych (art. 66 ust. 1 ustawy o Policji).

5.5.10. Policjantowi przysługuje uposażenie i inne świadczenia pieniężne na zasadach określonych w art. 99 – art. 131 ustawy o Policji. Za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny

służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej Policjant ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną (art. 132 – art. 144a ustawy o Policji).

5.6. Porównanie podstawowych regulacji prawnych dotyczących Służby Celnej i Policji prowadzi do wniosku, że między tymi formacjami występują istotne różnice celów i zadań oraz struktury organizacyjnej a także uprawnień oraz obowiązków i praw ich funkcjonariuszy.

5.6.1. Jednakże przedmiot zadań o charakterze „czysto” policyjnym, wykonywanych przez niektórych funkcjonariuszy Służby Celnej jest istotnie podobny do zadań funkcjonariuszy Policji.

5.6.2. Trybunał stwierdza, że ustawodawca powierzył Służbie Celnej w pierwszym rzędzie zadania związane z polityką i ochroną interesów fiskalnych państwa oraz ochroną rynku wewnętrznego, polskich producentów i konsumentów, a nadto producentów i konsumentów na obszarze unijnym. Większość administracji celnych państw członkowskich Unii Europejskiej wykonuje przede wszystkim tego typu zadania. Zgodnie ze strategią rozwoju unii celnej, administracje celne państw członkowskich zobowiązane są do osiągnięcia następujących celów:

- ochrony interesów finansowych i społecznych Unii Europejskiej,
- wzmocnienia konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw,
- ułatwienia w handlu, kontrolowania i administrowania łańcuchami dostaw w handlu międzynarodowym
- podtrzymywania, rozwoju i poprawy jakości współpracy między administracjami celnymi państw członkowskich.

Te wspólne cele korespondują z podstawowymi zadaniami administracji celnej (zob. M. Korolewska, U. Smółkowska, J. Strzelecka, *Status i kompetencje służb celnych w 27 krajach Unii Europejskiej*, Analizy Biura Analiz Sejmowych nr 12/2009).

5.6.3. Trybunał podtrzymuje wyrażoną we wcześniejszych judykatach tezę, że w istocie tzw. służby mundurowe stanowią kategorię zbiorczą. W jej skład wchodzi formacje funkcjonariuszy o zróżnicowanej specyfice celów i zadań, struktury organizacyjnej, wymagań stawianych kandydatom do służby, uprawnień oraz obowiązków i praw, uposażenia i świadczeń pieniężnych oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak chociażby Policja, Agencja Wywiadu, Państwowa Straż Pożarna oraz Służba Więzienna.

W konsekwencji, z samego określenia przez ustawodawcę danej formacji jako mundurowej lub umundurowanej nie można *a priori* wysnuwać wniosku, że status prawny takich formacji i ich funkcjonariuszy powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny czy podobny (por. wyrok z 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, cz. VI, pkt 4).

5.6.4. Jak już jednak Trybunał wskazał wyżej, ustawodawca powierzył Służbie Celnej jeszcze inne zadania niż właściwe jej ustawowej misji.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej do zadań funkcjonariuszy Służby Celnej należy rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw i wykroczeń.

Te zadania Służby Celnej są zatem podobne do zadań Policji określonych w art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Policji, której funkcjonariusze m.in. inicjują i organizują działania mające na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.

Funkcjonariusze Służby Celnej, którzy bezpośrednio rozpoznają, wykrywają, zapobiegają i zwalczają określone typy przestępstw i wykroczeń wykonują zadania podobne do ustawowych zadań funkcjonariuszy Policji. To podobieństwo wykonywanych zadań przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia.

5.6.5. Z tej racji Trybunał stwierdza, że funkcjonariusze Służby Celnej, wykonujący zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej są podobni do funkcjonariuszy Policji. Tym samym nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia odmienne potraktowanie tej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej wobec funkcjonariuszy Policji w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego.

5.7. Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej, są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

28

WYROK

z dnia 10 marca 2015 r.
Sygn. akt K 29/13**

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Stanisław Biernat
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 marca 2015 r., połączonych wniosków:

- 1) Rady Miasta Szczecin o zbadanie zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110), z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) Rady Gminy Ustronie Morskie o zbadanie zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z 28 lipca 2011 r. powołaną w punkcie 1, z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 3) Rady Miasta Poznania o zbadanie zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z 28 lipca 2011 r. powołaną w punkcie 1, z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83) w zakresie, w jakim przyznaje uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto:

a) w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 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.

* Postanowieniem TK z 25 marca 2015 r., sygn. K 29/13, sprostowano oczywistą omyłkę pisarską w części orzekającej wyroku.

** Sentencja została ogłoszona dnia 17 marca 2015 r. w Dz. U. poz. 373.

UZASADNIENIE

I

1. Do Trybunału Konstytucyjnego zostały wniesione trzy wnioski: Rady Miasta Poznania z 5 marca 2012 r., Rady Miasta Szczecin z 22 czerwca 2012 r. oraz Rady Gminy Ustronie Morskie z 10 lipca 2012 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją regulacji rozszerzającej krąg podmiotowy i przedmiotowy możliwości przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

1.1. Rada Miasta Poznania wносиła o uznanie, że: 1) art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83; dalej: ustawa o przekształceniu z 2005 r.), w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 1 lit. a 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 z 2011 r.), jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji; 2) art. 1 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu nadanym art. 2 pkt 1 lit. d ustawy nowelizującej z 2011 r., jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji; 3) art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 3 lit. b ustawy nowelizującej z 2011 r., jest niezgodny z art. 2 art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Rada Miasta Szczecin wносиła o uznanie, że art. 1 ust. 1, art. 1 ust. 3, art. 4 ust. 9 oraz art. 4 ust. 13 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z 2011 r., są niezgodne z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Rada Gminy Ustronie Morskie wносиła o uznanie: 1) art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 1 lit. a, ustawy nowelizującej z 2011 r., jest niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji; 2) art. 1 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu nadanym art. 2 pkt 1 lit. d ustawy nowelizującej z 2011 r., jest niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji; 3) art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 3 lit. b ustawy nowelizującej z 2011 r., jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Oprócz wyżej wskazanych wniosków, każdy z wnioskodawców przesłał do Trybunału pismo uzupełniające, zawierające dodatkowe uzasadnienie pierwotnie sformułowanych zarzutów (Rada Miasta Poznania w piśmie z 23 stycznia 2013 r., Rada Miasta Szczecin w piśmie z 28 stycznia 2013 r., Rada Gminy Ustronie Morskie w piśmie z 11 lutego 2013 r.). Pisma te zawierały jednocześnie odpowiedź jednostek samorządu terytorialnego na skierowane do nich zarządzenia sędziego TK wzywające je do usunięcia braków formalnych wniosków.

1.2. Postanowieniem z 28 maja 2013 r. (sygn. Tw 15/12, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 550) Trybunał odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Miasta Poznania w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 Konstytucji, a także art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zażalenie wnioskodawcy z 11 czerwca 2013 r. na to postanowienie nie zostało uwzględnione w postanowieniu TK z 21 listopada 2013 r. (sygn. Tw 15/12, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 551).

Postanowieniem z 6 czerwca 2013 r. (sygn. Tw 32/12, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 217) Trybunał odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Miasta Szczecin w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji, a także art. 4 ust. 9 i ust. 13 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Postanowieniem z 5 września 2013 r. (sygn. Tw 38/12) Trybunał umorzył postępowanie w sprawie wniosku Rady Gminy Ustronie Morskie w zakresie badania zgodności art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, a także odmówił nadania dalszego biegu temu wnioskowi w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 Konstytucji.

1.3. Trybunał przyjął do merytorycznego rozpoznania wnioski Rady Miasta Poznania i Rady Miasta Szczecin w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z 2011 r. z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także wniosek

Rady Gminy Ustronie Morskie w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z 2011 r. z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Na mocy zarządzeń Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 14 października oraz 27 listopada 2013 r. wymienione wnioski – ze względu na tożsamość przedmiotową – zostały połączone do łącznego rozpoznania, pod wspólną sygnaturą K 29/13.

2. Wszystkie trzy wnioski złożone do Trybunału Konstytucyjnego opierały się na podobnej argumentacji w odniesieniu do niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Stąd też argumentacja w nich zawarta zostanie przedstawiona w tym miejscu zbiorczo. Trybunał zdecydował się też jedynie na odniesienie do tych zarzutów wnioskodawców względem zaskarżonego przepisu, które były przedmiotem postępowania w sprawie.

Wnioskodawcy zakwestionowali przede wszystkim rozszerzenie, w wyniku ustawy nowelizującej z 2011 r., przedmiotowego zakresu ustawy o przekształceniu z 2005 r., czego następstwem było zniesienie ograniczenia co do rodzaju nieruchomości, mogących być przedmiotem wniosku o przekształcenie. Zdaniem wnioskodawców, skutkiem takiej regulacji jest utrata przez jednostki samorządu terytorialnego wpływu na sposób zagospodarowania nieruchomości, które na podstawie umowy oddały w użytkowanie wieczyste.

Wnioskodawcy zakwestionowali także obligatoryjność przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości na żądanie użytkownika wieczystego. Prowadzi to do wyzucia jednostek samorządu terytorialnego z prawa własności nieruchomości, przy jednoczesnym pozbawieniu ich swobody podjęcia decyzji o zbyciu nieruchomości oraz ograniczeniu możliwości wpływu na to, komu przypadnie jej własność. Regulacja ta nie bierze także pod uwagę ewentualnych potrzeb całej wspólnoty samorządowej, przedkładając ponad nią interes pojedynczych osób.

W ocenie wnioskodawców, zaskarżone rozwiązanie ustawowe stanowi nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w samodzielność jednostki samorządu terytorialnego oraz jej uprawnienia właścicielskie, a także w stosunki prawne między użytkownikiem wieczystym a daną jednostką, które winny być oparte na zasadzie swobody umów (art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c. lub kodeks cywilny).

Ponadto, zarzuty sformułowane we wnioskach oraz pismach je uszczegóławiających (zwłaszcza Rady Miasta Poznania z 23 stycznia 2013 r. oraz Rady Miasta Szczecin z 28 stycznia 2013 r.) wskazywały, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności pozbawia jednostki samorządu terytorialnego stałych dochodów, które przez kolejne lata uzyskiwałyby z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości. Wyliczenia potwierdzające takie obniżenie dochodów wykazywane były w pismach uzupełniających wnioski do Trybunału. Zastosowanie zaskarżonego przepisu, jak wskazała Rada Miasta Poznania, spowodowało takie zmniejszenie wpływu środków do budżetu miasta, że dochody tej gminy uzyskane w 2012 r. były niewystarczające do realizacji przypadających jej zadań. Przedstawiła również na jednostkowych przykładach wyliczenia, zgodnie z którymi przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości może prowadzić do tego, że jednorazowy wpływ dochodu z tytułu opłaty za przekształcenie jest ok. 5,5 razy niższy niż wpływ z wszystkich opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego do końca trwania prawa użytkowania wieczystego (nawet założony brak dalszych aktualizacji tych opłat). Wszyscy wnioskodawcy podkreślali, że wynikającemu stąd obniżeniu dochodów gmin nie towarzyszy zmniejszenie ich zadań, ani też udzielenie z tego tytułu rekompensaty czy wskazanie innego źródła dochodów, które pokrywałyby ten uszczerbek.

W pismach wnioskodawców podkreślano również, że zaskarżony przepis mógłby być potencjalnie zgodny z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyby spełniał warunek proporcjonalności, a więc gdyby ustawodawca wskazał wartości konstytucyjne ważniejsze niż prawo jednostek samorządu terytorialnego do własności i zagwarantowana im samodzielność finansowa. Podkreślali zgodnie, że w uzasadnieniu ustawy nowelizującej z 2011 r. brak było jednak wskazania takich wartości.

W kontekście zarzutu sprzeczności zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji, Rada Miasta Szczecin i Rada Miasta Poznania podkreśliły, że zaskarżony przepis w sposób skrajnie niesprawiedliwy odebrał jednostkom samorządu terytorialnego, będącym właścicielami gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste, prawo do autonomicznego ustalenia zobiektywizowanych kryteriów uwłaszczenia nieruchomości.

3. W piśmie z 18 czerwca 2014 r. Marszałek Sejmu wniósł o uznanie, że art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji, a ponadto – w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości będących własnością jednostek samorządu terytorialnego – jest zgodny z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Marszałek Sejmu wniósł także o uznanie, że art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. – w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa – nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, przyjęta regulacja, poszerzająca w sposób istotny przedmiotowy zakres ustawy o przekształceniu z 2005 r., wynika z negatywnej oceny przez ustawodawcę prawa użytkownika wieczystego, jako „niedoskonałego substytutu prawa własności będącego reliktem systemu realnego socjalizmu, charakteryzującego się prymatem i szczególną ochroną własności państwowej”. Wedle jego stanowiska cele, których realizacji służyć mają zaskarżone przepisy, są uzasadnione aksjologicznymi podstawami obecnego porządku konstytucyjnego, do których należy własność prywatna jako jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej (co znajduje swoją podstawę w art. 20 Konstytucji). Marszałek Sejmu podzielił przy tym pogląd, wyrażony w zdaniach odrębnych do wyroku Trybunału z 12 kwietnia 2000 r. o sygn. K 8/98 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 87), zgodnie z którym art. 20 Konstytucji należy odczytywać jako zalecenie pod adresem ustawodawcy, aby dążył do rozszerzania i umacniania własności prywatnej, co zakłada stały proces pomniejszania się zakresu własności państwowej czy komunalnej.

W ocenie Marszałka Sejmu zakwestionowany przepis służy realizacji i upowszechnieniu konstytucyjnej wartości, jaką jest własność prywatna, stanowiąca podstawę chronionego konstytucyjnie systemu społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Uwłaszczenie więc dotychczasowych użytkowników i w ten sposób umocnienie bezpieczeństwa prawnego oraz dalsze przekształcanie ustroju gospodarczego stanowiąc mają legitymowane konstytucyjnie cele, które uzasadniają ustawową ingerencję w prawo własności jednostek samorządu terytorialnego. W swoim stanowisku Marszałek Sejmu zarazem wyraził pogląd, że ingerencja taka jest adekwatna i proporcjonalna dla realizacji tych celów.

Marszałek Sejmu zakwestionował także argumentację wnioskodawców odwołującą się do swobody umów, której podlegać ma stosunek prawny między użytkownikiem wieczystym a właścicielem nieruchomości. Podkreślił, że ten ostatni podmiot może w sposób jednostronny i w trybie administracyjnym podwyższyć wysokość świadczenia obciążającego użytkownika wieczystego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, najistotniejszym argumentem za konstytucyjnością zaskarżonego przepisu ma być regulacja zasad ustalania opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Podkreślił, że opłata za przekształcenie ustalana jest na takich samych zasadach, jak ustalenie ceny w wypadku sprzedaży nieruchomości jej dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami). Rozwiązanie takie umożliwia więc – na płaszczyźnie konstytucyjnej – pominięcie woli właściciela przy przeniesieniu na użytkownika wieczystego własności nieruchomości. Ustawodawca nie przewidział zarazem przy przekształceniu obligatoryjnych bonifikat, których istnienie – w ocenie Marszałka – było podstawą orzeczenia o niekonstytucyjności warunków przekształcenia w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 8/98 oraz z 26 stycznia 2010 r., sygn. K 9/08 (OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4).

Marszałek Sejmu za bezzasadny uznał również zarzut wnioskodawców, że zakwestionowany przepis ustawy o przekształceniu z 2005 r. narusza zasadę zaufania samorządu terytorialnego do państwa i tworzonych przez nie prawa. Z uwagi na trwającą od wielu lat dyskusję na temat przyszłości prawa użytkowania wieczystego i celowości dalszego utrzymania tej instytucji w polskim systemie prawa, samorządy „powinny liczyć się ze zmianami ustawowymi dotyczącymi zasad przekształcenia tego prawa w prawo własności”, a także „ostrożnie planować dochody z opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego”. Ponadto Marszałek Sejmu przyjął, że ingerencja w sferę samodzielności majątkowej gmin – spowodowana poszerzeniem zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy o przekształceniu z 2005 r. – nie była na tyle drastyczna, aby mogła uzasadniać zarzut naruszenia zasady zaufania samorządów do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Marszałek Sejmu przyznał, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości będzie rodzić skutek w postaci utraty przez samorządy wpływów z opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Nie jest to jednak ingerencja idąca tak daleko, aby uzasadniała twierdzenie wnioskodawców o naruszeniu art. 165 ust. 1 Konstytucji. Przemawiać ma za tym możliwość uzyskania przez jednostki samorządu terytorialnego, których kosztem uwłaszczenie następuje, jednorazowej rekompensaty. Pozbawienie samorządów możliwości uzyskiwania przyszłych cywilnych pożytków z rzeczy stanowiąc ma przy tym „niejako skutek uboczny uwłaszczenia”, nieprzesądający o niekonstytucyjności rozwiązania ustawowego.

Marszałek Sejmu wskazał na hipotetyczny charakter uszczerbku majątkowego polegającego na utracie przez jednostki samorządu terytorialnego wpływów z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste. Uszczerbek ten mógłby bowiem się zmaterializować w pełnym zakresie dopiero wówczas, gdyby wszystkie podmioty uprawnione, w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r., rzeczywiście skorzystały z przysługującego im prawa do wystąpienia z wnioskiem o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Przekształcenie przewidziane w obecnie obowiązującej ustawie nie następuje bowiem *ex lege*, ale uzależnione jest od złożenia wniosku przez dotychczasowego użytkownika wieczystego oraz od jego zdolności finansowej, pozwalającej na uiszczenie opłaty za przekształcenie.

Marszałek Sejmu podkreślił, że obalenie domniemania konstytucyjności regulacji ustawowej z powołaniem się na art. 167 Konstytucji wymaga przeprowadzenia dowodu, że spowodowany przez zakwestionowaną ustawę uszczerbek w dochodach własnych samorządu prowadzi do tak drastycznego spadku tych dochodów, że przestają one być odpowiednie do zadań przypisanych samorządom przez ustawodawcę. Marszałek Sejmu uznał, że żadnemu z trzech wnioskodawców nie udało się przeprowadzić takiego dowodu. Przedstawione zaś przez nich wyliczenia mają „charakter hipotetyczny, wybiórczy i nie uwzględniają wszystkich okoliczności, również wynikających z zaskarżonej ustawy o przekształceniu z 2005 r., mających pozytywny wpływ na poziom dochodów własnych samorządów”. Między innymi wskazał, że wnioskodawcy nie wykazali, jaką część dochodów własnych gmin stanowią obecnie opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego oraz jaka jest dynamika zmian udziału wpływów z tych opłat w dochodach własnych gmin w ostatnich latach.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 10 kwietnia 2014 r. wystąpił o uznanie, że art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, również wynikającą z tego artykułu, a także w zakresie, w jakim przyznaje użytkownikom wieczystym oraz ich następcom prawnym uprawnienie do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w stosunku do nieruchomości stanowiącej własność jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Uznał również, że w części odnoszącej się do Skarbu Państwa, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, 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.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny szeroko odwołał się do ustaleń Trybunału zawartych w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 8/98 i podzielił argumentację w wyroku tym zawartą. Uznał, że skoro w orzeczeniu tym TK dokonał negatywnej oceny ustawy o przekształceniu z 1997 r., będącej „aktem incydentalnym, kompleksowo regulującym określoną procedurę, której zastosowanie dotyczy zamkniętego kręgu podmiotów i określonego z góry przedziału czasu”, to na odmienną ocenę nie zasługuje zaskarżony przepis, wprowadzający niemal powszechny dostęp do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, w sposób zaskakujący dla właścicieli tych nieruchomości. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można też odnaleźć wartości podlegających ochronie, które pozwalałyby usprawiedliwić rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym przepisie. Z tych też względów jest on niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny uznał także, że ingerencja w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie została usprawiedliwiona innymi wartościami konstytucyjnymi. Przedstawił przebieg prac sejmowych, które doprowadziły w 2011 r. do zmiany ustawy o przekształceniu z 2005 r. Zdaniem Prokuratora Generalnego analiza przebiegu prac legislacyjnych „nie dostarczyła żadnych argumentów przemawiających za konstytucyjnością zaskarżonych przepisów”. Podkreślił, że samo uwzględnienie aspiracji użytkowników wieczystych, polegających na dążeniu do wzmocnienia tytułu prawnorzeczowego do nieruchomości, nie jest wartością konstytucyjną, której urzeczywistnienie usprawiedliwiałoby naruszenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Uznał, że nawet w wypadku przekształceń dokonywanych przez osoby fizyczne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego, trudno się dopatrzeć takiej wartości, ponieważ te osoby mają już zaspokojone potrzeby mieszkaniowe (a zatem ich prawa nie podlegają ochronie na podstawie art. 75 ust. 1 Konstytucji).

5. W pismach z 25 listopada 2014 r. Trybunał zwrócił się do odpowiednich organów o przedstawienie informacji o stosowaniu kwestionowanej regulacji. W odpowiedzi z 4 grudnia 2014 r. Prezes Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa poinformował Trybunał, że Prokuratoria Generalna aktualnie nie prowadzi spraw sądowych będących konsekwencją prawną przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa w prawo własności. Z kolei Minister Infrastruktury i Rozwoju w piśmie z 9 grudnia 2014 r. przedstawił zebrane od wojewodów dane o liczbie rozpatrzonych pozytywnie spraw, wartości nieruchomości podlegających przekształceniu, przychodach Skarbu Państwa i gmin z tego tytułu oraz zaprezentował dane liczbowe z uwzględnieniem podmiotów, na rzecz których dokonano przekształcenia (osób fizycznych, prawnych i oddzielnie spółdzielni mieszkaniowych).

II

Na rozprawie 10 marca 2015 r., pełnomocnicy wnioskodawców powtórzyli zarzuty sformułowane we wnioskach i przedstawili występujące w praktyce przykłady zastosowania kwestionowanego przepisu, w sposób

szczególny świadczące o naruszeniu praw gmin. Uczestnicy postępowania odpowiadali na pytania członków składu orzekającego, a w końcowych wystąpieniach podtrzymali swe pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ewolucja prawa użytkowania wieczystego w polskim systemie prawnym.

1.1. Geneza prawa użytkowania wieczystego i ewolucja przepisów dotyczących tej instytucji została przedstawiona szeroko w kilku wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w wyroku z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87. W tym miejscu należy więc wskazać pokrótce jedynie na te cechy tego prawa, które mają istotne znaczenie dla argumentacji prawnej w rozpoznawanej sprawie.

Użytkowanie wieczyste wprowadzono do systemu prawa polskiego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159, ze zm.). Jego kształt ustrojowy został następnie doprecyzowany w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c. lub kodeks cywilny). Nie ulega wątpliwości, że prawo to zostało wykreowane w okresie obowiązywania zasady jednolitego, niepodzielonego funduszu własności państwowej (art. 128 k.c.) i było pomyślane jako pewnego rodzaju surogat własności nieruchomości. W okresie gdy nie istniała możliwość nabywania gruntów państwowych na własność, stanowiło jedyną formę prawną, która pozwalała na realizację inwestycji budowlanych, podejmowanych przez podmioty niepaństwowe. Instytucję tę wprowadzono przede wszystkim z myślą o udostępnianiu gruntów państwowych, położonych w miastach i osiedlach oraz gruntów włączonych do planu zagospodarowania przestrzennego miasta (osiedla) na cele budownictwa mieszkaniowego – spółdzielczego i indywidualnego (por. S. Breyer, *Prawo wieczystego użytkowania*, „Państwo i Prawo” z. 8-9/1962, s. 313; J. Winiarz, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1967, s. 87 i nast.). Cel ten znajdował bezpośredni wyraz w określeniu kręgu podmiotów, na rzecz których użytkowanie wieczyste mogło powstać. Były to mianowicie osoby fizyczne, spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego oraz osoby prawne określone w przepisach szczególnych. Cechą charakteryzującą omawiane prawo w jego pierwotnym kształcie legislacyjnym był mieszany, administracyjno-cywilistyczny, sposób ustanawiania prawa, a ponadto – możliwość rozwiązania stosunku prawnego mocą decyzji administracyjnej w sytuacji, gdy uprawniony nie wykonywał postanowień umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Uprawnienia użytkownika wieczystego zawsze były bardzo szerokie, określone w art. 233 k.c. za pomocą klauzuli ogólnej uprawniającej „do korzystania z gruntu z wyłączeniem innych osób”; prawo to było zbywalne i dziedziczne. Różnica w zestawieniu z określeniem treści prawa własności (art. 140 k.c.) polegała na wskazaniu, że uprawnienia użytkownika są ograniczone nie tylko ustawami i zasadami współżycia społecznego, ale ponadto – postanowieniami umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Natomiast, w odróżnieniu od własności, użytkowanie – choć nazywane wieczystym – było zawsze prawem czasowym.

1.2. Użytkowanie wieczyste, w okresie już ponad 50-letniego funkcjonowania w systemie prawa polskiego, przeszło głęboką ewolucję, częściowo będącą wynikiem zmian ustrojowych, częściowo – pośrednio z nimi związanych – zmian przepisów regulujących to prawo. Zasadnicze zmiany ustrojowe, które miały wpływ na pozycję użytkowania wieczystego wśród praw rzeczowych, to – po pierwsze – zniesienie zasady jednolitego funduszu własności państwowej (ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 3, poz. 11) oraz – po drugie – przywrócenie samorządu terytorialnego (ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95, ze zm.; obecnie ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) i komunalizacja mienia państwowego, tj. wyposażenie gmin w majątek stanowiący dotąd niepodzielną własność państwa (ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.; dalej: ustawa komunalizacyjna). Nowy kształt legislacyjny użytkowania wieczystego uzyskało na skutek nowelizacji regulujących je przepisów kodeksu cywilnego, ale przede wszystkim w efekcie zasadniczych zmian w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99, ze zm.), które dokonały się mocą ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464, ze zm.). Data wejścia w życie tej nowelizacji, tj. 5 grudnia 1990 r., wyznacza istotną granicę statusu prawnego i zasad gospodarowania nieruchomościami należącymi do tzw. zasobu publicznego. Nowe zasady zostały utrwalone i pogłębione w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, ze zm.; dalej: u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami).

1.3. W wyniku dokonanych zmian użytkowanie wieczyste przestało pełnić rolę surogatu prawa własności, gdyż nieruchomości – należące już nie tylko do Państwa, ale i do jednostek samorządu terytorialnego – mogą być obecnie przedmiotem obrotu cywilnoprawnego, w szczególności mogą być nabywane na własność przez osoby fizyczne i prawne, a także inne jednostki organizacyjne posiadające zdolność prawną. „Uwolnienie” własności publicznej spowodowało, że to do podmiotu zainteresowanego korzystaniem z nieruchomości należącej do zasobu publicznego należy wybór formy prawnej, w jakiej będzie to czynić. Zasadnicza zmiana na poziomie unormowania prawa użytkowania wieczystego dotyczy sposobu jego ustanawiania. Ustawodawca odstąpił od trybu administracyjnego na rzecz poddania go regulacjom cywilnoprawnym; stosunek użytkowania wieczystego powstaje na mocy umowy zawieranej w formie aktu notarialnego, przy czym kontrahentem publicznego właściciela nieruchomości co do zasady jest osoba, która wygrała przetarg ogłoszony wcześniej przez odpowiedni organ (por. art. 27 i art. 28 u.g.n.). Zniesiono także administracyjny tryb rozwiązywania stosunku prawnego; nawet rażące naruszenie warunków umowy nie upoważnia publicznego właściciela do jego jednostronnego zakończenia, a jedynie uprawnia do wystąpienia z odpowiednim żądaniem do sądu. Zasadniczo został rozszerzony krąg podmiotów, na rzecz których może być ustanowione użytkowanie wieczyste, co wiąże się z odejściem ustawodawcy od celowego charakteru prawa służącego dotąd budownictwu mieszkaniowemu (zob. szerzej Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006, s. 105). W chwili obecnej przepisy kodeksu cywilnego i ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewidują w zasadzie ograniczeń, jeśli chodzi o cele, którym może służyć to prawo. Bez zmian pozostaje natomiast określony w art. 233 k.c. bardzo szeroki zakres uprawnień użytkownika wieczystego, który – w granicach określonych ustawami, zasadami współżycia społecznego oraz postanowieniami umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste – może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób, a także może swym prawem rozporządzać. Staje się on również właścicielem budynków i urządzeń wzniesionych na gruncie oddanym w użytkowanie. Użytkowanie wieczyste, także bez zmian, jest prawem terminowym, ustanawianym na 40 do 99 lat, z możliwością przedłużenia, chyba że przeciwko przedłużeniu przemawia ważny interes społeczny w rozumieniu art. 236 § 2 k.c. Nabywając użytkowanie wieczyste, użytkownik płaci część ceny nieruchomości (od 15% do 25%), zaś przez cały czas trwania użytkowania uiszcza opłatę roczną na zasadach przewidzianych w art. 71-81 u.g.n.

1.4. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że wraz ze zmianą systemu gospodarczego użytkowanie wieczyste dostosowane zostało do wymogów gospodarki rynkowej. Począwszy od 1990 r. prawo to, będące prawem rzeczowym usytuowanym między własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi, może być ustanawiane na zasadach rynkowych na rzecz osób fizycznych lub prawnych na gruntach należących do Skarbu Państwa, a także jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków.

2. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i jego ocena przez Trybunał Konstytucyjny.

2.1. W chwili obecnej ustawodawca przewiduje dwie metody przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Pierwszą z nich można określić jako metodę umowną, gdyż o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności decydują strony tego stosunku prawnego. Jest oczywiste, że zawarcie stosownej, przewidzianej w art. 32 u.g.n., umowy, zależy od woli obu podmiotów. Druga droga ma charakter administracyjnoprawny i polega na tym, że ustawodawca przyznaje użytkownikowi wieczystemu prawo żądania przekształcenia przysługującego mu prawa w prawo własności. Przekształcenie następuje na podstawie decyzji administracyjnej, przy czym – w razie złożenia wniosku przez osobę uprawnioną – właściwy organ jest zobowiązany do jej wydania.

2.2. Możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na drodze administracyjnoprawnej pojawiła się w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299, ze zm.; dalej: ustawa o przekształceniu z 1997 r.), która weszła w życie 1 stycznia 1998 r. i obowiązywała do 12 października 2005 r. Ustawa przyznawała prawo do uwłaszczenia wszystkim osobom fizycznym, które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed 31 października 1998 r. (lub przed tą datą zawarły umowę o ustanowienie użytkowania wieczystego) i złożyły odpowiedni wniosek do 31 grudnia 2000 r. Określała też niezwykle korzystne dla użytkowników wieczystych warunki przekształcenia, zwłaszcza w zakresie wnoszonej przez nich opłaty za przekształcenie. Ponadto przewidywała sytuacje, w których przekształcenie takie następowało nieodpłatnie. W wyroku o sygn. K 8/98 zaskarżone przepisy tej ustawy zostały uznane za niezgodne z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2.3. Kolejnym aktem prawnym, którego celem było uregulowanie problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności była ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209, ze zm.; dalej: ustawa o nabywaniu z 2001 r.). Ustawa ta obowiązywała od 24 października 2001 r. do 12 października 2005 r., a więc częściowo równoległe z wyżej opisaną ustawą o przekształceniu z 1997 r. W swoim pierwotnym brzmieniu przyznawała ona osobom fizycznym będącym 26 maja 1990 r. oraz w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi lub współużytkownikami wieczystymi nieruchomości położonych na obszarach państwa polskiego, wymienionych w dekreście z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz. U. Nr 46, poz. 340, ze zm.), które były zabudowane na cele mieszkaniowe lub stanowiące nieruchomości rolne, roszczenie o nieodpłatne nabycie prawa własności tych nieruchomości. Zakres podmiotowy tej ustawy został w szerokim zakresie zmieniony ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592, ze zm.; dalej: ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego), zgodnie z którą roszczenie o nabycie prawa własności przyznano wszystkim użytkownikom wieczystym nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne, niezależnie od miejsca ich położenia.

Ustawa ta była przedmiotem ośmiu wniosków do Trybunału i jednej skargi konstytucyjnej. Pisma te nie doprowadziły jednak do skutecznej kontroli konstytucyjności kwestionowanych w nich przepisów, m.in. ze względu na niespełnienie warunków dopuszczalności oraz utratę mocy obowiązującej przez ustawę wskazaną jako przedmiot kontroli (por. np. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. K 10/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 88 oraz 9 stycznia 2006 r., sygn. K 44/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 9).

2.4. Kolejnym aktem przewidującym przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności była obecnie obowiązująca ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83; dalej: ustawa o przekształceniu z 2005 r.), która 13 października 2005 r. zastąpiła ustawę o przekształceniu z 1997 r. i ustawę o nabywaniu z 2001 r. (por. art. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r.).

W swoim pierwotnym kształcie ustawa ta, w art. 1, umożliwiała dokonanie przekształcenia osobom fizycznym, które 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych (w odniesieniu do tych ostatnich przekształcenie było wyłączone, w razie przeznaczenia ich w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy na cele inne niż rolne).

Ponadto o przekształcenie mogły wносить osoby fizyczne i prawne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmował prawo użytkowania wieczystego, nawet jeżeli udział w użytkowaniu wieczystym nabyły po 13 października 2005 r., oraz spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży.

Ustawa prawo takie przyznawała również osobom fizycznym i prawnym będącym następcami prawnymi tych podmiotów.

2.5. Krąg pomiotów mogących żądać przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności został następnie rozszerzony ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1371; dalej: ustawa o zmianie z 2007 r.). Na jej podstawie do art. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r. dodano ustęp 1a, zgodnie z którym przekształcenia mogły żądać osoby fizyczne, które 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi nieruchomości, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały:

– w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed 5 grudnia 1990 r.,

– na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret). Tym podmiotom uprawnienie przysługiwało niezależnie od przeznaczenia nieruchomości oraz nawet wówczas, gdy prawo użytkowania wieczystego albo udział w tym prawie uzyskały po 13 października 2005 r.

Z żądaniem przekształcenia można było wystąpić do 31 grudnia 2012 r. Prawo użytkowania wieczystego przekształcało się w prawo własności nieruchomości z dniem, w którym decyzja o przekształceniu stała się ostateczna. Opłata z tytułu przekształcenia była ustalana na podstawie wartości nieruchomości, wycenianej przez rzeczoznawcę, z tym że – po wejściu w życie ustawy o zmianie z 2007 r.) – ustawodawca wprowadził obligatoryjne bonifikaty.

Art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w zakresie, w jakim wskazywał, że udzielenie bonifikaty jest obowiązkiem organu jednostki samorządu terytorialnego właściwego do wydania decyzji o przekształceniu, został uznany za niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w wyroku Trybunału z 26 stycznia 2010 r. (sygn. K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4). Trybunał odroczył jednocześnie utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

2.6. Odpowiedzią ustawodawcy na zakwestionowanie przez Trybunał przepisów ustawy o przekształceniu z 2005 r., przewidujących obligatoryjne udzielanie bonifikat, było uchwalenie 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 z 2011 r.). Ustawodawca nie ograniczył się jednak w jej treści jedynie do zmian zasad udzielania bonifikaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, ale jednocześnie zmienił zakres przedmiotowy, podmiotowy i czasowy przekształcenia, rozszerzając istotnie krąg uprawnionych. Zakres ten wynika obecnie wprost z art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r., czyli z przepisu zakwestionowanego we wnioskach będących przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie.

3. Zakres zaskarżenia, wzorce kontroli konstytucyjnej i jej zakres.

3.1. Trybunał przyjął, że wnioski jednostek samorządu terytorialnego w rozpatrywanej sprawie, choć w *petitum* jako przedmiot kontroli wskazują art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w całości (bez ograniczeń), w rzeczywistości mają charakter zakresowy. Sformułowanie uzasadnienia wniosków, w którym nacisk kładzie się na skutki wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., dowodzi, że wnioskodawcy nie kwestionują przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własność w ogólności, lecz rozszerzenie przez ustawodawcę ustawą nowelizującą z 2011 r. zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy o przekształceniu z 2005 r., a także zniesienie terminu końcowego, do którego przekształcenie takie było możliwe. Podważają oni zwłaszcza konstytucyjność rozszerzenia katalogu podmiotów mogących wносить o przekształcenie i objęcie nim wszystkich osób prawnych. Wnioski złożone do Trybunału nie dotyczą więc zaskarżonego przepisu w jego poprzednim brzmieniu, tj. w zakresie sprzed nowelizacji z 2011 r.

Wnioskodawcy kwestionują aktualnie obowiązujący przepis ustawy o przekształceniu z 2005 r. w takim tylko zakresie, o jaki możliwość przekształcenia została poszerzona mocą ustawy nowelizującej z 2011 r. Przedmiotu kontroli konstytucyjnej nie stanowi ustawa nowelizująca, lecz ustawa znowelizowana, choć celem wniosków jest niewątpliwie przywrócenie zakresu przekształcenia obowiązującego przed nowelizacją. Taki zakres wniosków został potwierdzony w czasie rozprawy.

Oznacza to w konsekwencji, że Trybunał nie orzekł o konstytucyjności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., gdyż nie może oceniać norm, które nie były przedmiotem żadnego z wniosków. Ze względu na zawarty we wnioskach zakres zaskarżenia Trybunał nie badał również konstytucyjności art. 1 ust. 1a, 2 i 4 ustawy o przekształceniu z 2005 r.

Podsumowując, Trybunał poddał zakwestionowany przepis kontroli w zakresie, w jakim dotyczy osób fizycznych i prawnych, które przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. nie miały uprawnienia do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i które z tym właśnie dniem je nabyły. Oceniając konstytucyjność rozszerzenia zakresu uwłaszczeń, Trybunał wziął pod uwagę zniesienie terminu końcowego, który w pierwotnym brzmieniu ustawy ograniczał możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

3.2. Wnioskodawcy zakwestionowali zgodność zaskarżonej regulacji z wynikającymi z art. 2 Konstytucji: zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej wnioskodawcy dopatrywali się w różnicowaniu w sposób nieuzasadniony sytuacji użytkowników wieczystych (wniosek Rady Miasta Poznania, s. 23) oraz w kreowaniu przez państwo „nieusprawiedliwionych niepopartych obiektywnymi kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wniosek Rady Gminy Ustronie Morskie, s. 7), co następuje kosztem realizacji interesu publicznego. Wnioskodawcy akcentowali jednak przede wszystkim naruszenie wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania gmin do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Art. 165 ust. 1 Konstytucji stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną oraz przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wyrażoną w art. 165 ust. 1 Konstytucji, składa się przyznanie im osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych

o charakterze prywatnoprawnym, to jest własności i innych praw majątkowych (por. wyrok TK z 15 marca 2005 r., sygn. K 9/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 24). Własność komunalna stanowi realną gwarancję ich podmiotowości prawnej. Uprawnienia właścicielskie, w ramach których gmina podejmuje sama decyzje i czerpie korzyści z posiadanego majątku, są gwarancją samodzielności oraz decydują o „realności systemu samorządowego w państwie” (wyrok o sygn. K 8/98). Podzielić należy jednak także pogląd, że własność komunalna nie została przyznana jednostkom samorządu terytorialnego dla ich dowolnego użytku, lecz z przeznaczeniem wykorzystywania jej na cele publiczne, w szczególności zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Zgodnie z kolejnym wzorcem kontroli, tj. art. 167 ust. 1 Konstytucji: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. W ust. 2 tego artykułu wskazuje się, że: „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”. Przepis ten, statuując zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, wzmacnia ochronę podmiotowości przyznanej im w art. 165 ust. 1 Konstytucji. Istota samodzielności finansowej wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych. Oznacza też pozostawienie takim jednostkom – w ramach ustawowo określonych ograniczeń – swobody kształtowania takich wydatków. Realizacja opisywanej wyżej zasady wymaga stworzenia odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych (por. wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12). Art. 167 Konstytucji zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Potwierdza też zasadę, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (por. wyrok TK z 30 marca 1999 r., sygn. K 5/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 39).

3.3. Zakwestionowany art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. dotyczy przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, których właścicielami są zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i Skarb Państwa. Inicjatywa kontroli konstytucyjnej tych przepisów pochodzi natomiast od jednostek samorządu terytorialnego, których legitymacja w postępowaniu przed TK jest ograniczona przez art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji stanowiący, że mogą one wystąpić z wnioskiem „w sprawach objętych ich zakresem działania”. W związku z tym powstała zasadnicza wątpliwość, czy kontrola konstytucyjności prowadzona na ich wniosek może objąć zaskarżony przepis w zakresie, w jakim dotyczy mienia państwowego.

Dążąc do wyjaśnienia tej wątpliwości, Trybunał stwierdził, że art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, jako odnoszące się wyłącznie do jednostek samorządu terytorialnego, w sposób oczywisty są wzorcami nieadekwatnymi do kontroli zakwestionowanych przepisów w zakresie, w jakim dotyczą one nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

Gdy zaś chodzi o art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli, Trybunał w niniejszym składzie podzielił pogląd wyrażony w wyroku o sygn. K 8/98, rozwinięty następnie w wyroku o sygn. K 9/08, że postępowanie zainicjowane przez podmioty o legitymacji szczególnej – jakimi są jednostki samorządu terytorialnego – ma charakter kontroli abstrakcyjnej i zmierza do ochrony interesu publicznego, a nie tylko interesu konkretnego wnioskodawcy lub interesu komunalnego w ogólności. Przenosząc ten pogląd na stan faktyczny niniejszej sprawy, należy uznać, że sformułowane przez wnioskodawców zarzuty sprzeczności zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji dotyczą zarówno przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości, których właścicielami są jednostki samorządu terytorialnego, jak i tych nieruchomości, których właścicielem jest Skarb Państwa. Dodatkowym argumentem, zdeterminowanym przemawiającym za objęciem kontrolą konstytucyjną wszystkich wypadków przekształcenia, w oderwaniu od podmiotu będącego publicznym właścicielem nieruchomości, jest konieczność zachowania równego standardu w odniesieniu do wszystkich uprawnionych. Gdyby Trybunał ograniczył stwierdzenie niekonstytucyjności do użytkowników wieczystych nieruchomości gminnych, pozostawiając w mocy uwłaszczenie użytkowników wieczystych nieruchomości państwowych, doprowadziłby do wtórnej niekonstytucyjności, wyrażającej się w odmiennym traktowaniu podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej. Z punktu widzenia treści kontrolowanego przepisu ustawy o przekształceniu z 2005 r., cechą prawnie relewantną wyróżniającą grupę podmiotów, której przyznano możliwość uwłaszczenia jest posiadanie – w określonym dniu (13 października 2005 r.) – statusu użytkownika wieczystego. Kwestia własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste jest prawnie irrelevantna; uwłaszczenie dokonuje się na identycznych zasadach w odniesieniu do nieruchomości samorządowych i państwowych. W tej sytuacji stwierdzenie niekonstytucyjności w odniesieniu do części użytkowników wieczystych oznaczałoby nieuzasadnione zróżnicowanie uprawnień podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej.

4. Rozszerzenie zakresu podmiotowego, przedmiotowego i czasowego uwłaszczenia użytkowników wieczystych.

4.1. Jak wskazano wyżej, w rozpatrywanej sprawie przedmiotem krytyki jest zarzucane przez wnioskodawców rozszerzenie zakresu podmiotowego, przedmiotowego i czasowego uwłaszczenia użytkowników wieczystych. Aby ocenić konstytucyjność kwestionowanego przepisu trzeba było przede wszystkim zidentyfikować zakres owego rozszerzenia, a zatem porównać zbiór podmiotów objętych wcześniejszymi ustawami (mniejszy okrąg) ze zbiorem uprawnionych po wejściu w życie nowelizacji z 2011 r. (większy okrąg). Kontrola dokonywana w rozpatrywanej sprawie dotyczyła wyłącznie podmiotów, które nie należąc do pierwszego zbioru, znalazły się jednak w drugim (pierścień między dwoma okręgami).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2011 r., osoby fizyczne i prawne będące 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości mogą również wystąpić osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 1a, oraz osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o przekształceniu z 2005 r.

Z punktu widzenia własności podmiotów publicznych niewątpliwie największe znaczenie ma rozszerzenie podmiotowe, które nawet Marszałek Sejmu, wnioskujący o uznanie konstytucyjności kwestionowanego przepisu, określił jako „radykalne”. W istocie obejmuje ono:

– osoby fizyczne inne niż te, które 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę i nieruchomości rolnych,

– ogół osób prawnych, oprócz spółdzielni mieszkaniowych oraz osób prawnych, które 13 października 2005 r. były właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmował prawo użytkowania wieczystego,

– osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi podmiotów, które uzyskały możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie ustawy nowelizującej z 2011 r. Sytuacja podmiotów wskazanych w art. 1 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. stanowi pochodną uprawnień nabytych na podstawie art. 1 ust. 1 i dlatego nie wymaga odrębnej oceny konstytucyjnej.

W ocenie Trybunału, radykalizm zmiany, która dokonała się mocą kontrolowanego przepisu ustawy nowelizującej z 2011 r., polega przede wszystkim na objęciu uwłaszczeniem wszystkich osób prawnych, podczas gdy do tej pory – co do zasady – uprawnionymi były spółdzielnie mieszkaniowe. Ponadto istotnie rozszerzono krąg osób fizycznych, które mogą skorzystać z przekształcenia. Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., uprawnienie do przekształcenia przysługiwało osobom fizycznym, wskazanym przez ustawodawcę według dających się zidentyfikować, obiektywnych kryteriów. Po nowelizacji uprawnienie obejmuje wszystkie osoby fizyczne, niezależnie od sposobu nabycia prawa użytkowania wieczystego i korzystania z tego prawa.

Rozszerzenie przedmiotowe polega na tym, że ustawodawca całkowicie oderwał uwłaszczenie od celu, na jaki przeznaczona jest nieruchomość. Uwłaszczenie obejmuje zatem wszystkie nieruchomości (niezależnie od ich przeznaczenia) i ogół podmiotów prawnych (osoby fizyczne i osoby prawne), pod warunkiem przysługiwania im (ich poprzednikom prawnym) użytkowania wieczystego 13 października 2005 r. Rozszerzenie czasowe uwłaszczenia nie dotyczy daty powstania stosunku prawnego, polega natomiast na zniesieniu daty końcowej, do której podmioty uprawnione mogą zgłaszać swe żądanie. Według art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w jej pierwotnym brzmieniu, datą tą był 31 grudnia 2012 r. Ponieważ ustawa nowelizująca z 2011 r. przepis ten usunęła, obecnie nie ma terminu ograniczającego zgłaszanie żądań.

4.2. Wyżej dokonane ustalenia prowadzą do wniosku, że według znowelizowanej treści art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. uwłaszczenie ma charakter powszechny, a jedynym warunkiem decydującym o powstaniu uprawnienia jest przysługiwanie danemu podmiotowi prawa użytkowania wieczystego we wskazanym dniu. Uzasadniona jest teza, że po nowelizacji każdy, kto był użytkownikiem wieczystym 13 października 2005 r., może żądać przekształcenia swego prawa we własność.

Powyższą tezę należy skonfrontować z uwagami historycznymi dotyczącymi użytkowania wieczystego, w szczególności ze spostrzeżeniem, że do 1990 r. było ono jedyną dostępną formą władania gruntem państwowym i jako ściśle związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych dotyczyło wąskiego kręgu podmiotów (por. pkt 1.1, 1.2 uzasadnienia). Konfrontacja ta ujawnia zasadniczą różnicę ocenianego w niniejszej sprawie uwłaszczenia w zestawieniu z wcześniejszymi ustawami pozwalającymi na żądanie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność. Różnica polega na tym, że o ile wcześniejsze ustawy co do zasady

dotyczyły (a w każdym razie – mogły dotyczyć) tych użytkowników wieczystych, dla których użytkowanie wieczyste było jedyną dostępną formą władania nieruchomością, gdyż nie mogli nabyć własności nieruchomości państwowej, o tyle ustawa nowelizująca z 2011 r. z założenia objęła te podmioty (wszystkie osoby prawne) i te nieruchomości (przeznaczone na cele inne niż mieszkaniowe), co do których oddanie w użytkowanie wieczyste na pewno nastąpiło po zmianach systemowych w zakresie własności nieruchomości należących do publicznych właścicieli, dokonanych na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku. Przed tymi zmianami osoby prawne – poza spółdzielniami mieszkaniowymi – w ogóle nie mogły bowiem być podmiotami użytkowania wieczystego, a osoby fizyczne mogły uzyskiwać to prawo tylko na cele mieszkaniowe. W ocenie Trybunału, z tego spostrzeżenia płyną jednoznaczne wnioski charakteryzujące grupę podmiotów uwłaszczonych mocą nowelizacji.

Po pierwsze, jej beneficjentami są wyłącznie podmioty (osoby fizyczne i prawne), które – działając w okresie, gdy możliwe już było nabywanie własności nieruchomości należących do zasobu publicznego – wybrały użytkowanie wieczyste jako odpowiadającą im formę władania nieruchomością, a wybór ten znalazł odzwierciedlenie w cywilnoprawnej umowie, określającej warunki korzystania z nieruchomości. Trybunał podkreśla, że wszystkie osoby fizyczne i te osoby prawne (spółdzielnie mieszkaniowe), dla których użytkowanie wieczyste powstało przed „uwolnieniem” obrotu nieruchomościami, możliwość przekształcenia tego prawa we własność uzyskały na podstawie wcześniejszych ustaw.

Po drugie, zasadniczym skutkiem kwestionowanego rozszerzenia kręgu uprawnionych jest przyznanie prawa własności osobom fizycznym i prawnym, które – jako użytkownicy wieczysti – wykorzystują nieruchomości w celu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, czy też – jak to określali w czasie rozprawy wnioskodawcy – na cele komercyjne.

Zdaniem Trybunału, dokonana charakterystyka grupy beneficjentów ustawy nowelizującej z 2011 r. ma zasadnicze znaczenie dla oceny konstytucyjnej kwestionowanych przepisów.

5. Naruszenie art. 165 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Kontrolę konstytucyjną Trybunał rozpoczął od oceny zgodności kwestionowanego przepisu z art. 165 ust. 1 Konstytucji. Ze względu na stabilne stanowisko Trybunału, który w wyrokach dotyczących administracyjnego trybu przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności konsekwentnie uznawał, że tryb ten narusza konstytucyjnie chronioną samodzielność gmin i przysługujące im prawo własności, nie jest konieczne ponowne, gruntowne analizowanie zasadności podstawowego zarzutu sformułowanego we wnioskach, tj. naruszenia art. 165 ust. 1 Konstytucji. Trybunał przypomina tylko najważniejsze, z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy, wcześniejsze ustalenia.

W wyroku pełnego składu TK z 12 kwietnia 2000 r., o sygn. K 8/98, Trybunał szeroko odniósł się zarówno do charakteru prawnego użytkowania wieczystego, jak i warunków przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w kontekście art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. W toku kontroli przepisów ustawy o przekształceniu z 1997 r., Trybunał uznał za uzasadnione zarzuty co do niekonstytucyjności samego mechanizmu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Jednakże wzgląd na pewność prawa i ochronę osób, które – przed zapadnięciem wyroku – nabyły już prawo własności, nie pozwalał na stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy. W konsekwencji, Trybunał, nie wzruszając tytułów własności, zakwestionował przepisy dotyczące odpłatności za przekształcenie. Odnosząc się do art. 165 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli, Trybunał zwrócił uwagę na szczególną rolę, jaką ma do spełnienia kategoria mienia komunalnego: z jednej strony decyduje ono o realności systemu samorządowego, z drugiej zaś – umożliwia wykonywanie zadań ciążących z mocy ustawy na gminie. Podkreślił znaczenie nieruchomości jako tej części mienia komunalnego, z której dochody przeznaczane są na zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Trybunał uznał, że ustawa o przekształceniu z 1997 r. naruszyła konstytucyjną gwarancję mienia komunalnego. Przekreśliła reguły cywilnoprawnego obrotu, wprowadzając uwłaszczenie w trybie decyzji administracyjnej, wydawanej nawet wbrew woli właściciela, oraz nałożyła na gminy „obowiązek niekorzystnego dla nich rozporządzenia mieniem”.

W wyroku z 26 stycznia 2010 r. o sygn. K 9/08, badając konstytucyjność przepisów ustawy o przekształceniu z 2005 r. wprowadzających obligatoryjne bonifikaty w opłatach za przekształcenie, Trybunał podkreślił, że mechanizm ustawowy prowadzący do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności stanowi niedozwoloną ingerencję w prawo własności, przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie przepisów Konstytucji. Oceniał tę ingerencję jako rażącą, gdyż polega na zobowiązaniu dotychczasowego właściciela nieruchomości do wydania decyzji administracyjnej, podczas gdy stosunek użytkowania wieczystego, łączący go z użytkownikiem, ma charakter cywilnoprawny i jest oparty na zasadzie równości stron.

5.2. Nawiązując do wcześniejszych orzeczeń, Trybunał przypomniał, że gminy nabyły własność nieruchomości 27 maja 1990 r. na podstawie ustawy komunalizacyjnej i od niemal ćwierćwiecza gospodarują tym zasobem za pomocą instrumentów prywatnoprawnych, regulowanych zasadniczo w kodeksie cywilnym (także w ustawie o księgach wieczystych i hipotece, ustawie o własności lokali), choć sposób podejmowania przez gminę decyzji co do formy prawnej udostępnienia nieruchomości i tryb wyboru kontrahenta gminy podlegają szczególnym unormowaniom zawartym w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Bez wchodzenia w szczegóły tych regulacji, trzeba podkreślić, że rozporządzanie nieruchomościami należącymi do zasobu komunalnego poddane jest kontroli organu stanowiącego gminy (por. art. 18 ustawy o samorządzie gminnym), a podstawową metodą wyboru kontrahenta jest przetarg (por. art. 27 i art. 28 u.g.n.).

Wśród nieruchomości nabytych przez gminy w 1990 r. w wyniku komunalizacji znalazły się też nieruchomości oddane wcześniej w użytkowanie wieczyste. W takiej sytuacji gmina, jako następcą prawnym właściciela, którym był Skarb Państwa, stała się stroną istniejącego już stosunku prawnego. Ze względu na przedmiot rozpatrywanego wniosku, którym jest rozszerzenie uwłaszczenia na podmioty, które nabyły użytkowanie wieczyste po 1990 r., należy jednak szczególnie podkreślić, że gminy – same będąc już właścicielami nieruchomości – ustanawiają użytkowanie wieczyste na rzecz innych podmiotów. Od początku swego istnienia dysponują bowiem pełną paletą stosunków prawnych, w ramach których mogą zbywać nieruchomości i udostępniać je do korzystania osobom fizycznym i prawnym. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości obejmuje zarówno rozporządzenia, jak i umowy zobowiązaniowe: poczynając od przeniesienia prawa własności (sprzedaż, zamiana, wyjątkowo darowizna), przez ustanowienie użytkowania i służebności, po oddanie nieruchomości w najem i dzierżawę. Wśród instrumentów prawnych, którymi dysponują gminy, jest także użytkowanie wieczyste. Trybunał zakłada, że gminy dobierają środki prawne odpowiednio do sytuacji faktycznej i prawnej danej nieruchomości, uwzględniając jej przeznaczenie, a także plany zagospodarowania przestrzennego i przewidywane inwestycje. Gminy, jako podmioty prawa własności gwarantowanego przez art. 165 ust. 1 Konstytucji, mogą oczekiwać, że wybrana przez nie forma prawna władania konkretną nieruchomością, ustalona w umowie cywilnoprawnej z kontrahentem, zostanie uszanowana. Tymczasem, mocą kwestionowanego przepisu, ustawodawca kolejny raz ingeruje w umowne stosunki prawne, przyznając kontrahentom gmin uprawnienie do jednostronnego decydowania o utracie własności przez samorządowego właściciela.

5.3. W ocenie Trybunału, poza przedstawionymi wyżej, powtórzonymi w ślad za wcześniejszymi orzeczeniami, argumentami natury ogólnej za trafnością zarzutów wnioskodawców, w rozpatrywanej sprawie można wskazać kilka innych cech uwłaszczenia przewidzianego w kwestionowanym przepisie, cech zwiększających jego dolegliwość dla publicznych właścicieli. Trybunał zwrócił uwagę, że uwłaszczenie to:

- jest oderwane od czasu, który pozostał do końca użytkowania wieczystego, tzn. własność musi być przeniesiona, nawet jeśli okres ten jest krótki, a po jego upływie nieruchomość miała być wykorzystana na cel publiczny,
- jest niezależne od przeznaczenia nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste,
- jest nieograniczone terminem, co stwarza dla gmin stan niepewności nieograniczony w czasie, tzn. nawet za 15 lat mogą się jeszcze zgłosić użytkownicy wieczystości żądający przeniesienia własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste przed wieloma laty,
- jest niezależne od sposobu wykonywania użytkowania wieczystego, tzn. własność musi być przeniesiona, nawet jeśli konkretny użytkownik nie wykonywał obowiązków umownych (w szczególności nie realizował celu, na który ustanowiono prawo), co dawało właścicielowi możliwość rozwiązania stosunku prawnego na drodze sądowej (art. 240 k.c.). W konsekwencji gmina musi wydać decyzję o przekształceniu nawet wówczas, gdy wszczęte zostało postępowanie o rozwiązanie użytkowania wieczystego albo gdy zbliża się do końca okres, na jaki prawo to zostało ustanowione i istnieje ważny interes społeczny – w rozumieniu art. 236 § 2 k.c. – do jego nieprzedłużenia. Taki kierunek wykładni dominuje w orzecznictwie, które przyjmuje, że obowiązek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości istnieje nawet w sytuacji, gdy przed sądem powszechnym zawisła sprawa o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego i wydanie nieruchomości (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 marca 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 1915/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query).

5.4. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że dokonane mocą przepisów ustawy nowelizującej z 2011 r. rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności narusza samodzielność prawną gmin, w szczególności konstytucyjnie zagwarantowaną im pozycję właściciela nieruchomości. Rozwiązanie przyznające znacznie rozszerzonemu kręgowi podmiotów możliwość przekształcenia rażąco narusza interesy gospodarcze jednostek samorządu terytorialnego, które – oddając nieruchomości w użytkowanie wieczyste – nie mogły spodziewać się, że drugiej stronie umowy zostanie przyznane

uprawnienie do jednostronnego zakończenia stosunku prawnego przez przekształcenie przysługującego jej prawa we własność. W wypadkach objętych nowelizacją następuje ustawowa ingerencja w umownie ukształtowane stosunki prawne. Ustawodawca narzucił gminom, z pominięciem ich woli, rozporządzenie nieruchomościami stanowiącymi ich własność. Taka praktyka ustawodawcy, co podkreślili wnioskodawcy na rozprawie, pociąga za sobą efekt mrożący: gminy rezygnują z oddawania nieruchomości w użytkowania wieczyste, gdyż obawiają się utraty własności nieruchomości na skutek kolejnych aktów legislacyjnych.

Sięgając do argumentów powołanych w uzasadnieniu wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7), Trybunał podkreślił dodatkowo, że kontrolowany przepis w pewnym sensie zadziałał z mocą wsteczną, gdyż zniweczył przewidywane przez publicznych właścicieli nieruchomości konsekwencje prawne, jakie – zgodnie z przepisami obowiązującymi w chwili zawierania umów o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste – mogły wywołać ich działania. Tym samym ograniczona została możliwość racjonalnego gospodarowania zasobem komunalnym. Znając plany ustawodawcy co do radykalnej zmiany zasad przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, podmioty te zapewne w inny sposób dążyłyby do osiągnięcia celu gospodarczego, który miał być realizowany na danej nieruchomości (np. ustanawiałyby na nich jedynie prawa obligacyjne).

Powyższe argumenty zadecydowały o stwierdzeniu, że kwestionowany przepis, rozszerzając wcześniej określony w ustawie zakres uprawnienia do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

6. Kwestia naruszenia art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Z tytułu oddania przez jednostkę samorządu terytorialnego nieruchomości w użytkowanie wieczyste przysługuje jej – jako właścicielowi – opłata roczna, która jest pożytkiem cywilnym z prawa własności nieruchomości, a zarazem stanowi dochód własny danej jednostki. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności powoduje wprawdzie wpłynięcie do budżetu jednostki samorządu terytorialnego jednorazowej opłaty za przekształcenie, ale jednocześnie powoduje utratę przez nią pożytków cywilnych, które mogłyby uzyskiwać z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste. Wnioskodawcy, w skierowanych do Trybunału pismach uzupełniających, przedstawili wyliczenia mające wskazywać na obniżenie ich dochodów, będące skutkiem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. Skutek ten potwierdza pismo Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 9 grudnia 2014 r.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności może wiązać się ze zmniejszeniem dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jednak wobec stwierdzenia, że kwestionowany przepis narusza art. 165 ust. 1 Konstytucji, Trybunał uznał za zbędne badanie, czy jednocześnie przepis ten uszczupla dochody gmin w stopniu uzasadniającym stwierdzenie naruszenia ich konstytucyjnie chronionej samodzielności finansowej (art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji). W tym zakresie postępowanie zostało umorzone.

7. Naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Przechodząc do analizy zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji, należało przypomnieć, że wnioskodawcy akcentowali przede wszystkim naruszenie zasady zaufania gmin do państwa i stanowionego przez nie prawa. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału zarzut ten jest w pełni uzasadniony. Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest uznawana za wiążącą również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem (zob. wyroki TK z: 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80; 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25; 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182 oraz 29 października 2010 r., sygn. P 34/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 84). Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby podmioty mogły układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narażają się na prawne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że ich działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Ustawodawca nie powinien podważać ufności w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań (por. wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. SK 34/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 69). Najwięcej miejsca relacji ustawodawca – jednostki samorządu terytorialnego poświęcono w wyroku Trybunału o sygn. K 14/11, w którym wskazano, że zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, analogicznie do zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w ogólności, opiera się na pewności prawa, a więc takim zespołem cech przysługujących prawu, które zapewniają bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości treści

obowiązującego tekstu prawnego oraz przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą wywołać.

W ocenie Trybunału, decyzja ustawodawcy wyrażona w ustawie nowelizującej z 2011 r., która – w sposób zaskakujący dla gmin – spowodowała radykalne rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, mogłaby służyć za modelowy przykład naruszenia zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa.

8. Naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

8.1. Szerszego uzasadnienia wymaga teza, zgodnie z którą radykalne rozszerzenie zakresu uwłaszczenia oznacza naruszenie wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej. We wnioskach jednostek samorządu terytorialnego, skupionych na ochronie własnych interesów, zarzut ten nie został wsparty zbyt mocnymi argumentami. Wnioskodawcy akcentowali jednak, że kwestionowany przepis kreuje niczym nieuzasadnioną przywilej wybranej grupy użytkowników wieczystych, którzy uzyskują nieuzasadnioną korzyść majątkową. W toku rozprawy, za pomocą konkretnych przykładów z praktyki, ilustrowali mechanizm powstawania tej korzyści i jej rozmiary. Konsekwencją tego jest – z jednej strony – wyróżnienie tej grupy z ogółu użytkowników wieczystych, z drugiej zaś – uszczuplenie majątku publicznego, który z założenia służyć ma zaspokajaniu potrzeb wspólnoty. W ten sposób ujęte zarzuty stanowiły punkt wyjścia weryfikacji, czy doszło do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Przede wszystkim Trybunał stwierdził, że z punktu widzenia użytkownika wieczystego przekształcenie przysługującego mu prawa do nieruchomości we własność stanowi korzyść majątkową, gdyż oznacza uzyskanie najpełniejszego i nieograniczonego żadnym terminem prawa do nieruchomości. Uzyskanie prawa własności w sensie prawnym stanowi niewątpliwie przysporzenie (korzyść), niezależnie od kosztu przekształcenia prawa. Korzyść ta występowałaby nawet wówczas, gdyby użytkownik wieczysty miał zapłacić w zamian za przekształcenie cenę rynkową nieruchomości. Trybunał stwierdził jednak, że w ustawie z 2005 r. przewidziano odpłatność daleką od ceny rynkowej nieruchomości (pomniejszoną o kwoty wpłacone w ramach pierwszej opłaty i opłat rocznych), na co zwracają uwagę wnioskodawcy i co wynika jasno z danych przedstawionych w piśmie Ministra Infrastruktury i Rozwoju. Zainteresowani przekształceniem prawa uiszczają opłatę wynoszącą – średnio – równowartość od 12 do 14 opłat rocznych z tytułu korzystania z nieruchomości, bez uwzględnienia wzrostu opłaty rocznej (por. wyliczenia przedstawione przez Radę Miasta Szczecin, s. 19-20 wniosku). *De lege lata* podmioty te nie tylko mogą starać się o bonifikaty w zakresie wysokości opłaty za przekształcenie (art. 4 ust. 7, 9 i 10 ustawy o przekształceniu z 2005 r.), lecz ponadto mogą skutecznie wnosić o rozłożenie opłaty za przekształcenie na raty, na czas nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 20 lat (art. 4 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r.), co stawia je w niezwykle korzystnej z ekonomicznego punktu widzenia sytuacji. Choć obecnie gwarancją rynkowych zasad przekształcenia są art. 67 ust. 1 i art. 69 u.g.n. przewidujące, że cena wykupu powinna być ustalona w wysokości nie niższej niż wartość rynkowa nieruchomości określona przez rzeczoznawcę i pomniejszona o wartość użytkowania wieczystego, jest to jednak wartość niższa od ceny, za którą dany podmiot nabyłby własność nieruchomości, gdyż obniżana jest o wartość prawa użytkowania wieczystego, z którego korzystał dany podmiot na przestrzeni lat (por. pismo Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 9 grudnia 2014 r.).

Uprzywilejowanie podmiotów, które uzyskały możliwość przekształcenia na podstawie kwestionowanego przepisu idzie tak daleko, że – w wypadku gdy uprawnionym jest przedsiębiorca – powstaje pytanie o zgodność regulacji z obowiązującym w prawie europejskim zakazem udzielania pomocy publicznej (art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.). Wprawdzie w art. 5a ustawy o przekształceniu z 2005 r. ustawodawca nakazuje jej stosowanie z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej, jednak sposób zaliczania wartości prawa użytkowania wieczystego na poczet ceny nieruchomości był – na wniosek Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta (pismo z 23 kwietnia 2013 r.) – badany przez Komisję Europejską. Komisja, oceniając poddane procedurze notyfikacji przepisy u.g.n., po pierwsze – uznała, że przepisy odnoszące się do ustalania opłaty za nabycie prawa własności przez użytkownika wieczystego powinny uwzględniać zasady udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom i – po drugie – z punktu widzenia tychże zasad sformułowała trzy zastrzeżenia dotyczące notyfikowanej regulacji prawnej. Wszystkie trzy dotyczyły mechanizmu ustalania opłaty za przekształcenie, która – w ocenie Komisji – ma charakter preferencyjny i nie spełnia wymogów „testu prywatnego inwestora” (pismo z 28 października 2013 r. COMP.H.3/UD/hvdsD*2013/106265). 13 stycznia 2014 r. władze polskie wycofały notyfikację, jednocześnie zobowiązując się do zmiany przepisów „w celu zapewnienia ich zgodności z przepisami o pomocy publicznej”. Trybunał stwierdza, że uwagi zawarte w piśmie Komisji Europejskiej kierowanym do UOKiK wskazują jednoznacznie na uprzywilejowanie beneficjentów uwłaszczenia. Ustawodawca dotąd nie usunął tego uprzywilejowania.

W ocenie Trybunału, w pełni uzasadnione jest zatem stwierdzenie wnioskodawców, że kwestionowany przepis wykreował przywileje majątkowe dla określonych grup podmiotów. Nie wymaga dowodu teza, że przywileje te w każdym wypadku uwłaszczenia są realizowane kosztem mienia publicznego: państwowego, jeśli nieruchomości stanowi własność państwową, jednostek samorządu terytorialnego, jeśli to któraś z nich jest właścicielem nieruchomości objętej działaniem ocenianego przepisu. Trybunał nie kwestionuje możliwości szczególnego, wyróżniającego, traktowania przez ustawodawcę pewnych grup podmiotów. Takie traktowanie, aby pozostawało w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej, musi być jednak uzasadnione aksjologicznie. Innymi słowy, muszą za nim przemawiać wartości konstytucyjne, które sprawiają, że owo wyróżnienie w rzeczywistości nie stanowi przywileju, lecz raczej jest słuszną rekompensatą, wyrównaniem szansy, czy też zmierza do realizacji praw konstytucyjnych.

Ocena zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej zależała zatem od ustalenia celu, który ustawodawca chciał zrealizować, przynajmniej możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność nieruchomości. Konieczne było wskazanie wartości konstytucyjnej, której służyło oceniane uwłaszczenie wprowadzone nowelizacją z 2011 r.

8.2. Przed udzieleniem odpowiedzi na postawione pytanie o cel nowelizacji, Trybunał uznał za niezbędne zwrócenie uwagi, że w wypadku wcześniejszych ustaw przewidujących przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności możliwe było wskazanie wartości o walorze konstytucyjnym, do realizacji których zmierzał ustawodawca wprowadzając administracyjny tryb tego przekształcenia.

I tak, w wypadku ustawy o przekształceniu z 1997 r. można było przyjąć, że celem owego uwłaszczenia było stworzenie szansy uzyskania prawa własności tym podmiotom, które w chwili gdy nabywały prawo do nieruchomości (przed 1990 r.), nie mogły stać się jej właścicielami, bo obowiązujący w Polsce system własnościowy na to nie pozwalał. Ponadto, ponieważ użytkowanie wieczyste ustanawiane było dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, można mówić o zamierzonym przez ustawodawcę umocnieniu prawa do mieszkania. Taki cel przekształcenia był uzasadniony przede wszystkim przez art. 75 ust. 1 Konstytucji, który nakłada na władze publiczne obowiązek podejmowania działań służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W konsekwencji, zaspokojenie tych potrzeb należy traktować jako ogólniejszą wartość konstytucyjną, wyznaczającą sposób stanowienia i stosowania wszystkich przepisów prawa (por. L. Garlicki, komentarz do art. 75 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, pkt 3, s. 2). Przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności można było zatem uznać za element polityki państwa, sprzyjającej zaspokojeniu przez jak najszerszą grupę obywateli potrzeb mieszkaniowych. Trybunał nie rozstrzygał w tym miejscu, jak należy rozumieć pojęcie „własnego mieszkania”, którym posługuje się art. 75 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK nr 4/2001, poz. 87), lecz stwierdził jedynie, że przekształcenie we własność użytkowania wieczystego, które zostało ustanowione dla realizacji budownictwa mieszkaniowego, jest konstytucyjnie uzasadnione. Uprawnienie to ustawodawca utrzymał w ustawie o nabywaniu z 2001 r., przy czym – co wymaga podkreślenia – wiązał je z posiadaniem statusu użytkownika wieczystego 26 maja 1990 r., a zatem beneficjentami uwłaszczenia byli tylko użytkownicy wieczystości „z konieczności”, a nie – z wyboru. Ustawa o przekształceniu z 2005 r., rozszerzając krąg beneficjentów przekształcenia, także uwzględniała cel w postaci wzmocnienia prawa do mieszkania, o czym świadczy m.in. przyznanie możliwości przekształcenia spółdzielniom mieszkaniowym.

Z kolei art. 23 zdanie pierwsze Konstytucji, zgodnie z którym „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”, mimo wątpliwości, jakie wzbudza jego treść, na pewno może być traktowany jako uzasadnienie uwłaszczenia użytkowników wieczystych gospodarstw rolnych. Uznaje się bowiem, że przepis ten wyznacza taki kierunek polityki państwa i – tym samym – ustawodawcy, który zapewni gospodarstwom rodzinnym należyte wsparcie, także prawne (por. L. Garlicki, komentarz do art. 23 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, pkt 4, s. 4). W tej polityce mieści się wzmocnienie tytułu prawnego do nieruchomości, na której zorganizowane jest gospodarstwo rolne. Art. 23 Konstytucji może zatem służyć jako uzasadnienie przekształcenia przewidzianego w ustawie o nabywaniu z 2001 r. oraz ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Kontynuacja uprawnień tej grupy beneficjentów także znalazła się w ustawie o przekształceniu z 2005 r.

W świetle aksjologii art. 2 Konstytucji nie budzą też wątpliwości sytuacje przekształcenia określone w art. 1 ust. 1a ustawy o przekształceniu z 2005 r. Już w wyroku Trybunału o sygn. K 8/98 uznano za konstytucyjnie uzasadnione przyznanie prawa przekształcenia użytkowania wieczystego osobom, które były zmuszone opuścić swe nieruchomości w wyniku decyzji wywłaszczeniowych, co odpowiednio można odnieść do skutków dekretu. Uzasadnienie to można również odnieść do użytkowników wieczystych nieruchomości na Ziemiach Odzyskanych,

których po raz pierwszy objęło uwłaszczenie przewidziane w ustawie o nabywaniu z 2001 r. Za rozwiązaniem takim przemawiają przede wszystkim wyrażone w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości wyrównawczej.

Trybunał zwraca uwagę, że choć przewidziany we wcześniejszych ustawach administracyjny tryb przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności znajdował pewne aksjologiczne uzasadnienie w Konstytucji, zaskarżane przepisy były oceniane jako naruszające standard wyznaczony przez jej art. 165 ust. 1 i art. 2. Trybunał uznawał, że cele zamierzone przez ustawodawcę nie usprawiedliwiają tak daleko idącej ingerencji ustawodawcy we własność publiczną.

8.3. Poszukując wartości konstytucyjnej, której realizacji miałyby służyć obecnie oceniane rozszerzenie kręgu beneficjentów administracyjnego przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, Trybunał sięgnął do prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą z 2011 r.

Ustawę tę uchwalono na jednym z ostatnich posiedzeń Sejmu VI kadencji. Powstała ona na podstawie projektów poselskich, zawartych w drukach Sejmu VI kadencji nr: 3765, 3859 i 4352, oraz projektu senackiego, zawartego w druku nr 4131. Projekty te miały różnorodne cele. Projekt senacki i projekt poselski zawarty w druku nr 3765 dotyczyły wprowadzenia zmian w ustawie o gospodarce nieruchomościami, które rozszerzałyby możliwość udzielenia bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, bez względu na cel, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste. Projekt senacki zakładał ponadto możliwość aktualizacji opłaty rocznej przez gminę co trzy lata, zamiast – jak dotychczas – co roku. W uzasadnieniu tego projektu jako zasadniczy motyw zmiany przepisów ustawy o przekształceniu wskazano konieczność dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału o sygn. K 9/08 i wprowadzenie fakultatywności udzielania bonifikat od opłaty z tytułu przekształcenia.

Najdalej idące były zmiany przewidziane w pozostałych dwóch projektach poselskich (druki nr 3859 i 4352). Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3859) miał na celu przekształcenie z mocy prawa, z dniem wejścia w życie projektowanej regulacji, prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz zniesienie instytucji użytkowania wieczystego. Projekt całkowitego zniesienia użytkowania wieczystego nie był aprobowany w toku prac parlamentarnych, na co wskazuje wyraźne odrzucenie przez Sejm rozwiązań przewidywanych w druku sejmowym nr 3859.

Z kolei celem nowelizacji zaproponowanej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (druk sejmowy nr 4352) było „przyśpieszenie i udrożnienie procesów przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, poszerzenie podmiotowe i przedmiotowe uprawnień do przekształceń, a także złagodzenie wzrostu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste w przypadku drastycznych zwwyżek oraz dostosowanie do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego”. Cel ten miał zostać zrealizowany przez zmianę brzmienia art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. W toku dyskusji sejmowej nad projektem w zakresie nowelizacji art. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r. podkreślano, że: „od lat było wiele postulatów, by zdynamizować przekształcenia użytkowania wieczystego we własność ze strony użytkowników wieczystych, którzy z różnych powodów chcieliby być właścicielami gruntów, a nie użytkownikami wieczystymi. Ten właśnie artykuł odpowiada na ich postulat” (wypowiedź posła Stanisława Huskowskiego – Sprawozdanie Stenograficzne z 97 posiedzenia Sejmu VI kadencji z 27 lipca 2011 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf/main/5FFD134D>). Za zakwestionowaną regulacją miała przemawiać sama negatywna ocena przez ustawodawcę prawa użytkowania wieczystego, jako – jak wskazał w swoim stanowisku Marszałek Sejmu – „niedoskonałego substytutu prawa własności będącego reliktem systemu realnego socjalizmu”.

8.4. Po przeanalizowaniu przebiegu prac legislacyjnych Trybunał stwierdził, że – w odróżnieniu od poprzednich ustaw określających coraz szerszy krąg osób uprawnionych do uwłaszczenia – w przypadku rozszerzenia ocenianego w niniejszej sprawie nie sposób wskazać celu, któremu ma służyć rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do uwłaszczenia. Nie charakteryzują się one żadnymi cechami wspólnymi, a co za tym idzie – nie sposób ustalić racji uprzywilejowania przez ustawodawcę właśnie tych podmiotów kosztem własności publicznej.

Trybunał podkreślił przede wszystkim, że – wbrew pozorom – kwestionowanego rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie można uznać za kontynuację procesu rozbijania jednolitego funduszu własności publicznej (dawniej: państwowej) i przywracania „sprawiedliwości dziejowej”, tj. przyznania własności podmiotom, które w warunkach socjalistycznego prawa nie mogły jej uzyskać. Efektem ustawy nowelizującej z 2011 r. na pewno nie jest usuwanie użytkowania wieczystego jako reliktu epoki realnego socjalizmu. Tym bardziej nieuzasadnione jest ujmowanie kwestionowanej nowelizacji jako instrumentu służącego „likwidacji spuścizny z okresu PRL”, gdyż – jak Trybunał wykazał wyżej

(pkt 4.2 uzasadnienia) – ustawa nowelizująca z 2011 r. objęła wyłącznie te podmioty, które nabyły użytkowanie wieczyste już po przemianach ustrojowych, w okresie gdy nieruchomości komunalne podlegały zbyciu na warunkach rynkowych. Gminy mają zatem prawo oczekiwać, że ustawodawca nie będzie wywracał utrwalonego stanu prawnego, ingerując mocą ustawy w stosunki umowne i narzucając im obowiązek wyzbycia się własności.

Ingerencji w przysługujące podmiotom publicznym prawo własności nie usprawiedliwia też ogólnie ujmowane dążenie do upowszechnienia własności, nawet w razie uznania go za samoistną wartość konstytucyjną. Trybunał zwraca uwagę, że – gdyby zamiarem ustawodawcy było usunięcie z porządku prawnego RP instytucji użytkowania wieczystego – zakwestionowana ustawa nie jest w stanie do tego doprowadzić. Użytkowanie wieczyste nadal jest bowiem regulowane w kodeksie cywilnym oraz ustawie o gospodarce nieruchomościami i w praktyce nadal jest ustanawiane, zarówno na rzecz osób fizycznych, jak i osób prawnych, przy czym – ze względu na wysokość pierwszej opłaty, wynoszącą 15-25% ceny nieruchomości – wciąż istnieje duże zainteresowanie tą formą korzystania z gruntów. Na brak spójności działań legislacyjnych dotyczących użytkowania wieczystego Trybunał zwrócił uwagę w wyroku z 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 114), a więc wydanym już po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. W uzasadnieniu wskazał, że ustawy dotyczące przekształcenia, uchwalane zwykle w końcowej fazie kadencji parlamentu, są efektem zderzenia odmiennych koncepcji przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności; brak w nich jednolitej koncepcji co do form uwłaszczenia i zakresu podmiotów nim objętych.

Z punktu widzenia deklarowanej przez posłów *ratio legis*, wątpliwości budzi także określenie daty zdarzenia, którego wystąpienie wpływa na możliwość złożenia przez osobę uprawnioną wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Data graniczna 13 października 2005 r. została określona przez ustawodawcę w sposób całkowicie arbitralny. Brak jest w uzasadnieniu ustawy jakichkolwiek wskazówek tłumaczących powód jej przyjęcia. Poseł sprawozdawca stwierdził po prostu, że: „Data 13 października 2005 r. nie jest wybrana przypadkowo. Jest to data wejścia w życie dotychczasowej ustawy przekształceniowej, czyli o przekształceniu użytkowania wieczystego we własność. Inaczej mówiąc, wszyscy użytkownicy wieczysti, którzy 13 października 2005 r. byli już użytkownikami wieczystymi, mają roszczenie wobec właściciela gruntu i mogą żądać przekształcenia” (wypowiedź posła Stanisława Huskowskiego – Sprawozdanie Stenograficzne z 97 posiedzenia Sejmu ...). W świetle takiej „logiki” wątpliwości budzi decyzja ustawodawcy, zgodnie z którą nie jest możliwe przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przez te podmioty, których prawo powstało już po 13 października 2005 r., a przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. Trybunał podzielił stanowisko wnioskodawców, którzy dostrzegają, że oceniane rozszerzenie przekształcenia jest niesprawiedliwe dla samych użytkowników wieczystych, traktowanych jako klasa podmiotów. Powstaje bowiem pytanie, dlaczego ci z nich, którzy uzyskali to prawo po 13 października 2005 r., nie mogą już żądać jego przekształcenia w prawo własności.

Oceniając przepis, którym ustawodawca kolejny raz w istotny sposób uszczupla publiczne zasoby nieruchomości, Trybunał nie może pominąć kwestii sprawiedliwości społecznej w jej aspekcie historycznym. Trybunał już wielokrotnie, rozpatrując skargi konstytucyjne obywateli i wnioski podmiotów uprawnionych, krytycznie ocenił zaniebdania ustawodawcy w zakresie zadośćuczynienia roszczeniom podmiotów wywłaszczonych w okresie powojennym. Także w chwili wydawania niniejszego wyroku przed Trybunałem zawisło kilka spraw, których przedmiotem jest zaniechanie przyznania rekompensaty za utracone mienie. Zwykle jako podstawową przyczynę braku odpowiedniej regulacji wskazuje się trudny do udźwignięcia przez państwo koszt ustawy reprivatyzacyjnej. Tymczasem oceniane w niniejszej sprawie rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, wprowadzone bez żadnego konstytucyjnego uzasadnienia i obejmujące przypadkową grupę podmiotów, które w celu prowadzenia działalności gospodarczej zawarły umowy użytkowania wieczystego nieruchomości, dokonało się kosztem mienia publicznego, uszczuplając możliwości finansowe państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał uznał, że rozwiązanie to stanowi naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej.

Podsumowując, Trybunał stwierdził, że w wypadku kwestionowanego rozszerzenia zakresu uwłaszczenia nie sposób wskazać konstytucyjnie uzasadnionego celu, dla którego ustawodawca okroił prawo własności przysługującego państwu i jednostkom samorządu terytorialnego. Sygnalizowany w toku prac legislacyjnych cel w postaci upowszechnienia własności oceniany przepis realizuje w sposób nieudolny, przyznając to prawo przypadkowo wybranej grupie podmiotów, które 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi. Trudno odnaleźć racje przemawiające za uprzywilejowaniem tak określonej grupy uprawnionych.

Na zakończenie tego fragmentu argumentacji Trybunał stwierdził, że znane mu są prace działającej przy Ministrze Sprawiedliwości Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, która opracowała projekt zmian przepisów kodeksu cywilnego obejmujący, m.in., wprowadzenie prawa zabudowy. Trybunał uznaje, co oczywiste, swobodę ustawodawcy kształtowania instytucji prawa rzeczowego i nie kwestionuje możliwości usunięcia z polskiego

porządku prawnego szczególnej formy korzystania z cudzej nieruchomości, jaką jest użytkowanie wieczyste, a zwłaszcza – zastąpienia jej innym prawem (np. własnością czasową czy prawem zabudowy), które realizowałyby cele gospodarcze związane z użytkowaniem wieczystym (długi okres trwania, zbywalność, dziedziczność, „taniość” nabycia prawa). Reforma taka nie mogłaby jednak ograniczać się do uwłaszczenia przypadkowej grupy osób będących – w określonym momencie – użytkownikami wieczystymi, lecz musiałaby działać także na przyszłość (ograniczać albo w ogóle wyłączać ustanawianie tego prawa), mieć charakter kompleksowy, tj. objąć całą klasę podmiotów charakteryzujących się cechą prawnie relewantną (np. wszystkich użytkowników wieczystych czy wszystkie osoby fizyczne) oraz przewidzieć rozwiązania finansowe istotne dla budżetów państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem ustawodawca, zachowując w systemie prawnym użytkowanie wieczyste, co jakiś czas pozwala się uwłaszczać określonym grupom podmiotów na nieruchomościach oddanych w użytkowanie wieczyste, uprzywilejowując te podmioty w stosunku do innych, kosztem interesu publicznego.

O ile w wypadku wcześniejszych ustaw, wprowadzających administracyjny tryb przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, możliwe było wskazanie konstytucyjnych wartości, które – przynajmniej w pewnym stopniu – uzasadniały uwłaszczenie danej grupy, o tyle ustawa nowelizująca z 2011 r. rozszerzyła zakres tego uwłaszczenia z pominięciem jakichkolwiek obiektywnych przesłanek; trudno nawet wskazać kryterium, które zastosował ustawodawca rozszerzając krąg uwłaszczonych. Tym bardziej Trybunał nie znalazł wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby ich uprzywilejowanie. Oznacza to naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej.

9. Skutki wyroku.

9.1. Skutkiem stwierdzenia przez Trybunał zakresowej niezgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 2 Konstytucji oraz – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego – z art. 165 ust. 1 Konstytucji jest brak podstawy prawnej dla przekształcenia, w trybie administracyjnym, prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Skutek ten jest ograniczony tylko do tych sytuacji, w których – do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., czyli na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów – użytkownikowi wieczystemu nie przysługiwało uprawnienie do żądania przekształcenia.

Wyłączenie ustawowej podstawy uwłaszczenia obejmuje przede wszystkim osoby prawne, z wyjątkiem: 1) spółdzielni mieszkaniowych będących właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży położonych na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste i 2) tych osób prawnych, którym – jako właścicielom lokali – służył związany z prawem własności udział w użytkowaniu wieczystym gruntu. Tylko te dwie kategorie osób prawnych znalazły się bowiem w kręgu beneficjentów uwłaszczenia w ustawie o przekształceniu z 2005 r., w jej pierwotnym kształcie (art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2). Pozostałe osoby prawne uzyskały ten przywilej bez żadnego konstytucyjnego uzasadnienia, na mocy przepisu uznanego przez Trybunał za niezgodny z Konstytucją.

Ponadto, na skutek niniejszego wyroku Trybunału, ustawowa podstawa do administracyjnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności została wyłączona w odniesieniu do wąskiego kręgu osób fizycznych, którym ustawodawca w przepisach poprzedzających wejście w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. nie przyznał możliwości żądania przekształcenia. *A contrario*, zachowuje podstawę prawną uwłaszczenie osób fizycznych na podstawie wcześniejszych ustaw z 1997, 2001 i 2003 r., a także uwłaszczenie przewidziane w ustawie o przekształceniu z 2005 r. w jej pierwotnym zakresie i w zakresie ukształtowanym ustawą nowelizującą z 2007 r.

9.2. Jednym ze skutków ustawy nowelizującej z 2011 r., który miał wpływ na stwierdzenie przez Trybunał zakresowej niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 165 ust. 1 Konstytucji, było zniesienie końcowego terminu występowania przez zainteresowanych z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Termin ten przewidziany był w art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w jej brzmieniu sprzed przyjęcia ustawy nowelizującej z 2011 r., który to przepis został uchylony przez art. 2 pkt 1 lit. f ustawy nowelizującej z 2011 r.

Trybunał nie oceniał jednak konstytucyjności przepisu znoszącego termin końcowy, gdyż wnioski gmin w ogóle nie dotyczyły przepisów ustawy nowelizującej 2011 r. W konsekwencji, co wydaje się oczywiste, wyrok Trybunału – stwierdzający niekonstytucyjność określonego zakresu art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. – nie „wskrzesza” uchylonego w wyniku nowelizacji ust. 5. Trybunał nie może przywrócić terminu, który był przewidziany w uchylonym przepisie, ani – co tym bardziej oczywiste – nie ma kompetencji do określenia nowego terminu końcowego, ograniczającego składanie wniosków o uwłaszczenie.

Brak tego terminu nie ma żadnego znaczenia dla ochrony prawa własności państwa i jednostek samorządu terytorialnego w wypadku, gdy z wnioskami występowałyby podmioty pozbawione, na skutek niniejszego

wyroku, możliwości żądania przekształcenia. Odmowa przekształcenia jest bowiem uzasadniona ze względów merytorycznych (brak uprawnienia), niezależnie od tego, kiedy wniosek został złożony. Nie sposób natomiast nie zauważyć, że na skutek uchylecia art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu z 2005 r. wzmocniona została sytuacja podmiotów, które uprawnienie do przekształcenia uzyskały przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. Podmioty te nadal zachowują uprawnienie, mimo upływu końcowego terminu składania wniosków o przekształcenie, jaki pierwotnie wyznaczył ustawodawca (31 grudnia 2012 r.).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

29

WYROK
z dnia 10 marca 2015 r.
Sygn. akt P 38/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Stanisław Biernat
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 marca 2015 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, czy:

- 1) § 1 ust. 2 uchwały Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne w zakresie, w jakim ogranicza krąg osób, do których kierowana jest pomoc mająca na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych wyłącznie do matki, ojca lub opiekuna faktycznego dziecka spełniającego kryteria o jakich mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.) z pominięciem osób sprawujących opiekę nad innymi niż dziecko członkami rodziny legitymującymi się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz. U. Nr 295, poz. 1746) w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie przewidzianej w nim pomocy osobom uprawnionym do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego innym niż matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka, niezależnie od sytuacji dochodowej i majątkowej tych osób, jest zgodny z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

§ 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz. U. Nr 295, poz. 1746) w zakresie, w jakim nie przewiduje przyznania przewidzianej w nim pomocy osobom uprawnionym do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego innym niż matka, ojciec lub opiekun

* Sentencja została ogłoszona dnia 17 marca 2015 r. w Dz. U. poz. 372.

faktyczny dziecka, niezależnie od sytuacji dochodowej i majątkowej tych osób, jest zgodny z art. 18, art. 71 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 12 września 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zwrócił się z pytaniem prawnym, czy § 1 ust. 2 uchwały Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (dalej: uchwała RM z 27 grudnia 2011 r.) w zakresie, w jakim ogranicza krąg osób, do których kierowana jest pomoc mająca na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych wyłącznie do matki, ojca lub opiekuna faktycznego dziecka spełniającego kryteria, o jakich mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.), z pominięciem osób sprawujących opiekę nad innymi niż dziecko członkami rodziny legitymującymi się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 18 i art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, oraz czy § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz. U. Nr 295, poz. 1746; dalej: rozporządzenie RM z 27 grudnia 2011 r.) w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie przewidzianej w nim pomocy osobom uprawnionym do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego innym niż matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka, niezależnie od sytuacji dochodowej i majątkowej tych osób, jest zgodny z art. 2, art. 18 i art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało złożone w związku z następującym stanem faktycznym:

Potrzebujący JF złożył 3 stycznia 2012 r. w Ośrodku Pomocy Społecznej wnioski o ustalenie prawa do pomocy finansowej realizowanej w ramach rządowego programu wspierania osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, wskazując na ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawną żoną. Wójt gminy decyzją z 20 stycznia 2012 r. odmówił przyznania wnioskodawcy pomocy finansowej dla osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, wskazując w uzasadnieniu, że zgodnie z rozporządzeniem RM z 27 grudnia 2011 r. tylko matka, ojciec i faktyczny opiekun dziecka, którym w styczniu, lutym i marcu 2012 r. przysługiwało prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, uprawnieni są do dodatkowego świadczenia w wysokości 100 zł miesięcznie. Wnioskodawca odwołał się od decyzji wójta do samorządowego kolegium odwoławczego, które utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

Wnioskodawca wniósł skargę na ostateczną decyzję samorządowego kolegium odwoławczego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który podał w wątpliwość konstytucyjność rozwiązań prawnych przyjętych w rozporządzeniu RM z 27 grudnia 2011 r. oraz uchwale RM z 27 grudnia 2011 r., a w szczególności co do określenia kręgu osób uprawnionych do dodatkowego świadczenia. Sąd pytający upatruje w kwestionowanych przepisach naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji przez wyróżnienie z kręgu osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, wyłącznie rodziców i opiekunów faktycznych dziecka i przyznanie, na podstawie art. 24 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.), wyłącznie tym osobom prawa do dodatkowego świadczenia pieniężnego. Sąd pytający wskazuje na brak istotnych różnic między rodzinami, w których opieki wymaga dziecko, a rodzinami, w których opieki wymaga inny niż dziecko członek rodziny. Sąd pytający zwrócił również uwagę, że wysokość wsparcia finansowego od państwa otrzymywanego przez rodzinę, do której należy osoba niepełnosprawna wymagająca opieki, zależy nie od stanu zdrowia czy też sytuacji materialnej rodziny, ale wyłącznie od stanu cywilnego tej osoby.

Zdaniem sądu pytającego, ta sama pełnoletnia osoba niepełnosprawna wymagająca opieki może być objęta pomocą finansową w ramach rządowego programu, o ile nie zawarła związku małżeńskiego i pozostaje pod

opieką rodziców, a będzie pozbawiona takiego wsparcia w sytuacji, gdy związek małżeński zawarła, a opiekę nad nią sprawuje jej małżonek.

Sąd pytający w zaskarżonych przepisach upatruje również naruszenia art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, ponieważ oba te przepisy obejmują ochroną konstytucyjną rodzinę jako taką, bez różnicowania sytuacji prawnej rodzin znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej. Zdaniem sądu pytającego, nie ma różnic w sytuacji faktycznej i materialnej rodzin, w skład których wchodzi osoby niepełnosprawne wymagające opieki.

W opinii sądu pytającego, przyjęte w zaskarżonych przepisach rozwiązanie może prowadzić do uprzywilejowania rodziny z jednym dzieckiem niepełnosprawnym wymagającym opieki, a dyskryminowania rodziny wielodzietnej, w której osobą niepełnosprawną wymagającą opieki będzie inny niż dziecko członek rodziny.

Sąd pytający upatruje niezgodności § 1 ust. 2 uchwały RM z 27 grudnia 2011 r. z art. 7 Konstytucji przez wykroczenie poza upoważnienie ustawowe polegające na ograniczeniu programu rządowego jedynie do pewnej grupy rodzin wyodrębnionych spośród szerszego kręgu rodzin uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Zdaniem sądu pytającego, zaskarżona uchwała oderwana jest od ustawowego celu, w jakim miały być ustanawiane rządowe programy pomocy społecznej, i stała się narzędziem różnicowania sytuacji rodzin w sposób niezależny od faktycznego poziomu ich życia. W opinii sądu pytającego, Rada Ministrów bez podstawy prawnej „znowelizowała” w sposób pozaparlamentarny zasady udzielania przez państwo pomocy materialnej dla rodzin, w skład których wchodzi osoby niepełnosprawne.

Również § 2 ust. 1 kwestionowanego rozporządzenia budzi, zdaniem sądu pytającego, wątpliwości co do zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji ze względu na brak upoważnienia Rady Ministrów do wprowadzenia w drodze rozporządzenia ograniczeń dotyczących kręgu osób, do których kierowana jest pomoc.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że od odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed tym sądem.

2. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 15 stycznia 2013 r. zajął stanowisko w sprawie kwestionowanych przez sąd pytający przepisów.

Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę, że rządowe programy pomocowe, co do zasady, kierowane są do osób, które najbardziej potrzebują wsparcia państwa. Uwzględniając art. 18 Konstytucji, gwarantujący wsparcie i ochronę przede wszystkim macierzyństwa i rodzicielstwa, jako cel kwestionowanej uchwały określono wsparcie rodziców opiekujących się niepełnosprawnymi dziećmi. Krąg podmiotów, do których skierowane jest wsparcie, został wskazany przez odniesienie się do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego, przy jednoczesnym uwzględnieniu trudnej sytuacji rodziców opiekujących się niepełnosprawnymi dziećmi. Określenie w uchwale niektórych odbiorców świadczenia pielęgnacyjnego posłużyło wyłącznie do określenia adresatów przyznanej pomocy i nie oznacza, że taka dodatkowa pomoc kierowana jest do wszystkich świadczeniobiorców świadczenia pielęgnacyjnego.

Prezes Rady Ministrów podkreślił, że celem uchwały było udzielenie, w ramach programu realizowanego na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, doraźnego wsparcia rodzicom opiekującym się niepełnosprawnymi dziećmi oraz osobom, które są w trakcie adopcji. Celem tego programu nie było podwyższenie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego wybranej kategorii świadczeniobiorców, ale chodziło o objęcie pomocą społeczną pewnej wyodrębnionej grupy osób.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, kwestionowane przepisy nie naruszają art. 2 Konstytucji i wyrażonej w nim zasady sprawiedliwości społecznej. Uwzględniając zasadę sprawiedliwości społecznej, zdecydowano się na dodatkowe wsparcie finansowe z budżetu państwa osób, które potrzebują go w stopniu największym ze względu na sytuację, w której się znalazły.

Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę, że odmienne ukształtowanie prawa do świadczeń z pomocy społecznej rodziców i opiekunów faktycznych, którzy opiekują się niepełnosprawnym dzieckiem, dotyczy jedynie uprawnienia do wypłaty dodatku pieniężnego, wynikającego z programu pomocowego.

Prezes Rady Ministrów zaznaczył również, że kwestionowane rozporządzenie zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o pomocy społecznej, a zamiarem ustawodawcy było skierowanie pomocy do tych osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, których niepełnosprawność członka rodziny dotyka w stopniu największym, czyli rodziców i opiekunów faktycznych niepełnosprawnych dzieci. W związku z tym nie można podzielić poglądu sądu pytającego o blankietowości upoważnienia ustawowego.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 19 kwietnia 2013 r. wniósł o uznanie kwestionowanego przepisu rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r., w zaskarżonym zakresie, za zgodny z art. 32 ust. 1, art. 18, art. 71 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

W opinii Prokuratora Generalnego, skoro kwestionowany § 1 ust. 2 uchwały RM z 27 grudnia 2011 r., w zakresie określającym krąg adresatów uprawnionych do pomocy finansowej realizowanej w ramach programu rządowego, został inkorporowany do rozporządzenia, czyli aktu powszechnie obowiązującego, to ocena tego przepisu uchwały staje się zbędna.

Prokurator Generalny nie podzielił wątpliwości sądu pytającego, co do niekonstytucyjności ograniczenia adresatów pomocy finansowej w ramach programu rządowego do niektórych podmiotów pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Jednocześnie zwrócił uwagę, że przyjęcie przez Radę Ministrów programu pomocy finansowej nie jest obowiązkowe, a pomoc ta kierowana jest, co do zasady, do osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, choć kryterium dochodowe nie jest jedynym kryterium udzielania pomocy społecznej. Natomiast pomoc finansowa, o której mowa w kwestionowanym rozporządzeniu nie jest świadczeniem rodzinnym, w rozumieniu art. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, lecz świadczeniem z ustawy o pomocy społecznej.

Prokurator Generalny zauważył również, że z przepisów ustawy o pomocy społecznej i ustawy o świadczeniach rodzinnych wynika, że nie ma jednego wspólnego kryterium dochodowego w rodzinie, na podstawie którego ustalany jest krąg adresatów wszystkich świadczeń, także adresowanych do rodzin, w których jednym z członków danej rodziny jest osoba niepełnosprawna.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można uznać za niewłaściwe skierowanie wyjątkowej i krótkotrwałej pomocy finansowej dla rodziców (opiekunów) dziecka niepełnosprawnego, skoro już w ustawie o świadczeniach rodzinnych przewidziano preferencje dla rodziców wychowujących dziecko niepełnosprawne. Nie było również konieczności odwoływania się do kryterium dochodowego w rodzinie, ponieważ nie wszystkie świadczenia przysługujące z ustawy o pomocy społecznej są uzależnione od spełnienia tego kryterium.

Prokurator Generalny nie podzielił również stanowiska sądu pytającego, co do niezgodności kwestionowanego przepisu rozporządzenia z art. 18 i art. 71 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji. Pomoc finansowa państwa dla rodziców i opiekunów dziecka niepełnosprawnego pobierających świadczenie pielęgnacyjne miała bowiem charakter wyjątkowy i czasowy, nie była zaś jedynym świadczeniem służącym finansowemu wsparciu osób rezygnujących z pracy zarobkowej z powodu konieczności zapewnienia opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny. Ze świadczeń przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej nie mogli skorzystać wszyscy rodzice lub opiekunowie faktyczni dziecka niepełnosprawnego, pobierający świadczenie pielęgnacyjne, ale tylko ci, w których rodzinie dochód nie przekraczał ustalonego ustawą poziomu. Nie mogli oni również uzyskać wszystkich świadczeń przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Mając na uwadze całokształt rozwiązań ustawy o pomocy społecznej nie można, zdaniem Prokuratora Generalnego, uznać, że kwestionowany przepis rozporządzenia jest niezgodny z art. 2, z art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego z pytania prawnego wynika, że sąd pytający wiąże niezgodność kwestionowanego przepisu rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji, z jego niezgodnością z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skoro zaś, zdaniem Prokuratora Generalnego, przepis ten należy uznać za zgodny z zasadą równości to w aspekcie postawionego zarzutu jest również zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wskazał, że rozwiązania przyjęte w ustawach: o pomocy społecznej i świadczeniach rodzinnych, wskazujące na to, że kryterium dochodowe nie zawsze jest kryterium, od spełnienia którego uzależnione jest prawo do świadczenia z zakresu pomocy społecznej, można potraktować jako wytyczne dla kwestionowanego przepisu.

4. Przewodniczący składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 22 stycznia 2015 r. wezwał do osobistego udziału w rozprawie Prezesa Rządowego Centrum Legislacji.

II

Na rozprawie 10 marca 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska. Wezwany do udziału w rozprawie Prezes Rządowego Centrum Legislacji odpowiadał na pytania składu orzekającego dotyczące relacji między uchwałą przyjętą w trybie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.) a rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 24 ust. 2 tej ustawy, trybu ich przyjmowania przez Radę Ministrów oraz charakteru prawnego pomocy finansowej przyznawanej na podstawie kwestionowanego rozporządzenia.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przesłanki dopuszczalności przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego przez sąd.

1.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „Każdy 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 Konstytucyjny. Przesłanki dotyczące wymogów pytania prawnego zostały szczegółowo wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (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, cz. II, pkt 1).

1.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie spełniona została przesłanka podmiotowa. Jest bowiem oczywiste, że przedstawiający pytanie prawne Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu jest sądem w rozumieniu art. 193 Konstytucji.

1.3. Odnośnie do przesłanki przedmiotowej, to zgodnie z art. 193 Konstytucji przedmiotem pytania prawnego jest akt normatywny. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego 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. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57 oraz wyroki z: 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).

Wątpliwości wzbudziło spełnienie przesłanki przedmiotowej pytania prawnego w zakresie, w jakim dotyczy ono zagadnienia konstytucyjności § 1 ust. 2 uchwały Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (dalej: uchwała RM z 27 grudnia 2011 r.). O ile bowiem jest oczywiste, że przedmiotem pytania prawnego może być rozporządzenie Rady Ministrów, jako akt normatywny powszechnie obowiązujący (art. 87 ust. 1 Konstytucji), który może być podstawą prawną orzeczenia przez sąd o prawach i obowiązkach, o tyle zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że akty te w żadnym wypadku nie mogą wiązać podmiotów, które nie są podległe wydającemu je organowi (zob. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. K 35/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 77). Nie budzi zatem wątpliwości, że uchwały Rady Ministrów, takie jak zakwestionowana uchwała, nie są wiążące dla sądów. Wprawdzie przepis ten nie przesądza, że uchwała Rady Ministrów nie może stanowić podstawy prawnej decyzji rozstrzygającej o prawach i obowiązkach, jak czyni to w odniesieniu do zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów art. 93 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, stanowiący, że zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów, to jednak należy podzielić pogląd wyrażony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98 (OTK ZU nr 7/1998, poz. 116), w którym stwierdził, że przepis

art. 93 Konstytucji stanowi „nie tylko podstawę do wydawania uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale też traktowany być musi jako ustanawiający ogólny – i bezwzględnie wiążący – model aktu o charakterze wewnętrznym. Każdy taki akt może więc obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1), każdy może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2), każdy podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Za podstawowy element tego modelu trzeba uznać zakres aktu wewnętrznego, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt” (por. także wyroki z: 14 kwietnia 2014 r., sygn. U 8/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 39 i z 28 października 2014 r., sygn. K 8/14, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 105).

Należy mieć także na uwadze, że konstytucyjna regulacja źródeł prawa odnosi się 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 ukształtował się pogląd, że kryterium oceny normatywności określonego aktu jest jego treść, a nie forma (zob. np. wyrok z 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127). Aktem normatywnym jest akt ustanawiający normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Cecha generalności oznacza, że adresat określonej normy prawnej powinien być określony jako element klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na określoną cechę lub cechy. 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 jest jej powtarzalność – to, że nie ulega umorzeniu czy «skonsumowaniu» poprzez jednorazowe zastosowanie” (postanowienie z 14 grudnia 1999 r., sygn. U 7/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 170). Jeżeli w ramach procesu interpretacji istnieje możliwość odtworzenia z treści określonego aktu normy prawnej o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to akt ten ma charakter normatywny (zob. np. orzeczenie z 7 czerwca 1989 r., sygn. U 15/88, OTK w 1989 r., poz. 10; wyrok z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97). Ponadto, zgodnie z wyrokiem TK z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06 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. Oczywiście tego rodzaju wyrok ma zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji moc powszechnie obowiązującą, a zatem stwierdzenie niekonstytucyjności konkretnego przepisu powoduje, że nie może on być zastosowany nie tylko w tej sprawie, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne, ale i w żadnej innej sprawie, zaś sprawy uprzednio prawomocnie zakończone mogą być ponownie rozpatrzone na podstawie stanu prawnego ukształtowanego w wyniku wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (art. 190 ust. 4 Konstytucji).

Stosując powyższe do niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że uchwała RM z 27 grudnia 2011 r. została wydana na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163), który stanowi, że Rada Ministrów może przyjąć rządowy program pomocy społecznej mający na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia. Uchwała ta ustanowiła rządowy program wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, od 1 stycznia do 31 marca 2012 r., którego realizacja polega na udzielaniu przez państwo pomocy finansowej matce, ojcu lub opiekunowi faktycznemu dziecka pobierającym świadczenie pielęgnacyjne przyznane na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114), w wysokości 100 zł miesięcznie (§ 1 ust. 2); program realizuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (§ 1 ust. 3).

Kwestionowana uchwała ma zatem wymaganą ustawową podstawę prawną a jej adresatem jest podległy Radzie Ministrów minister do spraw zabezpieczenia społecznego, który wykonuje zadania w niej określone. Kwestionowana uchwała Rady Ministrów nie została jednak opublikowana w Monitorze Polskim, co nakazywało sądowi podanie w wątpliwość jej obowiązywania prawnego, a zwłaszcza dopuszczalność zastosowania tej uchwały jako ewentualnej podstawy prawnej orzeczenia sądowego. To, że jej treść została omówiona w komunikacie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, jest bez znaczenia prawnego.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, niepublikowana uchwała Rady Ministrów nie może stanowić właściwej podstawy prawnej konstruowania praw podmiotowych jednostek w stosunku do państwa, w tym prawa do określonej w niej pomocy finansowej, a zatem nie może stanowić podstawy prawnej decyzji wobec osób fizycznych – adresatów tej uchwały. Podstawę prawną decyzji administracyjnych w sprawie udzielenia pomocy finansowej stanowią natomiast przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz. U. Nr 295, poz. 1746; dalej: rozporządzenie RM z 27 grudnia 2011 r.), które odnośnie do kręgu osób uprawnionych i wysokości tej pomocy powtarzają rozwiązania przyjęte w uchwale RM z 27 grudnia 2011 r. (por. § 1 ust. 2 uchwały i § 2 ust. 1 rozporządzenia).

W rezultacie tych ustaleń należało stwierdzić, że kwestionowana uchwała Rady Ministrów jest aktem prawnym, który nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej przez sąd pytający sprawy i który nie może stanowić podstawy prawnej orzeczenia sądu. Więcej, ewentualne wyeliminowanie kwestionowanego przepisu uchwały nie wywrze żadnego wpływu na treść rozstrzygnięcia sądu, którego podstawą były i nadal będą wyłącznie odnośne przepisy rozporządzenia Rady Ministrów. Słusznie też podnosi Prokurator Generalny, że skoro krąg adresatów (beneficjentów) programu rządowego można ustalić na podstawie przepisu aktu powszechnie obowiązującego, tj. rozporządzenia, bez potrzeby uwzględniania treści aktu wewnątrznie obowiązującego, to ocena § 1 ust. 2 uchwały z 27 grudnia 2011 r. staje się zbędna.

W związku z powyższym, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o TK, postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności § 1 ust. 2 uchwały RM z dnia 27 grudnia 2011 r. należało umorzyć.

1.4. Odnośnie do przesłanki funkcjonalnej, Trybunał Konstytucyjny 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 przyjęcia 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 ma 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. Aby spełnić ten obowiązek nie wystarczy powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale konieczne jest wykazanie, że w konkretnej sprawie istnieje 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.

Przesłanka funkcjonalna pytania prawnego została spełniona, ponieważ Wojewódzki Sąd Administracyjny, po pierwsze – wyraźnie uznał, że nie jest możliwe dokonanie prokonstytucyjnej wykładni kwestionowanych przepisów (s. 10 uzasadnienia postanowienia sądu), po drugie – stanowczo stwierdził, że „Uzyskanie odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne ma przy tym wpływ na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy, albowiem to wskazane powyżej przepisy stanowiły materialnoprawną podstawę decyzji będącej przedmiotem zaskarżenia, zaś ustalenie, iż są one w zakresie wskazanym w pytaniu niezgodne z przepisami Konstytucji (...), przesądzi o konieczności uchylenia zaskarżonej decyzji” (s. 15 uzasadnienia).

1.5. Prokurator Generalny podniósł, że „kwestionowane rozporządzenie było kolejnym z rozporządzeń, określającym warunki realizacji prawa do pomocy finansowej dla osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, i, podobnie jak poprzednie oraz następne rozporządzenia, obowiązywało w ściśle określonym czasie, tj. w pierwszym kwartale 2012 r. Obecnie nie może ono już stanowić podstawy ubiegania się przez osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne o pomoc finansową, przyznawaną w ramach programu rządowego w pierwszym kwartale 2012 r. Zgodnie bowiem z § 5 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r., wnioski o przyznanie pomocy finansowej w ramach programu rządowego, o którym mowa w uchwale, można było składać „do dnia 31 stycznia 2012 r., a w przypadku gdy świadczenie pielęgnacyjne przyznano po tym dniu, w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego stała się ostateczna”.

W związku z tym należało stwierdzić, że rozporządzenie RM z 27 grudnia 2011 r. nie zostało formalnie derogowane, bo kolejne, regulujące tę samą materię, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 2012 r.

w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz. U. poz. 551) nie uchylało tego rozporządzenia, lecz stanowiło jedynie, że wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od 1 kwietnia 2012 r. Może to oznaczać, że z tym dniem rozporządzenie RM z 27 grudnia 2011 r. utraciło moc obowiązującą. Określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia terminy składania wniosków o przyznanie pomocy finansowej są prawnie irrelevantne, jeśli chodzi o moment ewentualnej utraty mocy obowiązującej rozporządzenia, chociaż jest niewątpliwe, że po ich upływie osoby uprawnione nie mogą skutecznie domagać się przyznania im pomocy finansowej należnej za miesiące styczeń, luty i marzec 2012 r., bo zgodnie z ust. 2 tego przepisu, wniosek złożony po terminie określonym w ust. 1 pozostawia się bez rozpoznania.

W związku z powyższym należało stwierdzić, że o utracie mocy obowiązującej przepisu można mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany. Uchylony (formalnie) przepis należy uważać za obowiązujący, jeżeli nadal możliwe jest jego zastosowanie do jakichś sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości (zob. np. wyrok z 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140; postanowienie z 6 listopada 2008 r., sygn. P 5/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 163).

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08 (OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11) przyjął, że „istota problemu dotyczącego umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK polega zatem na ocenie, czy w rzeczywistości nastąpiło wyłączenie z systemu prawa niekonstytucyjnego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dopiero po ustaleniu, że uchylony przepis nie może być zastosowany, w szczególności nie wywiera już określonych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie (por. postanowienia z: 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69 i z 3 lutego 2004 r., sygn. SK 12/02 oraz wyrok z 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39)”. W rezultacie Trybunał uznał, że „trzeba rozróżnić sytuacje, w których badany akt normatywny, mimo formalnej derogacji, wyznacza adresatom nakazy albo zakazy określonego zachowania (normuje przyszłe zachowania), i sytuacje, w których obowiązujące normy prawne nakazują kwalifikować zachowania lub zdarzenia z przeszłości według derogowanego aktu prawnego. W pierwszym wypadku akt normatywny obowiązuje i podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W drugim wypadku akt normatywny utracił moc obowiązującą, a jego kontrola jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie określonym w art. 39 ust. 3 ustawy o TK”.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, że umorzenie postępowania wskutek utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego może nastąpić jedynie wtedy, gdy osiągnięty został podstawowy cel tego postępowania, polegający na usunięciu z systemu prawa, jeszcze przed wydaniem orzeczenia, wadliwego aktu normatywnego lub wadliwego przepisu (zob. postanowienie z 24 października 1989 r., sygn. U 2/89, OTK w 1989 r., poz. 20).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że po pierwsze – rozporządzenie RM z 27 grudnia 2011 r. nie zostało formalnie derogowane, po drugie – przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 2011 r. stanowić będzie podstawę rozstrzygnięcia przez sąd pytający sprawy dotyczącej przyznania pomocy finansowej z rządowego programu pomocy niektórym osobom pobierającym świadczenie pielęgnacyjne za okres od stycznia do marca 2012 r., a zatem może być nadal stosowany w sprawach niezakończonych, wszczętych na podstawie wniosków złożonych w pierwszym kwartale 2012 r.

W rezultacie należało przyjąć, że kwestionowany przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. nie utracił mocy obowiązującej w znaczeniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a zatem postępowanie nie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

2. Przedmiot kontroli.

Przedmiotem pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu pozostała zatem jedynie kwestia zgodności z Konstytucją § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r., który stanowi, że: „Prawo do pomocy przysługuje matce, ojcu lub opiekunowi faktycznemu dziecka mającym ustalone za miesiąc styczeń, luty lub marzec 2012 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przyznane na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.)”.

Określone w kwestionowanym rozporządzeniu prawo do pomocy finansowej jest prawem z zakresu pomocy społecznej, z tym zastrzeżeniem, że nie jest to świadczenie przewidziane ustawą, o którym mowa w art. 15 pkt 1 o pomocy społecznej, ponieważ przesłanek i warunków nabycia tego prawa nie określa ustawa o pomocy społecznej, lecz określa je rozporządzenie Rady Ministrów wydane na jej podstawie. Prawo to należy do innych form pomocy społecznej przewidzianych w art. 15 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej i zostało wprowadzone w trybie art. 24 tej ustawy.

Z przepisów rozporządzenia wynika jednoznacznie, że konstytucyjnym warunkiem nabycia przewidzianego w nim prawa do pomocy jest legitymowanie się przez osoby wymienione w § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. ustalonym prawem do świadczenia pielęgnacyjnego, przyznanym na podstawie ustawy

o świadczeniach rodzinnych. Jak wyjaśnia Prezes Rady Ministrów, celem rozporządzenia było udzielenie, w ramach programu realizowanego na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, doraźnego wsparcia rodzicom opiekującym się niepełnosprawnymi dziećmi oraz osobom, które są w trakcie adopcji, czyli objęcie pomocą społeczną pewnej wyodrębnionej grupy osób. Celem tego programu nie było natomiast podwyższenie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego wybranej kategorii świadczeniobiorców.

Zgodnie z przepisami kwestionowanego rozporządzenia, prawo do pomocy finansowej przysługuje matce, ojcu lub opiekunowi faktycznemu dziecka mającym ustalone za miesiąc styczeń, luty lub marzec 2012 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przyznane na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Pomoc finansowa jest okresowym świadczeniem pieniężnym w wysokości 100 zł miesięcznie za styczeń, luty i marzec 2012 r. Pomoc finansowa nie zależy od dochodu; w sprawie pomocy finansowej rozstrzyga organ właściwy w sprawach świadczeń rodzinnych w drodze decyzji administracyjnej.

Prawo do pomocy finansowej, o którym mowa w kwestionowanym rozporządzeniu, nie jest prawem do świadczenia rodzinnego w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych; nie zostało ono wymienione w art. 2 tej ustawy, określającym zamknięty katalog świadczeń rodzinnych. Prawo do pomocy finansowej jest jednak funkcjonalnie powiązane z prawem do świadczenia rodzinnego, ponieważ przysługuje tylko osobom, które mają ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych.

3. Wzorce kontroli.

Za podstawowy wzorzec kontroli sąd pytający uznał art. 32 ust. 1 Konstytucji. W ocenie sądu pytającego nie tylko brak przekonujących argumentów uzasadniających zróżnicowanie traktowania w zakresie udzielania pomocy finansowej w ramach rządowego programu pomocy, o którym mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne przyznane na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych i wyodrębnienie spośród nich, a tym samym uprzywilejowanie, wyłącznie rodziców lub opiekunów faktycznych dzieci, w oderwaniu od faktycznej sytuacji majątkowej zarówno tych osób jak i podmiotów dyskryminowanych, czyli wszystkich innych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Zdaniem sądu pytającego brak, jest bowiem istotnych różnic pomiędzy rodzinami, w których opieki wymaga dziecko, a rodzinami, w których opieki wymaga inny niż dziecko członek rodziny, tym bardziej że zakwestionowane przepisy nie określają granicy wieku wymagającego opieki dziecka, pozwalając tym samym na uzyskanie takiej pomocy także przez rodziców i opiekunów faktycznych dorosłego dziecka.

W ocenie sądu pytającego zróżnicowanie sytuacji prawnej rodzin, w których znajdują się osoby niepełnosprawne, odnoszące się nie do sytuacji materialnej tych rodzin, ale tylko i wyłącznie do charakteru stosunku prawnego łączącego członka rodziny wymagającego opieki i tę opiekę sprawującego, stoi także w sprzeczności z art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, które jednoznacznie przesądzają, że ochronie konstytucyjnej podlega rodzina jako taka i nie dają podstaw do różnicowania sytuacji prawnej rodzin znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej.

Wątpliwości sądu pytającego wzbudziła także zgodność § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, przy czym upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Skoro ustawodawca konstytucyjny wyraźnie wskazał, iż upoważnienie do wydania rozporządzenia winno zawierać wytyczne dotyczące treści aktu, to dla sądu pytającego jest oczywiste, że wytyczne te są wiążące dla organu upoważnionego do wydania rozporządzenia. Zgodnie zaś z art. 24 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki realizacji programu, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając potrzebę zapewnienia efektywności rządowego programu pomocy społecznej. W ocenie sądu pytającego z powyższego upoważnienia nie sposób zaś wyprowadzić kompetencji Rady Ministrów w zakresie ustanawiania w drodze rozporządzenia ograniczeń dotyczących kręgu osób do których kierowana jest pomoc. Brak jest również upoważnienia dla stanowienia przepisów uniemożliwiających uzyskanie przewidzianej w rozporządzeniu pomocy osobom uprawnionym do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego innym niż matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka.

Kolejnym wzorcem kontroli jest wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej. Sąd pytający dopatrywał się naruszenia tej zasady kwestionowanym przepisem przez to, że wysokość otrzymywanej przez rodzinę pomocy finansowej od państwa przez rodzinę, której członkiem jest osoba wymagająca stałej opieki, zależy nie od stanu zdrowia tej osoby, czy też sytuacji materialnej rodziny, lecz tylko i wyłącznie od jej stanu cywilnego. Ta sama pełnoletnia osoba niepełnosprawna wymagająca opieki może być bowiem, zdaniem sądu, objęta pomocą finansową w ramach rządowego programu, o ile nie zawarła związku małżeńskiego i pozostaje

pod opieką rodziców, a będzie pozbawiona takiej pomocy, gdy pozostaje w związku małżeńskim, a opiekę nad nią sprawuje współmałżonek.

W związku z ostatnią wątpliwością sądu pytającego należy przypomnieć, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136) „treść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza niż zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych (...) oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych (...), z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (...)”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że „odnośnie do pierwszego z obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. *Prima facie* nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie zasady równości jest równoznaczne z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze. Należy jednak uznać, że w razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości, a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* – nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Powołanie w takiej sytuacji jako wzorca kontroli zasady sprawiedliwości społecznej prowadziłoby do stwierdzenia, że dany przepis prawny nie narusza omawianej zasady konstytucyjnej. Zastrzeżenia co do konstytucyjności uregulowań przewidujących nierówne traktowanie równych powinny być weryfikowane jedynie w kontekście zasady równości”.

Podzielając powyższe stanowisko, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że postępowanie w zakresie kontroli kwestionowanego przepisu rozporządzenia z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

4. Ocena zgodności § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W pierwszej kolejności należało odnieść się do wątpliwości sądu pytającego co do zgodności § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W ocenie sądu, skoro Konstytucja wyraźnie stwierdza, że upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno zawierać wytyczne dotyczące treści aktu, to wytyczne te są wiążące dla organu upoważnionego do wydania rozporządzenia. Zgodnie zaś z art. 24 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki realizacji programu, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając potrzebę zapewnienia efektywności. Sąd pytający jest zdania, że z powyższego upoważnienia nie sposób wyprowadzić upoważnienia dla Rady Ministrów do ustanawiania w drodze rozporządzenia ograniczeń dotyczących kręgu osób, do których kierowana jest pomoc. Brak jest również upoważnienia do stanowienia przepisów uniemożliwiających uzyskanie przewidzianej w rozporządzeniu pomocy osobom uprawnionym do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego innym niż matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka.

W świetle powyższej argumentacji sądu pytającego należało przyjąć, że sąd nie podał w wątpliwość zgodności upoważnienia zawartego w art. 24 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej z art. 92 ust. 1 Konstytucji, w szczególności nie zarzucił braku wytycznych lub, że sposób ich zredagowania jest niezgodny z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nie jest adekwatny do specyfiki regulowanych materii. Sąd jest natomiast zdania, że przyjmując kwestionowany przepis rozporządzenia, Rada Ministrów wykroczyła poza granice upoważnienia ustawowego (art. 24 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej), ograniczając krąg osób uprawnionych do pomocy finansowej, w szczególności wyłączając z tego kręgu osoby uprawnione do zasiłku pielęgnacyjnego inne niż matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka.

Powyższa wątpliwość sądu pytającego nie dotyczy jednak, uregulowanej w art. 92 ust. 1 Konstytucji, relacji między rozporządzeniem a upoważnieniem ustawowym, w tym wypadku zawartym w art. 24 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, lecz chodzi o naruszenie przez rozporządzenie konstytucyjnego nakazu równego traktowania. Przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji nie stanowi zatem adekwatnego wzorca kontroli kwestionowanego rozporządzenia.

5. Ocena zgodności § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. z art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

5.1. W Konstytucji przykłada się wagę do ochrony rodziny i udzielania pomocy szczególnie rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, wielodzietnych i niepełnych. Tę troskę ustrojodawcy o dobrostan rodzin odzwierciedlają przede wszystkim przepisy art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Charakter prawny tych postanowień Konstytucji jest jednak sporny. O ile w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że art. 18 Konstytucji zawiera normy programowe, o tyle charakter prawny art. 71 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględni

dobro rodziny, a rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, jest przedmiotem rozbieżnych stanowisk sądu konstytucyjnego. Zgodnie z przeważającym stanowiskiem Trybunału, przepis ten nakazuje władzom państwowym prowadzenie polityki społecznej i gospodarczej z uwzględnieniem dobra rodziny oraz przyznaje rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej prawo do szczególnej pomocy władz publicznych; dotyczy to zwłaszcza rodzin wielodzietnych i niepełnych (zob. wyrok z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51). Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w sprawie o sygn. SK 21/99, przepisy, „ujęte w postać zasad polityki państwa, a nie praw jednostki, nie mogą stanowić podstawy indywidualnego dochodzenia roszczeń. Uważa się powszechnie, nie tylko w doktrynie prawa konstytucyjnego, że tak sformułowane postanowienia określające cele działalności organów władzy publicznej są normami programowymi i że jako takie nie mogą być podstawą roszczeń obywatela (...), gdyż ich adresatem jest przede wszystkim ustawodawca” (wyrok z 10 lipca 2000 r., OTK ZU nr 5/2000, poz. 144).

W niektórych orzeczeniach Trybunał stwierdzał jednakże, że art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wyraża prawo podmiotowe podlegające ochronie w trybie skargi konstytucyjnej (zob. wyroki z: 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115; 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04; 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37; 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 83).

W innych orzeczeniach Trybunał przyjmował, że: „Uprawnienia do pomocy świadczonej przez władze publiczne rodzinom, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, określone są w różnych ustawach. «Szczególna pomoc ze strony władz publicznych», o której mowa w Konstytucji RP, nie ogranicza się więc wyłącznie do zasiłków rodzinnych i dotyczy także innych form pomocy, w tym świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej” (wyrok TK z 15 października 2001 r., sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213); „Artykuł 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji (...) precyzuje wymagany poziom świadczeń na rzecz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Pomoc ta powinna mieć charakter szczególny, co jednak w żadnym wypadku nie oznacza zwolnienia rodziny z ciężącego na niej obowiązku alimentacyjnego” (wyrok z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25 – por. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05).

Odnosnie do art. 18 Konstytucji podkreśla się, że przepis ten jest ujęty bardziej ogólnie niż art. 71, co jest związane z tym, że jest on zamieszczony w rozdziale I Konstytucji określającym podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej. Art. 18 Konstytucji stanowi, że „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. „W przepisie tym jest między innymi mowa o «małżeństwie» i o «rodzinie», a te wartości mają znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Art. 18 jest wyrazem tej samej aksjologii, która inspirowała treść art. 71 Konstytucji” (zob. wyrok o sygn. K 16/04).

5.2. Uwzględniając powyższe ustalenia, Trybunał stwierdził, że art. 18 Konstytucji wyraża podstawową zasadę ustroju państwa, która może być kwalifikowana jako norma programowa; zasada ta nakłada na państwo obowiązek opieki i ochrony małżeństwa, rodziny i rodzicielstwa, ale nie odpowiada temu prawo lub uprawnienie albo roszczenie do podjęcia przez państwo działań (pozytywnych) realizujących ten obowiązek ani tym bardziej do podjęcia przez państwo działań określonego rodzaju lub określonej treści, w szczególności ustanowienia przez władze publiczną przepisów prawnych ustanawiających prawa socjalne. Z artykułu tego nie wynikają dla jednostek, a tym bardziej dla określonych w nim wspólnot (grup), tj. małżeństwa lub rodziny, żadne konstytucyjne chronione prawa lub wolności.

5.3. Inną strukturę analityczną ma art. 71 ust. 1 Konstytucji. Z systematyki i terminologii używanej w Konstytucji, które mają doniosłe, aczkolwiek nie podstawowe, znaczenie dla wykładni Konstytucji wynika, że przepis ten gwarantuje prawo lub wolność jednostki, które należy do szerszej kategorii praw socjalnych. Przepis ten nie ustanawia natomiast zasady ustrojowej, zwłaszcza zasady ustrojowej porównywalnej, co do znaczenia i funkcji, z zasadami rozdziału I Konstytucji, ani nie należy art. 71 ust. 1 utożsamiać z tzw. normą programową, a przez to ograniczać jego konstytucyjne znaczenie i funkcję wyłącznie do wyznaczenia wiążącego państwo celu.

W strukturze art. 71 ust. 1 Konstytucji wyróżnić należy dwa przepisy, które mają zróżnicowane znaczenie normatywne. W zdaniu pierwszym tego przepisu zawarto obowiązek państwa uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, natomiast zdanie drugie określa prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych, do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Wprawdzie zdanie pierwsze ust. 1 jest sformułowane w sposób typowy dla sformułowania norm programowych lub zasad ustroju, zaś zdanie drugie ust. 1 – dla norm wyrażających prawo lub wolność konstytucyjną, to jednak należy uznać, że cały przepis art. 71 ust. 1 Konstytucji gwarantuje rodzinom uwzględnianie ich dobra w polityce społeczno-gospodarczej państwa (zdanie pierwsze), a rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznej (zdanie drugie). Różnica polega jedynie na tym, że zdanie

pierwsze zobowiązuje państwo do uwzględniania dobra rodziny w prowadzonej przez państwo polityce społecznej i gospodarczej, natomiast zdanie drugie – do udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej albo zapewnieniu, że taka pomoc będzie udzielana przez inne niż państwo władze publiczne, np. samorząd terytorialny.

5.4. Minimalna treść obowiązku określonego w art. 71 ust. 1 zdaniu pierwszym Konstytucji wyraża się w tym, aby państwo uwzględniało w bieżącej i długofalowej polityce społeczno-gospodarczej państwa dobro rodziny, co powinno znaleźć odzwierciedlenie nie tylko w założeniach i celach tej polityki, lecz przede wszystkim w praktyce politycznej i obowiązującym prawodawstwie. Należy jednak pamiętać, że rola państwa w tej dziedzinie jest pomocnicza i komplementarna w stosunku do roli samej rodziny, jako beneficjenta świadczeń z pomocy społecznej (zob. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109). Zdefiniowanie dobra rodziny ustrojodawca pozostawia demokratycznemu prawodawcy, mimo że art. 71 ust. 1 Konstytucji nie przekazuje określenia tego dobra ustawie, jak czyni to w odniesieniu do większości konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności socjalnych, ekonomicznych czy kulturalnych. W rezultacie zakres i sposób uwzględniania dobra rodziny w polityce i realizującym ją prawodawstwie oraz inne kwestie z nim związane, jak na przykład priorytety społeczno-moralne i sposób oraz poziom ich finansowania, należą do swobodnej decyzji prawodawcy, podlegającej jednak kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Artykuł 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie przyznaje jednostce podmiotowego prawa publicznego, które mogłoby być dochodzone na drodze postępowania sądowego (wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07 – „na podstawie tego przepisu jednostka nie ma indywidualnych roszczeń wobec państwa”; zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22).

Naruszenie omawianego przepisu Konstytucji może jednak nastąpić, jeśli ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis Konstytucji, który wyznacza cel czy zadanie władzy publicznej (zob. wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54).

5.5. Artykuł 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ma bardziej skonkretyzowaną, odpowiadającą strukturze prawa podmiotowego publicznego, treść: rodzina (znajdująca się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej) ma prawo do działania państwa, polegającego na udzielaniu lub zapewnieniu udzielenia (szczególnej) pomocy. Zakres swobody ustawodawcy jest w tym wypadku węższy, bowiem Konstytucja precyzuje cechy podmiotu uprawnionego, którą jest rodzina znajdującą się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietna i niepełna, oraz definiuje treść działania Państwa na rzecz rodziny, którą stanowi „szczególna pomoc”. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76, określenie to należy rozumieć w sposób tożsamy na gruncie wszystkich powołanych przepisów konstytucyjnych. Wskazuje ono na „konieczność podejmowania takich działań władz publicznych, które wykraczać będą poza normalny standard ochrony wolności i praw. Chodzi tu zatem o działania przewyższające ów zwykły poziom ochrony gwarantowanej konstytucyjnie. Posłużenie się terminem «szczególny» odczytywać należy jako skierowany w stosunku do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego traktowania pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują” (wyrok z 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11), to jest wykraczającego poza zakres „zwykłego” uwzględniania potrzeb tych podmiotów (zob. wyroki: z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05 i z 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00). „Szczególna pomoc” ma niewątpliwie wymiar konkretny i możliwe jest ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej świadczenie. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że regulacja konstytucyjna nie zwalnia rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych, co wynika wprost z zasady subsydiarności, wyrażonej między innymi w preambule. „Konstytucja zakazuje bowiem zwalniania członków rodziny z ciężących na nich obowiązków alimentacyjnych poprzez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków rodzinnych” (wyrok o sygn. P 3/05).

Państwo jest zatem konstytucyjnie obowiązane do udzielenia lub zapewnienia udzielenia szczególnej pomocy tym rodzinom, a zakres, formy, wysokość i sposób jej udzielania określa prawodawca, z uwzględnieniem, że pomoc ta jest pomocą szczególną, a zatem wyróżniającą się wśród innych form pomocy udzielanej przez państwo i mającą wyjątkowe znaczenie dla rodzin jej potrzebujących.

Ustawodawca ma przy tym w tej materii daleko idącą swobodę regulacyjną, ograniczoną jedynie zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te zasady i przepisy wartości. Trybunał zaś nie jest powołany do oceny słuszności i celowości działania ustawodawcy, lecz jedynie ocenia to, czy ustawodawca przestrzegał norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji. Konstytucja pozostawia zatem ustawodawcy określenie form i zakresu pomocy udzielanej rodzinom, o których mowa w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji.

Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Obowiązek ten musi być natomiast rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia w ustawach treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych. Ochrona praw socjalnych przejawiać się powinna w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowiąc będą optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego. Nie ulega też żadnej wątpliwości, że bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa (wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

5.6. Artykuł 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, stanowiący, że „Rada Ministrów może przyjąć rządowy program pomocy społecznej mający na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia” przewiduje komplementarną, w stosunku do innych form i metod polityki społecznej, formę realizacji tego konstytucyjnego obowiązku państwa. Ponadto Rada Ministrów nie jest ustawowo obowiązana do przyjmowania programu pomocy społecznej, z przepisu tego, zwłaszcza zaś z użycia określenia modalnego „może”, wynika bowiem, że jego przyjęcie należy do uznania Rady Ministrów, która kieruje się w tym względzie zarówno dobrem rodziny, jak i stanem finansów publicznych. Przyjęty kwestionowaną uchwałą Rady Ministrów rządowy program wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne ma na celu ochronę poziomu życia rodzin, bowiem przewidziane w nim prawo do pomocy finansowej jest uwarunkowane ustalonym, na podstawie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, prawem do świadczenia pielęgnacyjnego, które przysługuje zasadniczo osobom sprawującym opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Nie budzi też wątpliwości, że wprowadzenie prawa do pomocy finansowej jest przyznawane wskazanym w rozporządzeniu osobom opiekującym się niepełnosprawnym dzieckiem, to jednak realną korzyść osiąga z tego zarówno osoba niepełnosprawna, która w ten sposób uzyskuje opiekę osoby bliskiej w warunkach domowych, ale także pośrednio cała rodzina (por. *mutatis mutandis* uzasadnienie wyroku TK z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07 OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107, w którym Trybunał stwierdził, że: „Nie ulega wątpliwości, że choć zasiłek stały nominalnie przysługiwał opiekunowi, to realną korzyść odnosił z niego podopieczny, który w ten sposób miał zapewnioną opiekę osoby bliskiej”; wyrok TK z 22 lipca 2008 r., P 41/07 – „beneficjentem jest rodzina”).

Z art. 71 ust. 1 Konstytucji nie wynika zatem ani powinność ustawodawcy do szczegółowego uregulowania w ustawie zasad i trybu przyznawania okresowej i incydentalnej pomocy finansowej z zakresu pomocy społecznej niektórym osobom uprawnionym do zasiłku pielęgnacyjnego, ani też konstytucyjny zakaz uregulowania tych kwestii w drodze rozporządzenia, mimo braku odpowiednich postanowień rangi ustawy, jeżeli wydanie rozporządzenia na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego jest ponadto konieczne dla praworządnej i efektywnej realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne.

Powyższe nie znaczy, że programy rządowe oraz wydane w celu ich realizacji rozporządzenia mogą być ustanawiane przez rząd w oderwaniu od obowiązków, jakie nakłada na władze publiczne art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, którym to obowiązkom nie odpowiada – powtórzmy – prawo rodzin lub członków rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do żądania od państwa pomocy finansowej przyznawanej na takich zasadach i w takim trybie, jak w kwestionowanym rozporządzeniu. Wprowadzenie jednostki będącej beneficjentami odnośnych uchwał i rozporządzeń Rady Ministrów nie mogą z tego przepisu Konstytucji wywodzić praw podmiotowych publicznych do pomocy finansowej, to jednak art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wyznacza – w tych szczególnych warunkach prawnych i faktycznych – cel, jakim jest dobro rodziny, który jednocześnie ogranicza i legitymizuje działania rządu w zakresie kształtowania treści programów rządowych, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz wydawanych w celu ich realizacji rozporządzeń. Ta legitymizująca i limitująca działania rządu na rzecz poprawy sytuacji rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej funkcja art. 71 ust. 1 Konstytucji jest tym bardziej godna podkreślenia, że ustawa o pomocy społecznej – jak wspomniano wyżej – nie zawiera wzmianki o prawie do pomocy finansowej, a tym samym nie reguluje ani treści, ani przesłanek nabycia takiego prawa.

5.7. Uwzględniając charakter i funkcje art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji jako wzorca kontroli kwestionowanego przepisu, Trybunał Konstytucyjny uznał, że § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. jest z nim zgodny, ponieważ po pierwsze, uchwała RM z 27 grudnia 2011 r. oraz funkcjonalnie i merytorycznie

powiązane z nim rozporządzenie stanowią incydentalną, wyjątkową, okresową i komplementarną formę realizacji wyrażonego w nim socjalnego obowiązku państwa, po drugie, przyznając kwestionowanemu rozporządzeniem prawo do pomocy, państwo wykonuje w ograniczonym, ale dopuszczalnym konstytucyjnie zakresie obowiązków działania na rzecz osób, które są uprawnione do świadczeń socjalnych na podstawie art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji, po trzecie, przewidziane w art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej programy rządowe stanowią konstytucyjnie dopuszczalną, organizacyjną formę „szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”.

6. Ocena zgodności § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. z art. 32 ust. Konstytucji.

Zasada równości wszystkich wobec prawa zawarta w art. 32 ust. 1 Konstytucji wyraża nakaz traktowania podmiotów podobnych w sposób podobny, dopuszczając jednocześnie traktowanie podmiotów odmiennych w sposób odmienny. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwaliła się formuła równości rozumiana w ten sposób, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się w równym stopniu daną cechą istotną, mają być traktowani równo, a więc chodzi o traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. m.in. orzeczenia z: 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1; 20 grudnia 1994 r., sygn. K 8/94, OTK w 1994 r., poz. 43; wyroki z: 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32).

Nierówne potraktowanie podmiotów przynależnych do tej samej klasy oznacza, że doszło do wprowadzenia różnicowania. Wówczas mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, co jednak nie zawsze jest równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub faworyzowania (uprzywilejowania) – (wyrok TK z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24). Test równości składa się z następujących etapów: Trybunał najpierw ustala, na podstawie jakiego kryterium dokonano różnicowania adresatów normy prawnej, następnie definiuje grupy porównawcze wyłonione w wyniku zastosowanego kryterium, by ocenić, czy są to grupy charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną i czy są one traktowane równo. Oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości, Trybunał musi przede wszystkim ustalić, czy w ogóle istnieje podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie („Zasadnicze znaczenie w odniesieniu do zasady równości ma ustalenie danej cechy istotnej (relewantnej) charakteryzującej daną osobę (grupę osób). Przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub znajdujące się w porównywalnej (podobnej) sytuacji” – wyrok TK z 2 października 2012 r., sygn. K 27/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 102). Uznanie, że podmioty są podobne, pozwala na podjęcie badania, czy podmioty podobne są traktowane podobnie przez przepisy prawa. Jeśli Trybunał stanowczo stwierdzi, że ma miejsce różnicowanie skutkujące nierównym traktowaniem, to rozważa, czy różnicowanie było uzasadnione (zob. wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70).

Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania muszą mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Muszą ponadto spełniać wymóg proporcjonalności, wyrażający się w tym, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Wreszcie, różnicowanie musi pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; wyrok o sygn. K 10/04).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że „sprawiedliwość wymaga, żeby równych traktować równo oraz aby różnicowanie w prawie osób fizycznych i innych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji; różnicowanie w prawie jest dopuszczalne, o ile jest usprawiedliwione” (zob. np. orzeczenie z 27 czerwca 1995 r., sygn. K 4/94, OTK w 1995 r., poz. 16). Jedną z zasad konstytucyjnych, uzasadniających odmienne traktowanie podmiotów podobnych, jest zasada sprawiedliwości społecznej.

Rozstrzygnięcie problemu zgodności kwestionowanego rozporządzenia z art. 32 ust. 1 Konstytucji wymaga uprzedniego sprecyzowania: a) kręgu adresatów zakwestionowanego przepisu/normy, b) cechy istotnej charakteryzującej w równym stopniu adresatów przepisu/normy.

Z treści § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. wynika niezbicie, że jego adresatem, a zarazem uprawnionym, jest matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka mający ustalone za miesiąc styczeń, luty lub marzec 2012 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przyznane na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Stosując powyższe ustalenia do niniejszej sprawy, należało stwierdzić, że cechą relewantną (istotną), charakteryzującą osoby uprawnione na podstawie § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. do pomocy finansowej oraz osoby pozbawione prawa do takiej pomocy, jako pominięte przez powyższy przepis, jest legitymowanie się przez te dwie grupy osób ustalonym prawem do świadczenia pielęgnacyjnego, przyznanym na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ściśle, do pierwszej grupy osób należą – zgodnie z kwestionowanym

przepisem rozporządzenia – matka, ojciec i opiekun faktyczny dziecka, mający ustalone za miesiąc styczeń, luty lub marzec 2012 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, do drugiej – mające ustalone takie prawo inne osoby, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.) ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, spełniające przesłanki określone m.in. w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych; do drugiej grupy osób należą w szczególności osoby takie, jak skarżący w postępowaniu przed sądem pytającym, które mają ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad niepełnosprawną małżonką, ale także na przykład dzieci sprawujące opiekę nad niepełnosprawnymi rodzicami.

Zgodnie z kwestionowanym przepisem rozporządzenia, uprawnione do pomocy finansowej są tylko te osoby spośród krewnych w linii prostej, które są rodzicami (ojciec lub matka), sprawującymi opiekę nad dziećmi wymagającymi opieki, oraz opiekunowie faktyczni dziecka. Nie ma zatem wątpliwości, że pozostałe osoby, które zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych, mają ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, nie mają, prawa do pomocy finansowej przewidzianej w rozporządzeniu. Prawodawca, stosując powyższe kryterium różnicujące, nierówno traktuje osoby znajdujące się w podobnej sytuacji prawnej, tj. osoby mające ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, przyznaje bowiem prawo do pomocy finansowej tylko matce, ojcu lub opiekunowi faktycznemu dziecka, nie przyznaje natomiast prawa do takiej pomocy innym osobom należącym do tej samej grupy relewantnej, opiekującym się innym niż dziecko członkiem rodziny.

Biorąc pod rozwagę powyższe, należało przyjąć, że kwestionowany przepis nierówno traktuje obie grupy osób w ten sposób, że nie przyznaje prawa do pomocy finansowej innym niż w nim wymienione osobom posiadającym ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał, że wychowywanie i utrzymywanie dzieci jest podstawowym i niezbędnym wyznacznikiem pojęcia rodziny oraz determinuje sposób rozumienia pozostałych pojęć zastosowanych w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji (zob. wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22, cz. III, pkt 4.2). „Na poziomie konstytucyjnym podstawę szczególnego traktowania dzieci stanowi m.in. art. 68 ust. 3 Konstytucji, odnoszący się do sfery opieki zdrowotnej. Ochrona praw dziecka przez władze publiczne gwarantowana jest również w art. 72 Konstytucji. Dzieci objęte są ochroną państwa w ramach pomocy rodzinom, szczególnie tym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 Konstytucji)” (wyrok z 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104).

W tym samym wyroku (sygn. K 38/13) Trybunał uznał, że w grupie osób mających ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego dopuszczalne jest jednak odmiennie traktowanie osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi, przyjmując, że „ich sytuacja prawna może być uregulowana inaczej niż w stosunku do opiekunów pozostałych osób niepełnosprawnych, niebędących dziećmi”.

W tym kontekście Trybunał stwierdził, że prawodawca może odmiennie ukształtować przesłanki wyjątkowej, okresowej i incydentalnej pomocy finansowej, takiej jak określona w rozporządzeniu RM z 27 grudnia 2011 r., dla osób niepodjęających pracy zarobkowej bądź rezygnujących z niej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem.

Biorąc powyższe pod rozwagę, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

30

WYROK
z dnia 11 marca 2015 r.
Sygn. akt P 4/14***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 11 marca 2015 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.) są zgodne:
 - a) z art. 2 i art. 7 Konstytucji,
 - b) z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, czy uchwalenie ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.), w szczególności art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.), jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego,

o r z e k a:

Art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, z 2010 r. Nr 127, poz. 857, z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 134, poz. 779, z 2013 r. poz. 1036 oraz z 2014 r. poz. 768 i 1717) są zgodne z:

- a) art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- b) art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

* Sentencja została ogłoszona dnia 17 marca 2015 r. w Dz. U. poz. 369.

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. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA lub sąd pytający) postanowieniem z 15 stycznia 2014 r. (sygn. akt II GSK 686/13) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych) są zgodne: a) z art. 2 i art. 7 Konstytucji, b) z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało przedstawione w związku z następującym stanem faktycznym:

Naczelnik Urzędu Celnego w Rybniku, po przeprowadzonej kontroli, wymierzył PMG Play spółce z o.o. w Karczewie administracyjną karę pieniężną 12 tys. zł za urządzenie gier na automacie „Black Horse” poza kasynem gry. Po rozpatrzeniu odwołania Dyrektor Izby Celnej w Katowicach utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

PMG Play spółka z o.o. złożyła skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, zarzucając m.in. naruszenie art. 1 pkt 11 w związku z art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE), poprzez wydanie decyzji na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, który nie obowiązuje z uwagi na niedochowanie obowiązku notyfikacji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z 14 grudnia 2012 r. (sygn. akt III SA/GI 1213/12) oddalił powyższą skargę, przyjmując, że PMG Play spółka z o.o. nie miała koncesji na urządzenie gier na automatach i urządziła je poza kasynem gry. W uzasadnieniu sąd odniósł się do zarzutu braku notyfikacji ustawy o grach hazardowych. Zdaniem sądu, art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, wbrew twierdzeniom zawartym w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) z 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11 i C-17/11 Fortuna i inni przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Gdyni (dalej: wyrok TSUE w sprawie Fortuna i inni), nie jest przepisem technicznym, ponieważ nie zakazuje produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania (użytkowania) automatów do gier. Polska nie miała więc obowiązku przekazania Komisji projektu ustawy o grach hazardowych do notyfikacji. Sąd podkreślił ponadto, że żaden z przepisów ustawy o grach hazardowych nie przestał obowiązywać i cała ustawa nadal korzysta z domniemania konstytucyjności.

PMG Play spółka z o.o. złożyła skargę kasacyjną od powyższego wyroku, zarzucając m.in., że organy bezpodstawnie zastosowały w jej sprawie art. 14 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, będące przepisami technicznymi w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, i w konsekwencji wymierzyły spółce karę pieniężną przewidzianą w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych.

W związku z rozpatrywaną sprawą NSA powziął wątpliwość co do konstytucyjności kwestionowanych przepisów.

1.2. Na tle rozpatrywanej sprawy NSA kwestionuje konstytucyjność art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, uznając, że z obu tych przepisów wynika norma prawna zakazująca urządzania gier na automatach poza kasynami gry. Art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych stanowi m.in., że urządzenie gier na automatach jest dozwolone wyłącznie w kasynach gry. Art. 89 ust. 2 ustawy o grach hazardowych przewiduje z kolei sankcję w postaci kary pieniężnej za urządzenie gier na automatach poza kasynami.

NSA w niniejszej sprawie opowiedział się za stanowiskiem, że zarówno art. 14 ust. 1, jak i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych mają charakter przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE. Zdaniem NSA, co do art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych teza taka wynika wprost z wyroku TSUE z 19 lipca 2012 r. w sprawie Fortuna i inni, w którym w pkt 25 uzasadnienia stwierdzono, że: „przepis tego rodzaju jak art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, zgodnie z którym urządzenie gier na automatach dozwolone jest

jedynie w kasynach gry, należy uznać za «przepis techniczny» w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34”. Skoro zakaz wyrażony w art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych jest przepisem technicznym, to – w opinii NSA – taki sam charakter ma przepis wyrażający sankcję za naruszenie tego zakazu, tj. art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych. Potwierdzenie takiego stanowiska można odnaleźć w wyroku TSUE z 26 października 2006 r. w sprawie C-65/05 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej, w którym stwierdzono, że obowiązek notyfikacji, wynikający z dyrektywy 98/34 WE, odnosi się zarówno do przepisów przewidujących zakaz urządzania poza kasynem gier elektrycznych itp., jak też do sankcji karnych i administracyjnych będących konsekwencją naruszenia tego zakazu.

1.3. Naczelny Sąd Administracyjny zdaje sobie sprawę z tego, że co do zasady konflikt między prawem krajowym a prawem unijnym powinien być rozwiązany na płaszczyźnie stosowania prawa. W niniejszej sprawie mamy jednak do czynienia z innym problemem, a mianowicie konsekwencjami prawnymi braku notyfikacji przepisów technicznych.

W orzecznictwie TSUE przyjmuje się stanowisko, że przepis prawa krajowego, który nie został prawidłowo notyfikowany Komisji Europejskiej, nie może być stosowany wobec jednostek (zob. m.in. wyrok z 8 listopada 2007 r. w sprawie C-20/05 Schwibbert). W opinii sądu pytającego, możliwość odmowy zastosowania ustawy przez sąd powinna być jednak odczytywana z uwzględnieniem nadrzędności Konstytucji w systemie prawnym (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem NSA, kompetencja sądów do odmowy zastosowania ustawy niezgodnej z prawem unijnym, wyrażona w art. 91 ust. 3 Konstytucji, nie daje podstaw do automatycznej i bezwarunkowej odmowy zastosowania przepisu ustawy, który nie został notyfikowany Komisji Europejskiej. W przypadku zaniechania notyfikacji nie mamy bowiem do czynienia z „treściową” niezgodnością prawa krajowego z unijnym, ale z naruszeniem „formalno-proceduralnym”. Wada proceduralna nie przesądza o tym, czy treść nienotyfikowanego przepisu narusza prawo unijne.

Co więcej, bezwzględne zobowiązanie sądów do niestosowania nienotyfikowanych przepisów ustawy prowadziłyby, w przekonaniu NSA, do destabilizacji porządku prawnego – chaosu prawnego, a przez to do naruszenia zasady pewności prawa. Zdaniem NSA, brak notyfikacji nie upoważnia do automatycznej odmowy zastosowania takiego przepisu, z następujących względów:

- po pierwsze, w konkretnej sprawie może być sporne i wywoływać rozbieżności w orzecznictwie, czy dany przepis powinien podlegać notyfikacji (tak jak to ma miejsce w przypadku ustawy o grach hazardowych).
- po drugie, decyzja organów państwa o notyfikacji czy jej braku nie jest podawana do wiadomości publicznej.
- po trzecie, stwierdzenie zaniechania notyfikacji może mieć miejsce nawet po wielu latach od wejścia w życie ustawy, kiedy ustawa wywołała już skutki prawne – była podstawą prawną prawomocnych orzeczeń i decyzji, które mogą być następnie podważone.
- po czwarte, niedopuszczalne jest przyjęcie, że niedopełnienie przez rząd obowiązku o charakterze proceduralno-formalnym, jakim jest notyfikacja, mogłoby rodzić konieczność stwierdzenia przez sądy „próżni prawnej” w pewnej dziedzinie stosunków społecznych.

Sąd pytający podkreśla, że zarzut sformułowany w pytaniu prawnym nie dotyczy naruszenia prawa europejskiego, ale Konstytucji, poprzez pominięcie istotnego elementu krajowej procedury ustawodawczej, a także naruszenie konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej. Naczelny Sąd Administracyjny nie ma kompetencji do samodzielnego rozstrzygania tych kwestii, gdyż leżą one w wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Interwencja TK jest konieczna również ze względu na pewność prawa.

1.4. Sąd pytający przypomniał, że zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), orzekając o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu, jak i kompetencję oraz dochowanie wymaganego przepisami prawa trybu wydania aktu. Naruszenie istotnych elementów procedury ustawodawczej stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego. NSA podkreślił, że w orzecznictwie TK przyjęto, iż nie można wykluczyć kontroli z perspektywy dochowania elementów procedury ustawodawczej polskiego prawa krajowego uregulowanych w aktach prawa unijnego. Przy ocenie zarzutu naruszenia procedury ustawodawczej właściwym wzorcem kontroli jest zasada rzetelnego procesu ustawodawczego (art. 2 Konstytucji) i zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji). W myśl orzecznictwa TK znaczenie mają takie okoliczności, jak: 1) usytuowanie w systemie praw aktu, z którego wynika dany element procedury ustawodawczej, 2) waga materii prawnej, której dotyczy ustawa, 3) czy rola danego podmiotu w procedurze ustawodawczej ma charakter wiążący, czy tylko konsultacyjno-opiniodawczy, 4) czy w toku prac ustawodawczych umożliwiono parlamentarzystom wnikliwe rozpatrzenie projektu.

Przepisy regulujące procedurę notyfikacji przepisów technicznych są zawarte w dyrektywie 98/34/WE, która została implementowana do prawa polskiego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie notyfikacji). Zgodnie art. 8 dyrektywy 98/34/WE państwo członkowskie powinno niezwłocznie przekazać Komisji, co do zasady, wszelkie projekty przepisów technicznych, a następnie uwzględnić uwagi Komisji i państw członkowskich tak dalece, jak to możliwe w kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych. Sąd pytający, podkreślił, że co do zasady nawet konieczność szybkiego rozwiązania określonych problemów społecznych i ochrony porządku publicznego nie uchyła obowiązku dokonania notyfikacji (zob. wyrok TSUE w sprawie C-65/05 Komisja przeciwko Republice Greckiej, pkt 64).

1.5. Mając na uwadze bezsporny fakt nienotyfikowania Komisji Europejskiej, w fazie prac na projektem ustawy o grach hazardowych, art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, NSA wyraził przekonanie, że zakwestionowane przepisy naruszają konstytucyjną zasadę rzetelnej procedury ustawodawczej oraz legalizmu. Obowiązek dokonania notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej jest bowiem istotnym elementem procedury ustawodawczej.

Po pierwsze, świadczy o tym wysoka ponadustawowa i oparta na prawie międzynarodowym ranga uregulowania, z którego wynika obowiązek notyfikacji przepisów technicznych. Źródłem obowiązku notyfikacji jest dyrektywa 98/34/WE, a więc akt pochodnego prawa UE, którego ranga ma pierwszeństwo przed ustawami (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Ponadto jest to akt prawa międzynarodowego, do którego przestrzegania władze publiczne są zobligowane na podstawie art. 9 Konstytucji.

Po drugie, ustawa o grach hazardowych wprowadza daleko idące ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Ograniczenie, dla wprowadzenia którego art. 22 Konstytucji wymaga nie tylko ustawowej formy, ale także uzasadnienia ważnym interesem publicznym. Co więcej, zdaniem sądu pytającego, zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy w odniesieniu do ograniczenia wolności gospodarczej wymaga oceny uwzględniającej uczestnictwo Polski w zintegrowanym wspólnym rynku europejskim.

Po trzecie, przemawia za tym stanowcza rola Komisji Europejskiej i mechanizmu kontroli, jakim jest procedura notyfikacyjna, z punktu widzenia zasady lojalnej współpracy i konieczności poszanowania zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. Z dyrektywy 98/34/WE, a także z rozporządzenia w sprawie notyfikacji wynika, że rola Komisji Europejskiej w procedurze notyfikacji przepisów technicznych nie ma charakteru wyłącznie konsultacyjnego, lecz ma charakter stanowczy. Zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy 98/34/WE uwagi Komisji Europejskiej (i państw członkowskich) powinny być uwzględnione „tak dalece, jak to możliwe w kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych”.

Po czwarte wreszcie, dowodzi tego nadzwyczajne tempo prac nad ustawą o grach hazardowych oraz brak pełnej informacji o konsekwencjach prawnych uchwalenia ustawy z punktu widzenia zgodności z zasadami rynku wewnętrznego UE. Rządowy projekt ustawy o grach hazardowych wpłynął do Sejmu 12 listopada 2009 r. Postępowanie ustawodawcze w Sejmie trwało 7 dni. Prezydent podpisał ustawę 26 listopada 2009 r. Parlamentarzyści w toku prac nad projektem ustawy o grach hazardowych nie dysponowali zatem pełną informacją o zgodności projektowanych przepisów z prawem unijnym, a także o ewentualnych następstwach uchwalenia ustawy bez notyfikacji Komisji Europejskiej.

W ocenie NSA, wada postępowania ustawodawczego, jaką było zaniechanie notyfikacji zakwestionowanych przepisów Komisji Europejskiej, przesądza o ich niezgodności z art. 2 i art. 7 Konstytucji. NSA podzielił także stanowisko i argumentację zawarte w postanowieniu SN z 28 listopada 2013 r. (sygn. akt I KZP 15/13; dalej postanowienie SN z 28 listopada 2013 r.), uznając, że naruszenie wynikającego z dyrektywy 98/34/WE obowiązku notyfikacji przepisów technicznych ma charakter naruszenia trybu ustawodawczego, którego konstytucyjność może być badana wyłącznie w postępowaniu przed TK.

1.6. Sąd pytający zarzuca ponadto, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych poprzez nieproporcjonalną ingerencję naruszają wolność działalności gospodarczej – art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skutkiem wejścia w życie kwestionowanych przepisów jest likwidacja możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w formie salonów gier na automatach oraz punktów gier na automatach o niskich wygranych. Doprowadziło to do wyeliminowania, zdelegalizowania pewnego sektora działalności gospodarczej. Prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach stało się dopuszczalne wyłącznie przez podmioty posiadające koncesję na prowadzenie kasyna gry.

NSA doszedł do przekonania, że wprowadzenie bezwzględного zakazu urządzania gier na automatach poza kasynami gry nie było niezbędne dla ochrony „ważnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 20 i art. 22

w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie budzi wątpliwości sądu pytającego, że sektor hazardowy powinien podlegać kontroli i nadzorowi organów państwa oraz że władza publiczna winna chronić obywateli przed ryzykiem uzależnienia od hazardu. Zdaniem NSA, nie wiadomo jednak, z jakich przyczyn dotychczasowy stan prawny został uznany za niewystarczający dla ochrony tych wartości.

W ocenie sądu pytającego, wartości takie jak: porządek publiczny, zdrowie publiczne oraz ochrona innych osób, mogą być wystarczająco realizowane w sposób mniej uciążliwy dla beneficjentów wolności działalności gospodarczej. W opinii NSA, „organy administracji publicznej są w stanie, pod warunkiem wyposażenia ich przez ustawodawcę w odpowiednie oprzyrządowanie proceduralne – pod kontrolą sądów administracyjnych – w sposób należyty wywahać *in concreto* wolność działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach z potrzebą ochrony wskazanych wyżej wartości konstytucyjnych”. Sąd pytający uważa, że poziom wymaganej konstytucyjnie ochrony porządku publicznego, zdrowia publicznego oraz wolności i praw innych osób przed negatywnymi następstwami hazardu nie jest aż tak wysoki, aby wymagał zniesienia powszechnej dostępności gier na automatach. W przekonaniu NSA, nie istnieje więc żaden racjonalny powód, dla którego zachodziłaby konieczność ograniczenia wolności działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach.

2. Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku, X Wydział Karny (dalej: sąd rejonowy lub drugi sąd pytający) postanowieniem z 8 stycznia 2014 r. (sygn. akt X K 950/12) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, w szczególności przepisu art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia w sprawie notyfikacji, jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

2.1. Pytanie prawne zostało przedstawione w związku z następującym stanem faktycznym:

Urząd Celny w Gdańsku skierował do sądu rejonowego akt oskarżenia przeciwko Piotrowi C., oskarżając go o czyn z art. 107 § 1 k.k.s. w związku z art. 6 § 2 k.k.s., polegający na tym, że wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych urządził w 2010 r. i 2011 r. gry na automatach typu „Hot Spot Admiral” w sklepie spożywczo-przemysłowym oraz w barze-restauracji.

Rozpoznając powyższą sprawę, sąd rejonowy powziął wątpliwość co do konstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

2.2. W opinii sądu rejonowego, odpowiedź na pytanie prawne może mieć decydujący wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się sprawy karnej. W przypadku uznania niekonstytucyjności kwestionowanego art. 14 ustawy o grach hazardowych, z uwagi na wadliwość trybu uchwalenia tej ustawy, zostanie on wyeliminowany z porządku prawnego ze skutkiem *ex tunc*. W takiej sytuacji jedynym możliwym rozstrzygnięciem będzie uniewinnienie oskarżonego, gdyż znamiona czynu zabronionego z art. 107 § 1 k.k.s. zostaną zdekompletowane, przepis ten penalizuje bowiem urządzanie gier na automatach wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych. W przeciwnym wypadku sąd rejonowy będzie musiał rozpoznać sprawę, na kanwie której złożył pytanie prawne, z uwzględnieniem zakwestionowanego przepisu.

2.3. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych urządzanie gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry. Salony gier na automatach i punkty gier na automatach o niskich wygranych mogą działać jedynie do czasu wygaśnięcia dotychczasowych zezwoleń. W praktyce oznacza to ograniczenie nie tylko możliwości dalszej eksploatacji automatów do gier o niskich wygranych, ale także wprowadzania na rynek nowych automatów do gier o tego rodzaju właściwościach.

W opinii sądu rejonowego, mając powyższe na względzie, ustawodawca powinien notyfikować projekt ustawy o grach hazardowych przed Komisją Europejską. Dyrektywa 98/34/WE, implementowana do porządku krajowego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, wymaga bowiem notyfikacji wszelkich projektów przepisów technicznych, którymi są m.in. specyfikacje techniczne i inne wymagania, których przestrzeganie jest obowiązkowe, *de iure* lub *de facto*, w przypadku wprowadzenia do obrotu, zakazu produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania produktu.

W ocenie sądu rejonowego, ustawa o grach hazardowych zawiera przepisy techniczne, a w szczególności takim przepisem jest kwestionowany art. 14 tej ustawy. Bezsporne jest, że ustawa o grach hazardowych została uchwalona bez dochowania wymogu notyfikacji.

2.4. Zdaniem drugiego sądu pytającego, niedochowanie obowiązku notyfikacji przed Komisją Europejską ustawy o grach hazardowych stanowi wadliwość procesu legislacyjnego. Skutki tego uchybienia nie są jednak jasne,

a ich określenie leży w wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Drugi sąd pytający w pełni podzielił poglądy wyrażone w postanowieniu SN z 28 listopada 2013 r., że Konstytucja nie przewiduje, by notyfikacja była kryterium ważności stanowienia w Polsce przez parlament norm prawnych, a tym samym nie warunkuje obowiązywania tych norm. Także TSUE w swoim orzecznictwie wykluczył takie konsekwencje naruszenia wymogu notyfikacji i przyjmuje, że konsekwencją braku notyfikacji jest niestosowanie przez sąd krajowy nienotyfikowanego przepisu technicznego.

W ocenie sądu rejonowego, naruszenie obowiązku notyfikacji powinno rodzić jedynie odpowiedzialność Polski za naruszenie obowiązków traktatowych, ewentualnie odpowiedzialność odszkodowawczą, lecz nie powinno wiązać się z odmową zastosowania przepisów podlegających notyfikacji.

3. Zarządzeniem z 21 lutego 2014 r. Prezes TK, z uwagi na tożsamość przedmiotową, połączył do wspólnego rozpoznania powyższe pytania prawne.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 23 lutego 2015 r. przedstawił stanowisko Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że: 1) art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim dotyczy gier na automatach, jest zgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych jest zgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Powyższe stanowisko Sejmu zostało uzasadnione z powołaniem się na następujące argumenty:

4.1. Wątpliwości Sejmu budzi zakwestionowanie w pytaniu prawnym NSA całej zawartości normatywnej art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, a w pytaniu prawnym Sądu Rejonowego w Gdańsku całej ustawy o grach hazardowych, podczas gdy stany faktyczne spraw zawisłych przed sądami pytającymi wiążą się wyłącznie z urządzaniem gier na automatach poza kasynem gry. Spełnienie przesłanki funkcjonalnej oznacza przecieź, że od odpowiedzi na pytanie prawne uzależnione jest rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Wobec powyższego, w ocenie Sejmu, zakwestionowany w obu pytaniach prawnych art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych winien podlegać kontroli Trybunału wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczy gier na automatach, w pozostałym zakresie postępowanie przed TK powinno być umorzone, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

4.2. Oba sądy pytające domagają się oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy o grach hazardowych z uwagi na wadliwy tryb, w jakim ustawa ta została uchwalona. Formalnie jako wzorce kontroli wskazane zostały art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, ich naruszenie ma być jednak wynikiem uchybienia regulacji prawa Unii Europejskiej, dyrektywy określającej procedurę notyfikacji krajowych aktów normatywnych Komisji Europejskiej. Zdaniem Sejmu, budzi wątpliwości, czy rozpoznanie tak postawionego zagadnienia prawnego mieści się w granicach kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Kwestia kontroli aktów normatywnych z punktu widzenia zrealizowania względem nich obowiązków notyfikacyjnych nie jest wprost uregulowana w Konstytucji ani w ustawie o TK. Procedura i skutki notyfikacji przepisów technicznych zostały ujęte w dyrektywie, a więc w akcie prawnym mającym rangę pochodnego prawa UE. Zdaniem Sejmu: „Zważywszy sformułowaną na wysokim szczeblu ogólności, uwzględniającą zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich UE, regulację unijną (ujęta w dyrektywie), trzeba dojść do wniosku, że nie ma również żadnego (nie tylko krajowego) aktu normatywnego, który obligowałby którykolwiek organ władzy publicznej RP do działań takiego rodzaju, że ich zaniechanie (wadliwe wykonanie) mogłoby zostać poddane kontroli z punktu widzenia konstytucyjnych standardów uchwalania ustaw”. Sejm wyłącza z powyższej analizy rozporządzenie w sprawie notyfikacji, które w § 5 pkt 5 dopuszcza wyjątek od obowiązku notyfikowania przepisów technicznych, jeśli są one ukierunkowane na ochronę moralności lub porządku publicznego. W ocenie Sejmu, nie jest oczywiste, czyje uchybienie w zakresie braku notyfikacji miałyby wpływać na niekonstytucyjność ustawy o grach hazardowych.

Wbrew twierdzeniom NSA, Sejm dysponował wystarczającymi środkami prawnymi, aby doprowadzić już w toku postępowania legislacyjnego do notyfikacji ustawy o grach hazardowych, gdyby przyjął, że przepisy rozpatrywanego projektu ustawy mają charakter techniczny. Zagadnienie obowiązku notyfikacji ustawy o grach hazardowych było dyskutowane na etapie rozpatrywania projektu tej ustawy w Komisji Finansów Publicznych (biuletyn nr 2986/VI z posiedzenia Komisji Finansów Publicznych nr 231 z 18 listopada 2009 r.). Posłowie jednak świadomie nie podjęli działań zmierzających do uruchomienia procedury notyfikacyjnej. Sejm nie podzielił też zarzutu NSA, że w związku z nadzwyczajnym tempem prac nad ustawą o grach hazardowych pominięto jeden

z istotnych elementów procedury ustawodawczej. W przekonaniu Sejmu, żaden z istotnych elementów procedury ustawodawczej nie został pominięty, a pośpiech w uchwaleniu ustawy sam w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności, ponieważ szybkie procedowanie nie jest równoznaczne z naruszeniem trybu.

Sejm prezentuje stanowisko, że w niniejszej sprawie istota problemu związana jest z kognicją Trybunału Konstytucyjnego do wyrokowania w sprawie zaniechania notyfikacji Komisji Europejskiej. W ocenie Sejmu, o wyłączeniu kognicji TK przesądza pozakrajowe źródło i forma obowiązku notyfikacyjnego. Zdaniem Sejmu, TK nie jest właściwy zarówno w sferze ustalania zawartości normatywnej dyrektywy, jak i poddania dyrektywy ocenie konstytucyjności. Sejm uznał za trudne do zaakceptowania twierdzenie, jakoby wszelkie kreowane aktami prawa pochodnego UE obowiązki organów władzy państw członkowskich, aktualizujące się w procesie stanowienia prawa, wyznaczały ramy, których naruszenia miałyby przesądzać o niekonstytucyjności prawa krajowego. Zdaniem Sejmu, przyjęcie takiego stanowiska czyniłoby zasady konstytucyjne nadmiernie podatne na wypełnianie treściami kształtowanymi na szczeblu ponadnarodowym.

Ewentualne wyrokowanie TK o naruszeniu obowiązku notyfikacji pociągałoby za sobą ryzyko konfliktu dwutorowości wypowiedziania się o tych samych kwestiach przez TK i TSUE. Trybunał Konstytucyjny musiałby dokonywać ustaleń poza jego kognicję, odczytywaną w warunkach członkostwa Polski w UE i z poszanowaniem zasady przychylności procesowi integracji. Chodzi przede wszystkim o wykładnię operatywną definicji przepisu technicznego, warunkującą odczytanie zakresu przedmiotowego obowiązku notyfikacji. Największe zagrożenie konfliktu dwóch jurysdykcji, krajowej i unijnej, występowałoby w warunkach otrzymania przez Trybunał Konstytucyjny wyniku wykładni odbiegającego od poglądów TSUE.

Sejm uznał zatem, że: „obowiązek notyfikacji przepisów technicznych, jako element procedury ustawodawczej mogący znajdować odniesienie do przepisów ustawy o grach hazardowych wyłącznie z mocy pochodnego prawa unijnego i dla celów istotnych z perspektyw UE, którego prawidłowość uprawnione są oceniać organy stosujące prawo w sprawach indywidualnych i którego efektywność jest zabezpieczona skutkami prawnymi określonymi przez TSUE (...), nie może być uznany za podlegający kognicji TK w ramach realizowanej przez ten organ kontroli konstytucyjności ustaw”.

Sejm podkreślił, że usuwanie rozbieżności w orzecznictwie sądowym nie jest rolą TK. Zarówno sądy powszechne, jak i sądy administracyjne mogą w tym celu korzystać z właściwych, przysługujących im środków i procedur. Chodzi przede wszystkim o uzyskanie autorytatywnej wypowiedzi organów sprawujących nadzór jurysdykcyjny w danym pionie sądowym, czyli Sąd Najwyższy albo Naczelny Sąd Administracyjny.

W opinii Sejmu, uchybienie wynikającemu z dyrektywy obowiązkowi notyfikacji nie niweczy żadnego celu, który można byłoby uznać za konstytucyjnie doniosły, nie wpływa także na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego, w tym zwłaszcza na wykonywanie w tym procesie uprawnień parlamentarzystów. W ocenie Sejmu, przewidziana w akcie prawa pochodnego UE procedura notyfikowania krajowych aktów normatywnych zawierających przepisy techniczne nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

W przekonaniu Sejmu, należy więc w tym zakresie umorzyć niniejsze postępowanie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.3. Przed przystąpieniem do oceny kwestionowanych przepisów ustawy o grach hazardowych z perspektywy konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej, Marszałek Sejmu wyraził pogląd Sejmu o nieadekwatności art. 31 ust. 3 Konstytucji, przywołanego jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Sejm podzielił w tym względzie stanowisko prezentowane w niektórych orzeczeniach TK, że art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wyłączając stosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.4. Sejm podkreślił, że hazard zaliczany jest do kategorii zjawisk patologii społecznej ze względu na towarzyszące mu społeczne negatywne skutki, takie jak ryzyko uzależnień oraz ze względu na jego oddziaływanie kryminogenne. Nie może zatem dziwić, że ta sfera aktywności gospodarczej poddawana jest szczególnym ograniczeniom.

Zdaniem Sejmu, nie ulega wątpliwości, że kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych spełniają formalną przesłankę ograniczenia wolności gospodarczej. Jeśli zaś idzie o wskazanie ważnego interesu publicznego, trzeba odwołać się przede wszystkim do zdrowia publicznego. Hazard patologiczny jest bowiem chorobą opisaną w Międzynarodowej klasyfikacji chorób i problemów zdrowotnych ICD-10 pod symbolem F63.0., jako zaburzenie polegające na częstym i powtarzającym się uprawianiu hazardu, które zaczyna kontrolować życie chorego i prowadzi do zaniedbania jego społecznych, zawodowych i rodzinnych zobowiązań. Biorąc powyższe pod uwagę, prowadzenie działalności w zakresie gier hazardowych jest ściśle powiązane ze zdrowiem publicznym. Sejm podkreślił, że to właśnie gry na automatach charakteryzują się największym potencjałem uzależnień.

Punktem wyjścia w rozwoju uzależnień od hazardu są czynniki środowiskowe, a więc łatwy dostęp do gier, bliskość gier w otoczeniu oraz duża społeczna akceptacja hazardu. Czynniki te szczególnie sprzyjają występowaniu hazardu wśród młodzieży. W ocenie Sejmu, ograniczenie dostępności gier na automatach do kasyn gry, choć restrykcyjne, nie narusza standardu konstytucyjnego.

Zdrowie publiczne nie jest jedyną wartością przemawiająca za rygorystycznym reglamentowaniem dostępu do gier hazardowych. Omawiana sfera działalności ma bowiem także kryminogenny charakter i wiąże się z wysokim ryzykiem oszustw, bankructw, prania brudnych pieniędzy oraz penetracji przez zorganizowaną przestępczość. Specyfika rynku usług hazardowych wymusza zatem stworzenie adekwatnego otoczenia prawnego. O ile w ustawach regulujących „zwykłą” działalność gospodarczą zakłada się sprzyjanie rozwojowi przedsiębiorczości, o tyle w zakresie hazardu priorytetem nie jest ułatwianie aktywności gospodarczej, lecz zabezpieczenie pełnej i ścisłej kontroli państwa nad zjawiskiem hazardu. Zdaniem Sejmu, wyodrębnienie kasyn gry, jako miejsc legalnego prowadzenia gier hazardowych, przyczynia się do zwiększenia transparentności tej sfery działalności gospodarczej i ułatwia walkę z wymienionymi patologiami. Tym samym kwestionowane regulacje dają się uzasadnić również z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony praw i wolności innych osób.

Zdaniem Sejmu, kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych nie uchylają standardowi konstytucyjnemu i pozostają w odpowiedniej proporcji do gwarantowanej w Konstytucji wolności gospodarczej.

4.5. Na marginesie Sejm poinformował, że aktualnie toczą się prace legislacyjne nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych (druk sejmowy nr 2927/VII kadencja). Celem nowelizacji jest m.in. modyfikacja art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, któremu proponuje się brzmienie: „Urządzenie gier cylindrycznych, gier w karty, w tym turniejów gry w pokera, gier w kości oraz gier na automatach jest dozwolone wyłącznie w kasynach gry na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonej koncesji lub udzielonym zezwoleniu, a także wynikających z przepisów o grach hazardowych”. Zgodnie z informacją Rady Ministrów, powyższy projekt zmiany ustawy o grach hazardowych został notyfikowany Komisji Europejskiej 5 listopada 2014 r., a obowiązkowy termin wstrzymania procedury legislacyjnej miał upłynąć 6 lutego 2015 r.

5. Prokurator Generalny w piśmie z 19 listopada 2014 r. przedstawił stanowisko, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 oraz z art. 20 i art. 22 oraz nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK wobec niedopuszczalności wydania wyroku. Prokurator Generalny stanowisko uzasadnił z powołaniem na następujące argumenty:

5.1. Prokurator Generalny zauważył, że brak jest zależności między ewentualną odpowiedzią Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącą konstytucyjności art. 14 ust. 2 i 3 ustawy o grach hazardowych, a rozstrzygnięciem w sprawie, w której sąd rejonowy zadał pytanie prawne. W tym też zakresie pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej i podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Pytanie prawne sądu rejonowego może podlegać rozpoznaniu przez TK jedynie w części, w jakiej dotyczy zarzutu niekonstytucyjności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych.

5.2. Prokurator Generalny, przystępując do oceny zasadności zarzutów, podkreślił, że rządowy projekt ustawy o grach hazardowych, zawierający propozycje wprowadzenia do systemu prawnego kwestionowanych przepisów, nie został notyfikowany Komisji Europejskiej w trybie przewidzianym przez dyrektywę 98/34/WE oraz rozporządzenie w sprawie notyfikacji.

W opinii Prokuratora Generalnego, ocena, czy w przypadku zaskarżonych przepisów naruszony został obowiązek notyfikacji Komisji Europejskiej, jest uzależniona od stwierdzenia, jaki charakter mają te przepisy, a w szczególności czy zaliczają się do kategorii przepisów technicznych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, niezbędne jest odniesienie się do wyroku TSUE z 19 lipca 2012 r. w sprawie Fortuna i inni, w którym stwierdzono m.in., że „przepisy krajowe tego rodzaju jak przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią potencjalnie przepisy techniczne (...), w związku z czym ich projekt powinien zostać przekazany Komisji (...). Dokonanie tego ustalenia należy do sądu krajowego”. W uzasadnieniu powyższego wyroku TSUE z jednej strony uznał, że „przepis tego rodzaju jak art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, zgodnie z którym urządzenie gier na automatach dozwolone jest jedynie w kasynach gry, należy uznać za przepis techniczny w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34”, z drugiej zaś stwierdził, że „zadaniem sądu krajowego jest ustalić, czy takie zakazy,

których przestrzeganie jest obowiązkowe *de iure* w odniesieniu do użytkowania automatów do gier o niskich wygranych, mogą wpływać w sposób istotny na właściwość lub sprzedaż tych automatów”.

W kontekście tego wyroku Prokurator Generalny przypomniał, że TSUE nie zajmuje się wykładnią prawa krajowego, lecz wykładnią prawa unijnego, a orzeczenie TSUE jest prawnie wiążące tylko dla tego sądu krajowego, który zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym. Generalne powoływanie się na wyroki prejudycjalne TSUE w innych sprawach dokonuje się wyłącznie w drodze uznania mocy argumentów prezentowanych przez TSUE oraz autorytetu orzecznictwa tego organu UE. W opinii Prokuratora Generalnego, z powyższego wyroku TSUE wynika, że wszystkie przepisy ustawy o grach hazardowych, w tym jej art. 14 ust. 1, mogą być potencjalnie przepisami o charakterze technicznym, a ocena tego spoczywa na sądach powszechnych czy też administracyjnych dokonujących wykładni prawa krajowego.

Prokurator Generalny zwrócił więc uwagę na duże rozbieżności występujące w sądownictwie administracyjnym, w którym przyjmuje się, że art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych: 1) jest przepisem technicznym, 2) nie ma charakteru przepisu technicznego i wreszcie 3) jest przepisem, który nie podlega obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej. Przywołał także jako znaczące postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2013 r. (sygn. akt I KZP 15/13), w którym SN nie wypowiedział się jednoznacznie, że art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych ma charakter przepisu technicznego, pozostawiając tę ocenę sądom orzekającym w konkretnych sprawach.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestia uznania art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych za przepisy techniczne, w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, nie jest jednoznaczna i budzi wątpliwości. Zarówno wyrok TSUE z 19 lipca 2012 r. w sprawie Fortuna i inni, jak i orzecznictwo sądów krajowych nie przesądza o uznaniu zaskarżonych przepisów za przepisy techniczne. W związku z tym brak jest podstaw do stwierdzenia, że przepisy te są przepisami technicznymi w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, a tym samym do uznania, iż podlegały notyfikacji Komisji Europejskiej w toku prac nad projektem ustawy o grach hazardowych. Tym samym za niezasadny, w opinii Prokuratora Generalnego, należy uznać zarzut, że w przypadku zakwestionowanych przepisów doszło do niedopełnienia obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej.

Prokurator Generalny zauważył ponadto, że przepisy Konstytucji nie przewidują, aby notyfikacja aktów prawnych Komisji Europejskiej była kryterium ważności aktów normatywnych obowiązujących na terenie Polski. Z orzecznictwa TK wynika, że niedopełnienie obowiązku notyfikacji przepisu uznanego za techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE nie jest istotnym uchybieniem formalnym, stanowiącym samodzielną przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności zakwestionowanego aktu normatywnego.

Prokurator Generalny przyjął więc, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji, nawet jeżeli art. 14 ust. 1 tej ustawy zostałby uznany za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE.

5.3 W opinii Prokuratora Generalnego, pytania prawne w istocie zmierzają do swoistego przerwania na TK obowiązku dokonania wykładni, czy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są przepisami technicznymi w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE. Kwestia wykładni obowiązujących przepisów prawa, w szczególności zapewnienie jednolitości teje wykładni, wykracza poza zakres kompetencji TK. W tym zakresie właściwe są naczelné organy sądownicze, które dysponują instrumentami prawnymi mającymi na celu zapewnienie w praktyce orzeczniczej jednolitej wykładni.

5.4. Przechodząc do oceny zgodności kwestionowanych przepisów z art. 20 i art. 22 Konstytucji, Prokurator Generalny podkreślił, że uchwalenie nowej ustawy o grach hazardowych uzasadnione było koniecznością doregulowania tego obszaru aktywności gospodarczej. Doregulowaniu, które z jednej strony miało służyć przeciwdziałaniu zjawisku rosnącego uzależnienia od hazardu osób także niepełnoletnich, a z drugiej strony skuteczniejszej walce ze zjawiskami patologicznymi – oszustwami i praniem brudnych pieniędzy. Celem ustawy o grach hazardowych było zatem nie tyle ograniczenie, co ucywilizowanie działalności w zakresie gier hazardowych, tj. prowadzenie tej działalności tylko w kasynach gry i niedopuszczenie do jej prowadzenia w lokalach gastronomicznych, handlowych i usługowych, gdzie nie sposób skontrolować wieku osób korzystających z hazardu. Z uwagi na zawarte w ustawie o grach hazardowych szczególne wymagania dotyczące kasyn gry jak i podmiotów je prowadzących, skuteczniejsze miało się stać sprawowanie nadzoru nad hazardem oraz zapobieganie i zwalczanie zjawisk patologicznych.

W opinii Prokuratora Generalnego, przewidziane w zakwestionowanych przepisach ograniczenie działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych na automatach o niskich wygranych w postaci urzędowania ich wyłącznie w kasynach gry znajduje uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych takich, jak: ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego, zdrowia i moralności publicznej, a także praw i wolności innych osób.

Prokurator Generalny podkreślił, że zgodnie z orzecznictwem TK działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza bliski związek z interesami innych osób, jak i interesem publicznym, może podlegać ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym i politycznym. Zakres dopuszczalnej ingerencji państwa powinien być dostosowany do określonej sfery działalności gospodarczej. W przypadku działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach, która z istoty niesie potencjalne poważne zagrożenia dla innych osób, jak i interesu publicznego, dopuszczalna konstytucyjnie ingerencja ustawodawcy w swobodę jej prowadzenia jest zatem wręcz wskazana.

Prokurator Generalny przyjął zatem, że przesłanki wprowadzenia kwestionowanej regulacji stanowią, w rozumieniu art. 22 Konstytucji, ważny interes publiczny, uzasadniający ustanowienie ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach o niskich wygranych. Kwestionowane art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są więc zgodne z art. 20 i art. 22 oraz nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny uznał bowiem, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, gdyż to art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia działalności gospodarczej.

6. Prezes TK w piśmie z 29 października 2014 r. zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie opinii, o której mowa w art. 44 ustawy o TK, czy orzeczenie TK w niniejszej sprawie może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawach budżetowych.

6.1. Minister Finansów w piśmie z 31 grudnia 2014 r., działając na mocy upoważnienia udzielonego przez panią premier, poinformował, że w przypadku orzeczenia o niekonstytucyjności art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, skutki wiążące się z nakładami finansowymi, będącymi konsekwencją takie orzeczenia, mogą przewyższać 6 mld zł. Z informacji, będących w posiadaniu Ministerstwa Finansów, wynika, że roszczenia cywilnoprawne podmiotów działających na rynku gier hazardowych oscylują na poziomie 6 mld zł. Na kwotę tę składają się roszczenia wobec Skarbu Państwa, gdzie jako *statio fisci* wskazany jest Minister Finansów lub organ celny, z następujących tytułów: 1) wezwanie do prób ugody – ok. 5,7 mld zł; 2) pozwy o odszkodowania – ok. 50 mln zł; 3) postępowanie arbitrażowe pomiędzy Polską a zagranicznym podmiotem sektora gier hazardowych – 30 mln euro (ok. 120 mln zł). Zwrot tylko samych kar pieniężnych zapłaconych na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych wyniósłby 45 mln zł. Ostateczne skutki finansowe ewentualnego orzeczenia o niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy o grach hazardowych mogą okazać się znacznie wyższe w związku z wystąpieniem na drogę sądową także innych podmiotów związanych z sektorem gier hazardowych.

Minister Finansów przedstawił także własne stanowisko w kwestii konstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy o grach hazardowych, stwierdzając, że nie są one niezgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji, jak również z art. 20, art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Minister Finansów podkreślił, że TSUE w wyroku z 19 lipca 2012 r. w sprawie Fortuna i inni nie przesądził w sposób definitywny o technicznym charakterze kwestionowanych przepisów, pozostawiając tę ocenę sądom krajowym. Nawet gdyby hipotetycznie przyjąć, że ustawa o grach hazardowych zawierała przepisy techniczne, to i tak nie podlegałyby one obowiązkowi uprzedniej notyfikacji, gdyż są wyłączone spod tego obowiązku w oparciu o klauzulę derogacyjną przewidzianą w art. 10 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE, zgodnie z którą „art. 8 i 9 nie stosują się do tych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich lub dobrowolnych porozumień, dzięki którym Państwa Członkowskie (...) stosują klauzule bezpieczeństwa, wprowadzone przez obowiązujące wspólnotowe akty prawne”. Co więcej, brak notyfikacji, niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z przepisami technicznymi, nie oznacza naruszenia istotnego elementu procedury ustawodawczej.

7. Przewodniczący składu orzekającego zarządzeniem z 17 lutego 2015 r. wezwał Ministra Gospodarki oraz Ministra Finansów do udziału w rozprawie, a pismem z 17 lutego 2015 r. poprosił Ministra Gospodarki o przedstawienie stanowiska w sprawie.

7.1. Minister Gospodarki w piśmie z 4 marca 2015 r. przedstawił następujące stanowisko:

- 1) art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim dotyczy gier na automatach, jest zgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych jest zgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

3) w pozostałym zakresie postępowanie powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając powyższe stanowisko, Minister Gospodarki podniósł, że w pełni podziela stanowisko Sejmu wyrażone w piśmie procesowym co do:

– po pierwsze, dopuszczalnego, ze względu na spełnienie przesłanki pytania prawnego, zakresu rozpoznania niniejszej sprawy, a mianowicie art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczy gier na automatach;

– po drugie, braku kognicji TK w zakresie oceny zgodności przepisów ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji z perspektywy zarzutu naruszenia procedury notyfikacyjnej, a w konsekwencji konieczności umorzenia w tym zakresie postępowania przed TK.

Minister Gospodarki podzielił także w pełni stanowisko i argumenty Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, wyrażone w pismach procesowych, co do zgodności kwestionowanych przepisów z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Ponadto Minister Gospodarki wyjaśnił, że zarówno przed, jak i po wejściu w życie ustawy o grach hazardowych sprawy dotyczące tych gier pozostawały i pozostają w wyłącznej kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2013 r. poz. 743, ze zm.; dalej: ustawa o działach administracji rządowej). Organem odpowiedzialnym za opracowanie i dochowanie procedur w odniesieniu do projektu aktu normatywnego jest minister właściwy ze względu na przedmiot regulacji. Autorem projektu ustawy o grach hazardowych i w konsekwencji podmiotem odpowiadającym za zapewnienie prawidłowości procesu legislacyjnego na etapie prac rządowych był Minister Finansów.

Minister Gospodarki pełni zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy o działach administracji rządowej funkcję koordynatora krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych. Dyrektywa 98/34/WE, tworząca mechanizm notyfikacji Komisji Europejskiej projektów krajowych przepisów technicznych, została implementowana do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. Nr 169, poz. 1386, ze zm.), zawierającego upoważnienie do określenia przez Radę Ministrów sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, przy uwzględnieniu konieczności precyzyjnego podziału zadań w tym zakresie między właściwe organy administracji rządowej oraz państwowe jednostki organizacyjne w celu realizacji zobowiązań wynikających z wiążących RP umów międzynarodowych. W myśl art. 38a ustawy o działach administracji rządowej minister kierujący określonym działem uczestniczy w krajowym systemie notyfikacji norm i aktów prawnych, a w szczególności jest obowiązany do niezwłocznego przekazania aktów objętych tym systemem do koordynatora krajowego w celu dokonania notyfikacji Komisji Europejskiej.

Zdaniem Ministra Gospodarki, analiza powyższych przepisów pozwala stwierdzić, że obowiązek podjęcia decyzji co do notyfikacji projektów aktów prawnych zawierających przepisy techniczne spoczywa na ministrze kierującym określonym działem administracji rządowej, a więc w niniejszym przypadku na Ministrze Finansów. To nie koordynator krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, lecz autor projektu ocenia, czy dany akt prawny zawiera przepisy techniczne, które powinny zostać notyfikowane. Do koordynatora krajowego systemu notyfikacji należy przesyłanie dokumentacji w ramach procesu notyfikacji oraz propagowanie wiedzy dotyczącej mechanizmów notyfikacji.

II

Na rozprawie 11 marca 2015 r. nie stawił się przedstawiciel Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku. Pozostali przedstawiciele uczestników postępowania stawili się i podtrzymali pisemne stanowiska.

Rozprawa toczyła się przy uczestnictwie zaproszonych przedstawicieli Ministra Finansów i Ministra Gospodarki.

Wiceminister Finansów poinformował, że notyfikowany 5 listopada 2014 r. Komisji Europejskiej rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych (druk sejmowy nr 2927/VII kadencji) do 6 marca 2015 r. przeszedł tę procedurę. Do powyższego projektu szczegółową opinię i uwagi przedstawiła Komisja Europejska i Malta. Żadne z uwag Komisji, czy też Malty nie dotyczą jednak projektowanej zmiany art. 14 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych), zgodnie z którą urządzenie gier na automatach nadal będzie dozwolone wyłącznie w kasynach gry na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonej koncesji lub udzielonym zezwoleniu, a także wynikających z przepisów o grach hazardowych. Rząd w odpowiedzi przedstawi Komisji Europejskiej szczegółowe wyjaśnienia.

Przedstawiciel Sejmu poinformował, że zostaną podjęte, wstrzymane do tej pory, prace legislacyjne nad powyższym projektem ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność pytania prawnego.

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”. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego uzależniona jest zatem od spełnienia przesłanek: 1) podmiotowej, która wymaga, aby podmiotem inicjującym w trybie pytania prawnego konstytucyjną kontrolę był wyłącznie sąd; 2) przedmiotowej, która ogranicza kontrolę jedynie do oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą; 3) i wreszcie funkcjonalnej, która nakazuje, aby od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Skuteczne zainicjowanie kontroli konstytucyjnej w trybie pytania prawnego wymaga zatem spełnienia przesłanek określonych w art. 193 Konstytucji i powtórzonych w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Powołane przepisy, łącznie z art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o TK, precyzują warunki merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

Połączone do wspólnego rozpoznania pytania prawne bez wątplenia spełniają przesłankę podmiotową, zostały przedstawione przez Naczelnego Sąd Administracyjny (dalej: NSA lub sąd pytający) i Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku, X Wydział Karny (dalej: sąd rejonowy lub drugi sąd pytający). Z punktu widzenia formalnego nie jest jednak tak oczywiste spełnienie przez pytania prawne zarówno przesłanki przedmiotowej, jak i funkcjonalnej.

1.1. Przesłanka przedmiotowa pytania prawnego.

NSA przedstawił pytanie prawne, czy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych) są zgodne: a) z art. 2 i art. 7 Konstytucji, b) z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ze sformułowania powyższego pytania prawnego wynika w sposób jednoznaczny, że mamy do czynienia z hierarchiczną kontrolą prawa, a mianowicie przedmiotem kontroli są konkretne uregulowania aktu normatywnego – zakwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych, które mają podlegać ocenie zgodności ze wskazanymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli. *Prima facie* pytanie prawne NSA zdaje się zatem spełniać przesłankę przedmiotową.

Odmienne należy natomiast ocenić sformułowanie pytania prawnego przez sąd rejonowy. Drugi sąd pytający przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne, w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998 r., s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE), w szczególności art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie notyfikacji), jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagą na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Sformułowanie pytania prawnego jednoznacznie wskazuje, że cała ustawa o grach hazardowych, a w szczególności jej art. 14 ust. 1, ma przede wszystkim podlegać ocenie z perspektywy dochowania obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej określonego w dyrektywie 98/34/WE oraz w rozporządzeniu w sprawie notyfikacji. Z *petitum* powyższego pytania prawnego jasno wynika, że przedmiotem kontroli przed TK ma być ocena, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych zostało dokonane z zachowaniem trybu notyfikacyjnego, o którym mowa w dyrektywie 98/34/WE i rozporządzeniu w sprawie notyfikacji. Co więcej, to właśnie naruszenie wskazanego trybu notyfikacyjnego ma dopiero w następnej kolejności świadczyć o naruszeniu „konstytucyjnego trybu ustawodawczego”, a więc wskazanych jako wzorce kontroli art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że takie sformułowanie pytania prawnego przez sąd rejonowy nie odpowiada wymogom formalnym określonym w art. 193 Konstytucji, zgodnie z którym przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena „zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą”. Przedmiotem pytania prawnego może być bowiem

jedynie hierarchiczna kontrola aktów normatywnych, a z taką nie mamy do czynienia, gdy przedmiotem oceny jest ustawa o grach hazardowych, a wzorcami kontroli dyrektywa 98/34/WE i rozporządzenie w sprawie notyfikacji. Co oczywiste o kontroli pionowej zgodności aktów normatywnych niższego rzędu z aktami wyższego rzędu nie może być mowy wszędzie tam, gdzie wzorcem ma być rozporządzenie, a przedmiotem oceny ustawa. Natomiast w odniesieniu do dyrektywy 98/34/WE nie należy tracić z pola widzenia, że nie ma ona charakteru ratyfikowanej umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 193 Konstytucji. Dyrektywa 98/34/WE, podobnie jak inne dyrektywy, stanowi akt prawa pochodnego Unii Europejskiej, którego mocą państwa członkowskie Unii zostają zobowiązane do wprowadzenia (implementacji) określonych regulacji prawnych, służących osiągnięciu wskazanego w dyrektywie, pożądanego stanu rzeczy. Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), dyrektywa jest wiążąca dla państw członkowskich, do których jest skierowana, musi jednak przejść transpozycję do prawa krajowego. Dyrektywa, jak słusznie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 8 października 2012 r., sygn. TW 15/11, jest aktem niemieszczącym się „w katalogu źródeł prawa, które mogą być powoływane jako wzorce kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (dyrektywa nie stanowi aktu, o którym mowa w art. 188 pkt 2 Konstytucji)” (OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 1). Dyrektywa nie należy także do aktów normatywnych, które zgodnie z art. 193 Konstytucji mogą stanowić wzorce kontroli w pytaniach prawnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznał, że pytanie prawne sądu rejonowego nie spełnia przesłanki przedmiotowej w zakresie, w jakim dąży do zbadania zgodności całej ustawy hazardowej, a w szczególności jej art. 14, z dyrektywą 98/34/WE oraz rozporządzeniem w sprawie notyfikacji. Wzorcami kontroli w odniesieniu do zarzucanego naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego mogą być wyłącznie wskazane przez drugi sąd pytający art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji.

1.2. Przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

Oba połączone do wspólnego rozpoznania pytania prawne budzą też wątpliwości co do spełnienia przez nie przesłanki funkcjonalnej.

Przesłanka funkcjonalna oznacza wymaganie, aby rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym było zależne od odpowiedzi, jaką udzieli Trybunał Konstytucyjny. Musi zatem istnieć ścisły związek między indywidualną sprawą rozpoznawaną przez sąd pytający a wątpliwością co do konstytucyjności aktu normatywnego, która pojawiła się właśnie na kanwie tej sprawy. Związek ten powinien przejawiać się w zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Inaczej mówiąc, przesłanką funkcjonalną pytania prawnego jest jego relewancja (zob. np. wyrok z 7 października 2008 r., sygn. P 30/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 135). Przesłanka funkcjonalna determinuje dopuszczalny przedmiot pytania prawnego. Spełnienie przesłanki funkcjonalnej uzależnione jest bowiem od odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Przedmiotem kontroli w trybie pytania prawnego może być zatem jedynie akt normatywny, który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy toczącej się przed tym sądem. Chodzi więc o taki przepis czy też przepisy aktu normatywnego, które będą miały zastosowanie lub chociaż wywierały bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy zawisłej przed sądem pytającym.

Uwzględniając powyższe wymagania, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pytanie sądu rejonowego w zakresie, w jakim zmierza wprost do skontrolowania całej ustawy o grach hazardowych, czy też art. 14 ust. 2 i 3 tej ustawy, nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Sąd rejonowy rozpoznaje bowiem sprawę Piotra C., oskarżonego o czyn z art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.) w związku z art. 6 § 2 k.k.s., polegający na tym, że wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych urządził w 2010 r. i 2011 r. gry na automatach typu „Hot Spot Admiral” w sklepie spożywczo-przemysłowym oraz w barze-restauracji. W sprawie toczącej się przed drugim sądem pytającym, z uwagi na jej przedmiot, zastosowanie będzie miał zatem z całą pewnością art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, zgodnie z którym urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry. W tym też zakresie pytanie o jego konstytucyjność może być relewantne dla rozstrzygnięcia sprawy sądowej, na kanwie której złożono pytanie prawne.

Co więcej, w odniesieniu do obu pytań prawnych o spełnieniu przesłanki funkcjonalnej może być mowa jedynie w takim zakresie, w jakim art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych stanowi, że urządzanie gier na automatach jest dozwolone wyłącznie w kasynach gry. Zarówno z uzasadnienia pytań prawnych, jak i stanów faktycznych związanych ze sprawami rozpoznawanymi przez te sądy wynika jednoznacznie, że relewantne jest jedynie uregulowanie, z którego wyprowadza się zakaz urządzania gier na automatach poza kasynami gry.

Ponadto oba pytania prawne wydają się balansować na granicy spełnienia innego aspektu przesłanki funkcjonalnej. Mianowicie, oceniając relewancję pytania prawnego należy zawsze mieć na uwadze, czy rozstrzygnięcie

wątpliwości konstytucyjnych jest możliwe do usunięcia przez sam sąd pytający w drodze reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w tym przede wszystkim wykładni zgodnej z Konstytucją. Nie można bowiem nie zauważyć, że tłem obu pytań prawnych jest ewentualny konflikt między prawem krajowym a pochodnym prawem unijnym dotyczący dochowania procedury notyfikacji Komisji Europejskiej projektu ustawy hazardowej. Konflikt, który co do zasady winien być rozwiązany przez sądy w płaszczyźnie stosowania prawa. Kwestia potencjalnej niezgodności przepisów krajowych z pochodnym prawem unijnym co do zasady należy do materii, której rozstrzygnięcie jest rzeczą sądu krajowego rozpoznającego konkretną sprawę, a w razie wątpliwości odnoszących się do interpretacji prawa unijnego, z pomocą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE), w ramach procedury pytań prejudycjalnych (art. 267 TFUE). Trybunał Konstytucyjny nie może bowiem rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości, w tym stosowaniem prawa unijnego w krajowym porządku prawnym. Jak wskazano wyżej, dyrektywa unijna nie mieści się także w katalogu źródeł prawa, które mogą być wprost wzorcem hierarchicznej kontroli aktów normatywnych, dokonywanej przez TK w ramach pytań prawnych (art. 193 Konstytucji). Nie sposób więc zupełnie odmówić racji twierdzeniom Prokuratora Generalnego, że pytania prawne w niniejszej sprawie w istocie zmierzają do swoistego przerzucenia na TK obowiązku dokonania przez sądy wykładni, czy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są przepisami technicznymi w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE (zob. pismo procesowe, s. 59). Z drugiej jednak strony, tylko Trybunał Konstytucyjny jest władny rozstrzygnąć, czy kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych zostały uchwalone zgodnie z wymogami konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw – art. 2 i art. 7 Konstytucji, a właśnie tak zostały postawione pytania prawne, które zmierzają do odpowiedzi, czy kwestionowane przepisy obowiązują w krajowym porządku prawnym. Zasadniczy problem w przedmiotowej sprawie tkwi w sferze obowiązywania, a nie stosowania prawa. Sądy pytające nie zmierzają bowiem do uzyskania od Trybunału odpowiedzi, czy mają stosować kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych z uwagi na ich ewentualny konflikt z pochodnym prawem unijnym, ale oczekują odpowiedzi, czy kwestionowane przepisy zostały uchwalone z zachowaniem wymogów konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że sądy nie są właściwe do orzekania w kwestii dochowania konstytucyjnego trybu ustawodawczego, a więc oceny, czy dana ustawa jest uchwalona w trybie zgodnym z Konstytucją. W niniejszej sprawie nie mamy zatem do czynienia z sytuacją tożsamą jak w postanowieniu TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05 (OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 8). Nie można bowiem z góry zakładać, że wyłączną intencją sądów pytających jest wyeliminowanie z porządku prawnego kwestionowanych przepisów, aby uniknąć rozstrzygnięcia kwestii ich stosowania, i z tej tylko racji odmówić pytaniom prawnym spełnienia przesłanki funkcjonalnej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, oba pytania prawne dotyczą przede wszystkim problemu konstytucyjnego, czy notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE oraz w rozporządzeniu w sprawie notyfikacji, jest elementem konstytucyjnego trybu ustawodawczego, z wynikającymi stąd konsekwencjami.

Biorąc powyższe pod uwagę, mimo dostrzeżonych wątpliwości, Trybunał Konstytucyjny uznał, że oba pytania prawne spełniają przesłankę funkcjonalną w odniesieniu do oceny zgodności: 1) art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji – naruszenia konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw; 2) art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W powyższym zakresie pytania prawne spełniają przesłanki przedmiotową, podmiotową i funkcjonalną warunkujące merytoryczne rozpoznanie niniejszej sprawy.

Trybunał Konstytucyjny postanowił zatem, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.3. Przedmiot i wzorce kontroli.

Przedmiot kontroli dotyczy zatem zgodności: 1) art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji oraz 2) art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z zakwestionowanym art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych: „Urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry”.

W myśl art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych karze pieniężnej podlega urządzający gry na automatach poza kasynem gry.

Oba sądy pytające zarzucają kwestionowanym przepisom naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego – art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji. NSA zarzuca ponadto, że kwestionowane przepisy stanowią ograniczenie wolności działalności gospodarczej, które nie znajduje uzasadnienia ani w ważnym interesie publicznym (art. 22 Konstytucji), ani wartościach, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że spośród zarzutów przedstawionych w pytaniach prawnych pierwszoplanowy jest zarzut niedochowania konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Naruszenie formalnych, konstytucyjnych

wymogów odnoszących się do stanowienia ustaw może bowiem stanowić samodzielną i wystarczającą podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy. Czyni tym samym zbędną ocenę merytoryczną kwestionowanych przepisów z punktu widzenia zgodności z pozostałymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli.

Kontrola formalna aktów normatywnych ma odmienny charakter od kontroli materialnej. Przestrzeganie kompetencji i procedury właściwych do uchwalenia aktu ma istotne znaczenie dla oceny samego istnienia aktu normatywnego, a w konsekwencji jego obowiązywania w systemie prawnym oraz jego skutków prawnych. Uchybienia formalne dotyczące konstytucyjnego trybu ustawodawczego stanowią samodzielną przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego czy też poszczególnych jego przepisów. Zgodnie z art. 42 ustawy o TK, orzekając o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu. Kontrola proceduralna jest najbardziej wskazana w możliwie krótkim terminie po ustanowieniu aktu normatywnego. Dzieje się tak dlatego, że naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego oznacza, iż ustawa przestanie obowiązywać. Co więcej, nie należy tracić z pola widzenia, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, iż orzeczenie konstytucyjności w zakresie odnoszącym się do naruszenia trybu stanowienia ustawy może skutkować *ex tunc* (zob. np. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112). Stąd też optymalnym momentem takiej kontroli formalnej jest kontrola prewencyjna. W doktrynie podkreśla się, że upływ czasu może być uważany za czynnik nakazujący łagodniej traktować nieprawidłowości proceduralne z uwagi na dotkliwe skutki tej kontroli dla systemu prawa (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 144).

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznał, że w pierwszej kolejności rozpozna zarzut naruszenia przez art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych konstytucyjnego trybu ustawodawczego – art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji.

2. Konstytucyjny tryb ustawodawczy.

Przepisy Konstytucji nie regulują w sposób całościowy materii dotyczącej stanowienia ustaw, określają bowiem konstytucyjne zasady procedury ustawodawczej. Normują takie kwestie, jak: inicjatywa ustawodawcza, sposób rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm i Senat, sposób rozpatrywania przez Sejm ewentualnych propozycji Senatu oraz kwestie podpisania ustawy przez Prezydenta. Wyróżnia się ponadto tzw. ogólne zasady konstytucyjnej procedury ustawodawczej, a mianowicie: powierzenie kompetencji do uchwalenia ustaw Sejmowi (art. 118 ust. 3, art. 120 zdanie pierwsze i art. 121 ust. 1 Konstytucji), jawność obrad Sejmu nad projektami ustaw (art. 113 Konstytucji) oraz przyznanie, że szczegółowe określenie porządku prac Sejmu określa regulamin tej izby (art. 112 Konstytucji).

Regulacje konstytucyjnego trybu ustawodawczego otwiera inicjatywa ustawodawcza, a więc konstytucyjne prawo do wnoszenia do Sejmu projektów ustaw, ze skutkiem zobowiązującym Sejm do ich rozpatrzenia. Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji, inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów. W myśl art. 118 ust. 2 Konstytucji, inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w sprawie tzw. inicjatywy obywatelskiej określa ustawa. Konstytucja nie formułuje wymagań, by projekt ustawy był uzasadniony. Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, muszą jednak przedstawić skutki finansowe jej wykonania – art. 118 ust. 3 Konstytucji. Przedłożenie, które nie odpowiada konstytucyjnym wymogom formalnym, określonym w art. 118 Konstytucji, nie jest projektem ustawy.

Następnie, w myśl art. 119 ust. 1 Konstytucji, Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. A zatem na poziomie konstytucyjnym wyznaczony został model sejmowego postępowania ustawodawczego, w którym obowiązywać ma zasada trzech czytań. Art. 119 ust. 2 Konstytucji określa także prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm, które przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów. Pod głosowanie w Sejmie mogą być poddane tylko takie poprawki, które uprzednio były przedłożone komisji. Zgodnie z art. 119 ust. 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji. Art. 119 ust. 4 Konstytucji przyznaje także wnioskodawcy prawo do wycofania projektu ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu.

Zgodnie z art. 120 Konstytucji, Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. Konstytucja proklamuje więc zasadę, że to Sejm uchwała ustawy, i określa ponadto kworum i większość głosów wymagane do skutecznego i ważnego ich uchwalenia. Odstępstwa od zwykłej większości głosów Konstytucja formułuje dla: uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 (większość

2/3 w Sejmie i Senacie – art. 90 ust. 2); uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji (większość 2/3 w Sejmie i większość bezwzględna w Senacie – art. 235 ust. 4).

Zgodnie z art. 121 ust. 1 Konstytucji, ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi. Senat wspólnie z Sejmem sprawuje bowiem władzę ustawodawczą – art. 10 ust. 2 Konstytucji. Typowa rola drugiej izby sprowadza się do tzw. izby refleksji. Senat rozpatruje wszystkie ustawy uchwalone przez Sejm. W myśl art. 121 ust. 2 Konstytucji, Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Konstytucja nie normuje wprost procedury rozpatrywania ustawy przez Senat, nakazuje natomiast stosować do Senatu odpowiednio przepisy dotyczące określenia porządku obrad w regulaminie, jawności posiedzeń oraz podejmowania uchwał zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (art. 124 Konstytucji stanowi, że do Senatu stosuje się odpowiednio przepisy art. 110, art. 112, art. 113 i art. 120).

Następnie rozpatrzenie poprawek Senatu jest konstytucyjnym obowiązkiem Sejmu. Skuteczność uchwały Senatu wnoszącej poprawki czy też odrzucającej całą ustawę jest uzależniona od przyjęcia przez Sejm. Zgodnie z art. 121 ust. 3 Konstytucji, uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Podjęcie przez Sejm uchwały o odrzuceniu uchwały Senatu oznacza utrzymanie ustawy w brzmieniu, w jakim została pierwotnie uchwalona przez Sejm.

Po zakończeniu postępowania określonego w art. 121, a więc uchwaleniu ustawy i jej przyjęciu przez Sejm i Senat, Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej – art. 122 ust. 1 Konstytucji. Podpisanie jest jednym z konstytucyjnie określonych wymagań dojścia ustawy do skutku, a zarazem tradycyjnym rozwiązaniem przynajmniej w tym zakresie kompetencję głowie państwa. Skutkiem podpisania ustawy jest powstanie obowiązku jej ogłoszenia, które umożliwi z kolei jej wejście w życie. Zgodnie z art. 122 ust. 2 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezydent może jednak przed podpisaniem przekazanej mu ustawy wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją – art. 122 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. W myśl art. 122 ust. 6 Konstytucji, wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją wstrzymuje bieg terminu do podpisania ustawy. Prezydent nie może następnie odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją – art. 122 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji. W myśl art. 122 ust. 4 zdania pierwszego Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności – art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji.

Prezydent może także, zgodnie z art. 122 ust. 5 zdaniem pierwszym Konstytucji, zawetować ustawę – z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Wystąpienie z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy wstrzymuje bieg terminu do podpisania ustawy – art. 122 ust. 6 Konstytucji. Skutkiem weta jest zahamowanie postępowania ustawodawczego i uzależnienie dojścia ustawy do skutku od ponownego jej rozpatrzenia i uchwalenia przez Sejm. W myśl art. 122 ust. 5 zdania drugiego Konstytucji, Sejm odrzuca weto Prezydenta większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeżeli Sejm nie odrzuci weta Prezydenta wymaganą większością 3/5 głosów, następuje zamknięcie postępowania ustawodawczego – ustawa nie dochodzi do skutku. Jednak po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm Prezydent w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 122 ust. 5 zdaniem trzecim Konstytucji, w razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi nie przysługuje już prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3 art. 122. Ostatnią czynnością proceduralną Prezydenta jest zarządzenie ogłoszenia podpisanej przez siebie ustawy w Dzienniku Ustaw RP (art. 122 ust. 2 i 5 zdanie drugie Konstytucji).

Odrębne przepisy Konstytucji dotyczą tzw. trybu pilnego (art. 123 Konstytucji), a także procedury uchwalania ustawy budżetowej i niektórych innych ustaw finansowych (art. 221-226 Konstytucji), wyrażenia zgody na ratyfikację umów międzynarodowych, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji (art. 90 ust. 2 i 4 Konstytucji), oraz dokonywania zmian w samej Konstytucji (art. 235 Konstytucji).

Konstytucja nie reguluje w pełni procedury ustawodawczej. Pokażna część procesu legislacyjnego jest bowiem pozostawiona unormowaniom regulaminów Sejmu i Senatu, jako aktom właściwym do określenia porządku prac obu izb parlamentu (art. 112 i art. 124 Konstytucji). W doktrynie podkreśla się, że odróżnienie konstytucyjnych

i regulaminowych unormowań procedury ustawodawczej jest szczególnie istotne z uwagi na ich odmienną moc prawną i wynikający z niej stopień związania Sejmu i Senatu ich postanowieniami (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 118 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, red. L. Garlicki, s. 2). Nie ulega wątpliwości, że obie izby parlamentu muszą bezwzględnie przestrzegać unormowań konstytucyjnego trybu ustawodawczego, dysponując jednak swobodą w zakresie wprowadzania zmian do własnych regulaminów.

3. Dochowanie konstytucyjnego trybu ustawodawczego w orzecznictwie TK.

W początkowym orzecznictwie TK decydujące znaczenie miało wyraźne odróżnienie regulacji konstytucyjnej dotyczącej trybu ustawodawczego i procesu legislacyjnego przewidzianego w regulaminach Sejmu lub Senatu oraz ewentualnych elementów tego procesu unormowanych w innych ustawach zwykłych, ze względu na odmienne skutki ich naruszenia. We wcześniejszym orzecznictwie TK uznawano bowiem konsekwentnie, że tylko naruszenie unormowań o randze konstytucyjnej mogło prowadzić do stwierdzenia przez TK, że doszło do naruszenia wymagań dotyczących trybu stanowienia ustawy (zob. np. orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1).

Począwszy jednak od wyroku TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 52), podstawą uznania, że doszło do naruszenia procedury ustawodawczej jest zarówno obraza unormowań konstytucyjnych, jak i zawartych w regulaminach Sejmu i Senatu, czy też ustawach zwykłych. W powyższym wyroku Trybunał wyszedł z założenia, że art. 42 ust. 1 ustawy o TK daje mu nie tylko „legitymację do badania, czy dochowane [są] te wszystkie elementy trybu ustawodawczego, które zostały uregulowane na poziomie konstytucyjnym”, ale także „podstawę do badania przez Trybunał Konstytucyjny pełnego dochowania tych wszystkich elementów procedury prawodawczej, które w szczególności sformułowane zostały w przepisach o randze ustawowej i w przepisach regulaminów parlamentarnych”. W tym wyroku Trybunał przyjął, że „naruszenie powyżej wskazanych elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 Konstytucji, jako że przepis ten nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa”. Co więcej, to właśnie w wyroku o sygn. K 3/98 TK stwierdził, że elementami trybu ustawodawczego uregulowanymi na poziomie ustaw zwykłych są regulacje „ustanawiające uprawnienia niektórych podmiotów do zajmowania stanowiska i wyrażania opinii o projektach ustaw, zanim projekty te zostaną uchwalone przez Sejm”. W uprzednim orzecznictwie TK kilkakrotnie badał dochowanie procedur opiniodawczych (dotyczyło to z reguły związków zawodowych) i nigdy nie stwierdził, że doprowadziły one do naruszenia odpowiednich przepisów procedury ustawodawczej, ani też nie nadawał tym przepisom nadmiernie rygorystycznego znaczenia (zob. np. orzeczenie z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49). Dopiero w wyroku o sygn. K 3/98 Trybunał przyjął, że szczególny spłot czynników materialnych, proceduralnych oraz konstytucyjnych nie pozwalał na uznanie, że konstytucyjnie dopuszczalne było pominięcie opiniodawczych uprawnień Krajowej Rady Sądownictwa. Nadal jednak podstawowe znaczenie ma przede wszystkim dochowanie wymogów konstytucyjnego trybu ustawodawczego (zob. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 2). Wskazany kierunek został co do zasady zaaprobowany w późniejszym orzecznictwie TK (zob. np. wyrok z 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A 2003, poz. 12).

W wyroku TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, Trybunał przypomniał, że „Przepisy Konstytucji nie regulują w sposób całościowy postępowania ustawodawczego. Stosownie do zasady autonomii Sejmu, kwestie te zostały pozostawione do unormowania w regulaminie, a Konstytucja formułuje tylko pewne zasady ogólne i przesądza rozwiązania w kwestiach uznanych za szczególnie istotne” (OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Trybunał podkreślił jednocześnie, że „nie każde jednak uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego”, ponieważ „dochowanie trybu ustawodawczego uregulowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w toku prac ustawodawczych może dojść do nieprawidłowości, uchybień, które negatywnie wpłynęły na jakość procesu prawodawczego i tworzenia regulacji prawnych, nie jest to jednak równoznaczne z naruszeniem trybu uchwalenia ustawy. Trybunał ocenia bowiem, w jakim zakresie wpływa to na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego. Z drugiej jednak strony, Trybunał zasygnalizował, że potencjalnie uchybienie standardom regulaminowym może przybrać taki kształt i intensywność, iż będzie równoznaczne z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu wyroku TK z 7 listopada 2013 r. (sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121) następująco podsumowano dotychczasowe stanowisko Trybunału co do znaczenia norm Regulaminu Sejmu dla oceny zgodności ustaw z Konstytucją:

„– po pierwsze, naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu nie powoduje samo przez się naruszenia Konstytucji;

– po drugie, badając zasadność zarzutu naruszenia Konstytucji, Trybunał analizuje przestrzeganie tych postanowień Regulaminu Sejmu, które są powiązane treściowo z przepisami Konstytucji;

– po trzecie, oceniając wagę naruszeń Regulaminu Sejmu, jako przesłanki uznania zasadności zarzutu niezgodności procedury legislacyjnej z Konstytucją, Trybunał opiera się na kryterium wpływu tych naruszeń na treść uchwalonej następnie ustawy;

– po czwarte, Trybunał przeprowadza w poszczególnych sprawach analizę konkretnych postępowań ustawodawczych i ocenia, czy naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu zniweczyło cel, któremu te przepisy służyły”.

Z kolei, w wyroku 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, Trybunał Konstytucyjny uznał, że elementem konstytucyjnego trybu ustawodawczego jest powinność zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa tylko w tym zakresie, w jakim opiniowanie ma zakotwiczenie konstytucyjne w art. 186 ust. 1 Konstytucji (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134). Trybunał stwierdził jednoznacznie, że istnieje jakościowa różnica między obowiązkiem opiniowania wynikającym z Konstytucji a analogicznym obowiązkiem ustawowym, który tworzy jedynie element ustawowego, a nie konstytucyjnego, trybu ustawodawczego. Uchybienie obowiązkowi opiniowania wynikającemu jedynie z ustawy jest nieprawidłowością, która nie prowadzi jednak konstytucyjnego standardu postępowania legislacyjnego. W wyroku o sygn. K 31/12 TK uznał, że art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.), stanowiący, że Krajowa Rada Sądownictwa opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, „nie może być wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, bo niedopuszczalna jest tzw. pozioma kontrola ustaw”.

W wyroku z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Rozważając znaczenie kontroli proceduralnej aktów normatywnych należy zauważyć, że regulacje procedur prawodawczych zawierają wymogi bardzo różnej wagi. Niektóre elementy trybu prawodawczego mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zasad demokratycznego prawodawstwa i decydują o niezgodności z art. 2 Konstytucji. Inne dotyczą spraw o charakterze drugorzędny i techniczny. Nie można przyjmować, że każde, choćby drobne naruszenie przepisów proceduralnych, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez dany akt mocy obowiązującej”. Trybunał Konstytucyjny wyszedł z założenia, że należy odróżnić regulacje dotyczące istotnych elementów procedury prawodawczej, np. niepoddanie tekstu obowiązkowym, wynikającym z Konstytucji, konsultacjom, od regulacji o mniejszym ciężarze gatunkowym. Trybunał podkreślił, że „Naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego; natomiast naruszenie regulacji dotyczących spraw mniej istotnych dla procesu legislacyjnego nie może stanowić takiej podstawy”. Co więcej, Trybunał sprecyzował, że „Podczas dokonywania oceny wagi naruszeń norm prawnych regulujących procedurę prawodawczą istotne znaczenie może mieć też częstotliwość tych naruszeń i okoliczności towarzyszących powstaniu naruszenia – np. działanie wbrew poważnym, znanym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności proponowanego rozwiązania, działanie mające na celu pozbawienie części parlamentarzystów możliwości uczestniczenia w konkretnej debacie itd. Nagminność i powtarzalność naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może stanowić jedną z przesłanek zakwalifikowania danego naruszenia jako istotnego [z] punktu widzenia kontroli konstytucyjności prawa i uzasadniającego stwierdzenie niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego”.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. Kp 4/08, uznał, że obowiązek zasięgnięcia opinii Europejskiego Banku Centralnego stanowi jeden z elementów procedury ustawodawczej, wiąże się bowiem z dostępem parlamentu i jego członków do informacji niezbędnych w celu rzetelnej realizacji funkcji ustawodawczej. Trybunał stwierdził, że kompetencje opiniodawcze Europejskiego Banku Centralnego reguluje TFUE oraz decyzja Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych, 98/415/WE (Dz. Urz. UE L 189 z 3.07.1998, s. 42), a władze polskie miały prawny obowiązek zasięgnięcia opinii banku w sprawie autopoprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw oraz przekazania tej opinii do wiadomości władzy przyjmującej akt prawny.

Wreszcie w wyroku z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56), Trybunał sformułował ogólne reguły odnoszące się do oceny dochowania trybu ustawodawczego w kontekście obowiązków o charakterze konsultacyjno-opiniodawczym, a mianowicie:

Po pierwsze, „Trybunał Konstytucyjny, badając zarzut naruszenia procedury prawodawczej, na tle konkretnej sprawy dokonuje analizy procesu legislacyjnego, biorąc pod uwagę usytuowanie w systemie źródeł prawa aktu normatywnego, w którym statuowane są uprawnienia konsultacyjne, materię, której dotyczy obowiązek konsultacyjny, etap prac legislacyjnych, na którym zaniechano konsultacji, kumulowanie i częstotliwość naruszeń, faktyczny udział organów opiniodawczych w postępowaniu legislacyjnym”.

Po drugie, „nie każde uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego”.

Po trzecie, „jakościowo cięższym» uchybieniem w procedurze legislacyjnej jest zlekceważenie powinności konstytucyjnej”.

Po czwarte, „podstawowym celem przepisów nakładających na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia wyników konsultacji oraz zaprezentowanych opinii jest umożliwienie Sejmowi wnikliwego rozpatrzenia projektu. Sejm dysponuje licznymi instrumentami prawnymi dla zapewnienia przestrzegania swoich uprawnień i uzyskania dokumentów, które nie zostałyby przedstawione parlamentowi. Sejm może żądać przedstawienia opinii określonego podmiotu, jeżeli obowiązujące prawo wprowadza obowiązek jej zasięgnięcia”. Stąd też istotne jest, czy w badanej procedurze ustawodawczej parlament skorzystał ze swoich uprawnień.

Po piąte, „uchwalanie ustaw należy z mocy Konstytucji do Sejmu, a rola podmiotów, którym przyznano prawo opinii, ogranicza się do zajęcia stanowiska pozwalającego Sejmowi na orientację w ich poglądach”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawowy obowiązek opiniowania nie jest wymogiem konstytucyjnie określonego trybu legislacyjnego, jakkolwiek uchybienie mu jest nieprawidłowością. Elementy trybu prawodawczego, które nie wynikają z konstytucyjnych standardów postępowania legislacyjnego, podlegają także kontroli Trybunału Konstytucyjnego, co zostało potwierdzone w wyroku o sygn. K 3/98. Trybunał swoją kompetencję do badania pełnego dochowania tych wszystkich elementów procedury prawodawczej, które w szczególności sformułowane zostały w przepisach o randze ustawowej i w przepisach regulaminów parlamentarnych wywodzi z art. 42 ustawy o TK. Naruszenie powyżej wskazanych elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach naruszenia zasady legalizmu – art. 7 Konstytucji, który nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.

W wyroku z 26 czerwca 2013 r., sygn. K 33/12, Trybunał, powołując się na wyrok o sygn. Kp 4/08, poszedł jeszcze dalej, stwierdzając, że „Nie można przy tym wykluczyć kontroli ustawy z perspektywy dochowania elementów procedury ustawodawczej polskiego prawa krajowego uregulowanych w aktach prawa unijnego” (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 63).

4. Ocena zgodności art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji – dochowanie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

4.1. W niniejszej sprawie oba sądy pytające kwestionują konstytucyjność art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z perspektywy niedochowania konstytucyjnego trybu ustawodawczego – art. 2 i art. 7 (w związku z art. 9) Konstytucji. Nie zarzucają jednak, że przy uchwalaniu ustawy został naruszony tryb jest stanowienia przewidziany w Konstytucji, ustawie czy też regulaminie Sejmu lub Senatu. Naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego wiąże bowiem z brakiem notyfikacji kwestionowanych przepisów Komisji Europejskiej, a więc niedochowaniem wymagań przewidzianych w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji. Oba sądy pytające wychodzą z założenia, że kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych mają potencjalnie charakter przepisów technicznych, w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, i stąd też powinny być notyfikowane Komisji Europejskiej, zgodnie z procedurą przewidzianą w tej dyrektywie.

I tak, pierwszy sąd pytający zakłada, że obowiązek dokonania notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej jest istotnym elementem procedury ustawodawczej. Zdaniem NSA, świadczyć ma o tym przede wszystkim wysoka, ponadustawowa i oparta na prawie międzynarodowym ranga dyrektywy 98/34/WE, której postanowienia – w razie konfliktu – mają pierwszeństwo przed ustawami (art. 91 ust. 3 Konstytucji). W opinii NSA, dowodzi tego także stanowcza rola Komisji Europejskiej i mechanizmu kontroli, jakim jest procedura notyfikacyjna, z punktu widzenia zasady lojalnej współpracy i konieczności poszanowania zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. Wreszcie przemawiać ma za tym brak wiedzy parlamentarzystów w toku prac nad projektem ustawy o grach hazardowych co do zgodności projektowanych przepisów ustawy z prawem unijnym, a co za tym idzie ewentualnych konsekwencji uchwalenia ustawy bez jej notyfikacji Komisji Europejskiej. NSA podzielił stanowisko i argumentację zawarte w postanowieniu SN z 28 listopada 2013 r. (sygn. akt I KZP 15/13, OSNKW nr 12/2013, poz. 101; dalej: postanowienie SN z 28 listopada 2013 r.), uznając, że naruszenie wynikającego z dyrektywy 98/34/WE obowiązku notyfikacji przepisów technicznych ma charakter naruszenia trybu ustawodawczego, którego konstytucyjność może być badana wyłącznie w postępowaniu przed TK.

Podobnie drugi sąd pytający podzielił stanowisko i argumentację zawarte w postanowieniu SN z 28 listopada 2013 r., że niedochowanie obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej ustawy o grach hazardowych stanowi wadliwość procesu legislacyjnego, a określenie niejasnych skutków tego uchybienia leży w wyłącznej kompetencji

TK. Sąd rejonowy zastrzegł jednak, powołując się na stanowisko SN wyrażone we wskazanym postanowieniu, że „Konstytucja nie przewiduje, by notyfikacja była kryterium ważności stanowionych w Polsce przez parlament norm prawnych, a tym samym, nie warunkuje obowiązywania tych norm”.

Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne podkreślić, jak ustalił wcześniej, że w przedmiotowej sprawie połączonych pytań prawnych dopuszczalna jest ocena konstytucyjności kwestionowanych art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z punktu widzenia dochowania konstytucyjnego trybu ustawodawczego – art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji. Ponieważ jednak oba sądy pytające pragną w istocie uzyskać od Trybunału Konstytucyjnego odpowiedzi na dwa pytania: po pierwsze, czy wymagania dotyczące notyfikacji Komisji Europejskiej tzw. przepisów technicznych, o których mowa w dyrektywie 98/34/WE, stanowią element konstytucyjnego trybu ustawodawczego, po drugie, jakie są z perspektywy konstytucyjnej konsekwencje ich niedochowania, Trybunał Konstytucyjny uznaje za niezbędne przedstawienie procedury notyfikacyjnej, z zastrzeżeniem, że wyżej wskazana dyrektywa nie stanowi wprost wzorca kontroli w niniejszej sprawie.

4.2. Procedura notyfikacyjna przewidziana w dyrektywie 98/34/WE.

Dyrektywa 98/34/WE ustanawia procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego. Dyrektywa ta stanowi jeden z wielu aktów prawa pochodnego UE, które nakładają na państwa członkowskie obowiązki notyfikacyjne, a więc wymogi spełnienia określonych procedur unijnych, sprowadzających się do uprzedniego poinformowania właściwych organów UE o zaistniałych faktach czy też planowanych regulacjach prawnych. Obowiązki notyfikacyjne mogą wynikać z aktów unijnych prawa pochodnego lub pierwotnego. Na poziomie samego TFUE została m.in. uregulowana tzw. ogólna podstawa harmonizacyjna (art. 114 ust. 4-7 TFUE). Zgodnie z art. 114 TFUE, po przyjęciu środka harmonizacyjnego przez organy UE, państwo członkowskie notyfikuje Komisji Europejskiej zarówno utrzymanie dotychczasowych, jak i wprowadzenie nowych środków wraz z ich uzasadnieniem, a Komisja ma 6 miesięcy, z możliwością przedłużenia o kolejne 6, na zatwierdzenie lub odrzucenie przepisów krajowych po sprawdzeniu, czy są one środkiem arbitralnej dyskryminacji lub ukrytym ograniczeniem w handlu między państwami członkowskimi i czy stanowią one przeszkodę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Powyższa procedura notyfikacyjna różni się w kilku istotnych elementach od procedury unormowanej w dyrektywie 98/34/WE, ponieważ jej przedmiotem są już obowiązujące przepisy wprowadzające ograniczenia, idące dalej niż to wynika z unijnego prawa pochodnego, służącego harmonizacji prawa państw członkowskich, a Komisja ma dalej idące kompetencje, może bowiem zatwierdzić lub odrzucić przepisy przedłożone do notyfikacji.

Procedura notyfikacji norm i przepisów technicznych, unormowana w dyrektywie 98/34/WE, znajduje oparcie w ogólnej podstawie harmonizacyjnej wskazanej w art. 114 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Sens procedury notyfikacyjnej według pkt 5 preambuły dyrektywy sprowadza się do tego, że „Komisja [Europejska] bezwzględnie musi mieć dostęp do niezbędnej informacji technicznej przed przyjęciem przepisów technicznych, zatem Państwa Członkowskie (...) powinny powiadomić Komisję o swoich projektach w dziedzinie przepisów technicznych”. Procedura notyfikacyjna jest więc formą swoistej „kontroli prewencyjnej” projektów prawa krajowego przez organy unijne, służącą sprawdzeniu, czy proponowana regulacja nie narusza postanowień traktatowych dotyczących swobodnego przepływu towarów (tak TSUE m.in. w wyroku z 30 kwietnia 1996 r., w sprawie CIA Security International SA przeciwko Signalson SA i Securitel SPRL, C-194/94). Państwo członkowskie musi ponadto powiadomić wszystkie pozostałe państwa członkowskie o projektowanych przepisach technicznych (pkt 6 preambuły). Komisja i państwa członkowskie muszą dysponować wystarczająco długim okresem, aby zaproponować poprawki do projektowanych środków, aby usunąć lub zmniejszyć wszelkie bariery, które mogłyby powstać w stosunku do swobodnego przepływu towarów (pkt 13 preambuły), a dane państwo członkowskie musi uwzględnić te poprawki przy tworzeniu ostatecznego tekstu projektowanych środków (pkt 14 preambuły).

Zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE państwa członkowskie niezwłocznie przekażą Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych, z wyjątkiem tych, które w pełni stanowią transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej, w którym to przypadku wystarczającą będzie informacja dotycząca odpowiedniej normy. Komisja niezwłocznie poinformuje pozostałe państwa członkowskie o projekcie i wszelkich dokumentach, które zostały jej przekazane. W odniesieniu do specyfikacji technicznych lub innych wymogów bądź zasad dotyczących usług, określonych w art. 1 pkt 11 akapicie drugim, tiret trzecie dyrektywy, uwagi lub szczegółowe opinie Komisji lub państw członkowskich mogą dotyczyć jedynie aspektów, które mogą utrudnić handel lub, w stosunku do zasad dotyczących usług, swobodę przepływu usług lub swobodę przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych w dziedzinie usług, a nie fiskalnych lub finansowych aspektów tego środka. W myśl art. 8 ust. 2 dyrektywy 98/34/WE Komisja i państwa członkowskie mogą zgłaszać uwagi do państwa członkowskiego, które przesłało projekt przepisów technicznych, a państwo członkowskie uwzględni te uwagi tak dalece, jak to będzie możliwe

przy kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych. Z kolei zgodnie z art. 9 ust. 1, 3 i 4 dyrektywy 98/34/WE państwo członkowskie, które dokonało notyfikacji, jest zobowiązane do odroczenia przyjęcia przepisów technicznych o stosowne 3, 4 lub 6 miesięcy, a w szczególnych okolicznościach o nawet 12 miesięcy, począwszy od daty otrzymania przez Komisję stosownego projektu.

W myśl art. 9 ust. 7 dyrektywy 98/34/WE odroczeń nie stosuje się w przypadkach, gdzie, z nagłych powodów, spowodowanych przez poważne i nieprzewidziane okoliczności odnoszące się do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, ochrony zwierząt lub roślin oraz, w stosunku do zasad dotyczących usług, również dla porządku publicznego, w szczególności ochrony nieletnich, państwo członkowskie jest zobowiązane przygotować przepisy techniczne w bardzo krótkim czasie, w celu ich natychmiastowego przyjęcia i wprowadzenia w życie bez możliwości jakichkolwiek konsultacji lub z nagłych powodów, spowodowanych przez poważne okoliczności odnoszące się do ochrony bezpieczeństwa i integralności systemu finansowego, w szczególności ochrony depozytariuszy, inwestorów i osób ubezpieczonych, państwo członkowskie jest zobowiązane natychmiast przyjąć i wprowadzić w życie przepisy w sprawie usług finansowych.

Wreszcie art. 10 dyrektywy 98/34/WE przewiduje, że art. 8 i art. 9 nie stosuje się do tych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich lub dobrowolnych porozumień, dzięki którym państwa członkowskie:

- są zgodne z wiążącymi aktami wspólnotowymi, które skutkują przyjęciem specyfikacji technicznych i zasad dotyczących usług,
- wypełniają zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych, które skutkują przyjęciem wspólnych specyfikacji technicznych lub zasad dotyczących usług we Wspólnocie;
- stosują klauzule bezpieczeństwa, wprowadzone przez obowiązujące wspólnotowe akty prawne,
- stosują przepisy art. 8 ust. 1 dyrektywy 92/59/EWG,
- ograniczają się do wykonania orzeczenia TSUE,
- ograniczają się do wprowadzenia zmiany przepisów technicznych w rozumieniu art. 1 pkt 11, zgodnie z wnioskiem Komisji zmierzającym do usunięcia przeszkód w handlu lub, w przypadku zasad dotyczących usług, w swobodnym przepływie usług lub w swobodzie przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych w dziedzinie usług.

W art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE wyjaśnia także pojęcie przepisów technicznych, których dotyczy notyfikacja. I tak zgodnie z powyższym „przepisy techniczne” oznaczają: „specyfikacje techniczne i inne wymagania bądź zasady dotyczące usług, włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, *de jure* lub *de facto*, w przypadku wprowadzenia do obrotu, świadczenia usługi, ustanowienia operatora usług lub stosowania w Państwie Członkowskim lub na przeważającej jego części, jak również przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne Państw Członkowskich, z wyjątkiem określonych w art. 10, zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania produktu lub zakazujące świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług”. Przepisy techniczne obejmują *de facto*: 1) przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne państwa członkowskiego, które odnoszą się do specyfikacji technicznych bądź innych wymagań lub zasad dotyczących usług, bądź też do kodeksów zawodowych lub kodeksów postępowania, które z kolei odnoszą się do specyfikacji technicznych bądź do innych wymogów lub zasad dotyczących usług, zgodność z którymi pociąga za sobą domniemanie zgodności z zobowiązaniami nałożonymi przez wspomniane przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne; 2) dobrowolne porozumienia, w których władze publiczne są stroną umawiającą się, a które przewidują, w interesie ogólnym, zgodność ze specyfikacjami technicznymi lub innymi wymogami albo zasadami dotyczącymi usług, z wyjątkiem specyfikacji odnoszących się do przetargów przy zamówieniach publicznych; 3) specyfikacje techniczne lub inne wymogi bądź zasady dotyczące usług, które powiązane są ze środkami fiskalnymi lub finansowymi mającymi wpływ na konsumpcję produktów lub usług przez wspomaganie przestrzegania takich specyfikacji technicznych lub innych wymogów bądź zasad dotyczących usług; specyfikacje techniczne lub inne wymogi bądź zasady dotyczące usług powiązanych z systemami zabezpieczenia społecznego nie są objęte tym znaczeniem.

Zgodnie z art. 12 dyrektywy 98/34/WE przepis techniczny przyjmowany przez państwo członkowskie musi zawierać odniesienie do niniejszej dyrektywy lub takie odniesienie powinno towarzyszyć jego urzędowej publikacji.

Żadne z postanowień dyrektywy 98/34/WE, a także postanowień TFUE, nie odnosi się do braku notyfikacji przez państwo członkowskie przepisów technicznych ani nie określa skutków braku notyfikacji.

Konsekwencje niedochowania wymogów notyfikacyjnych zostały bowiem ustalone dopiero w orzecznictwie TSUE. I tak począwszy od wyroku z 2 sierpnia 1993 r. w sprawie Komisja przeciwko Republice Włoskiej, C-139/92, TSUE przyjmuje, że naruszenie obowiązku notyfikacji stanowi samodzielną podstawę stwierdzenia uchybienia przez państwo zobowiązaniom traktatowym. Dzieje się tak nawet w sytuacji, gdy nienotyfikowane

przepisy techniczne nie są sprzeczne z materialnym regulacjami prawa UE (zob. np. wyrok z 1 czerwca 1994 r. w sprawie Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec, C-317/92).

Co więcej, od wyroku TSUE z 30 kwietnia 1996 r. w sprawie CIA Security International SA przeciwko Signalson SA i Securitel SPRL, C-194/94, uznaje się, że „uchybiecie obowiązkowi notyfikacji stanowiące uchybiecie proceduralne przy przyjmowaniu danych przepisów technicznych powoduje bezskuteczność tych przepisów technicznych, co oznacza, że nie można się na nie powoływać wobec jednostki” (pkt 45 uzasadnienia wyroku). TSUE w powyższym wyroku stwierdził, że „celem dyrektywy jest ochrona swobodnego przepływu towarów poprzez uprzednią kontrolę o charakterze prewencyjnym (...). Skuteczność tej kontroli jest tym silniejsza, że dyrektywę należy interpretować w ten sposób, iż naruszenie obowiązku notyfikacji stanowi poważne uchybiecie proceduralne, powodujące bezskuteczność spornych przepisów technicznych wobec jednostki” (pkt 48 uzasadnienia wyroku). TSUE przesądził tym samym, że postanowienia dyrektywy 98/34/WE są bezwarunkowe, i dostatecznie precyzyjne, by mogły się na nie powoływać jednostki w stosunku do organów administracji publicznej (relacje wertykalne) w postępowaniu przed sądami i innymi organami krajowymi, a prawo unijne nakazuje sądowni krajowemu odmówić zastosowania przepisu technicznego, który nie został notyfikowany Komisji Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że dla określenia powyższych skutków niedochowania wymagań notyfikacyjnych w odniesieniu do przepisów technicznych, TSUE posłużył się zarówno zasadą pierwszeństwa prawa unijnego, nakazującą przy kolizji norm materialnych zamiast krajowej stosować normę unijną, jak i zasadą bezpośredniego skutku, dającą jednostkom prawo powoływać się na prawo unijne przed sądami. Uznanie bezskuteczności nienotyfikowanych krajowych przepisów technicznych umożliwiła jednak dopiero twórczo rozwijana zasada efektywności, będąca praktycznym wyrazem zasady pierwszeństwa i bezpośredniego skutku, której celem jest umożliwienie jednostkom dochodzenia przed sądami krajowymi pełnego przestrzegania i ochrony wynikającej z prawa unijnego. Wskazany wyrok TSUE zapoczątkował stabilną w tym względzie linię orzecznictwa prejudycjalnego (zob. także np. wyrok z 20 marca 1997 r. w sprawie Bic Benelux SA przeciwko Belgii, C-13/96).

Dyrektywa 98/34/WE reguluje zatem dwie podstawowe kwestie, a mianowicie wskazuje czy też przybliża, co należy rozumieć przez pojęcie „przepis techniczny”, oraz określa unijną procedurę notyfikacyjną takich przepisów, a więc tryb, w jakim państwo członkowskie jest zobowiązane do informowania Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich o projektowanych przepisach technicznych, a także do uwzględniania proponowanych przez Komisję i inne państwa zmian w ostatecznej wersji projektu. Notyfikacja przepisów technicznych sprowadza się zatem do swoistej „kontroli uprzedniej” projektów aktów normatywnych, podczas której, zgodnie z art. 8 dyrektywy 98/34/WE, Komisja Europejska i państwa członkowskie zgłaszają uwagi i szczegółowe opinie, a państwo notyfikujące „uwzględni te uwagi tak dalece, jak to możliwe przy kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych”. Nie ulega więc wątpliwości, że notyfikacja, chociaż nie jest tożsama, ma zbliżony charakter do konsultacji, opiniowania, powiadomień czy też wszelkich uzgodnień dotyczących aktów normatywnych lub ich projektów. Unormowanie procedury notyfikacyjnej w aspekcie prawa unijnego obejmuje przede wszystkim samo wprowadzenie tego obowiązku, a także kompetencje instytucji lub organów unijnych, postępowanie prowadzące do oceny przedłożonego projektu aktu normatywnego i wreszcie konsekwencje tego postępowania czy też braku notyfikacji. Notyfikacja w aspekcie prawa krajowego dotyczy przede wszystkim miejsca tego obowiązku w procedurze prawotwórczej, a następnie pozostałych kwestii (zob. S. Biernat, *Wpływ prawa Unii Europejskiej na źródła prawa administracyjnego i procedurę prawodawczą*, [w:] *System prawa administracyjnego, Europeizacja prawa administracyjnego*, t. 3, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 605).

Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne podkreślić, że dyrektywa 98/34/WE została terminowo implementowana do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. Nr 169, poz. 1386, ze zm.; jak stanowi art. 12 ust. 2 tej ustawy: „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, sposób funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, mając na względzie konieczność precyzyjnego podziału zadań w tym zakresie między właściwe organy administracji rządowej oraz państwowe jednostki organizacyjne w celu realizacji zobowiązań wynikających z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych”). Co więcej, rozporządzenie w sprawie notyfikacji korzysta z domniemania prawidłowości implementacji (zob. wyrok TSUE z 16 grudnia 1993 r. w sprawie Wagner Miret przeciwko Fondo de Garantia Salarial, C-334/92, pkt 20, w którym stwierdzono, że: „Sąd krajowy musi założyć, że w świetle art. 249 akapit 3 WE, Państwo Członkowskie, korzystając z zakresu uznania przyznanego mu na mocy tego przepisu, miało zamiar wykonać w pełni zobowiązania tworzone w ramach danej dyrektywy”), jest więc zgodne treściowo z dyrektywą 98/34/WE. A zatem z perspektywy prawa krajowego zarówno obowiązek notyfikacji, jak i sama procedura oraz konsekwencje z niej wynikające są w pełni uregulowane na poziomie rozporządzenia w sprawie notyfikacji.

Niezależnie jednak od terminowej i prawidłowej transpozycji powyższej dyrektywy do porządku krajowego, TSUE przyjmuje w omówionym wyżej orzecznictwie, że brak notyfikacji przepisów technicznych pociąga za sobą

następujące konsekwencje: po pierwsze, jednostki mogą powoływać się przed sądami na niedochowanie przez państwo obowiązku notyfikacji, o którym mowa w dyrektywie 98/34/WE, a sądy krajowe powinny odmawiać stosowania nienotyfikowanych przepisów technicznych. Co więcej, odmowę stosowania przepisów krajowych przez sądy uzasadnia sam fakt niedochowania unijnych procedur opiniowania projektów przepisów technicznych; nie ma znaczenia, czy treść proponowanych przepisów jest zgodna z prawem unijnym. Bezskuteczność przepisów krajowych nie pociąga zatem za sobą zastąpienia ich treści odpowiednimi i adekwatnymi unormowaniami prawa unijnego. Nie mamy bowiem do czynienia z typowym konfliktem treściowym regulacji o charakterze materialnym, ale niestosowaniem przepisów krajowych ze względu na niedochowanie unijnej procedury notyfikacyjnej. Z perspektywy unijnej nie ma jednak znaczenia, czy w rezultacie niestosowania nienotyfikowanych przepisów przez sądy krajowe w danej dziedzinie prawa, czy też jej wycinku, powstanie chaos czy próżnia prawna, istotne jest bowiem, by swoista sankcja bezskuteczności wzmacniała efektywność przestrzegania przez państwa członkowskie wymaganych przez prawo unijne procedur notyfikacji.

4.3. Ustawa o grach hazardowych – uchwalenie ustawy.

Rządowy projekt ustawy o grach hazardowych, zawierający propozycję wprowadzenia do systemu prawnego kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów, w takim brzmieniu, w jakim przepisy te zostały następnie uchwalone i weszły w życie, został wniesiony do Sejmu 12 listopada 2009 r. (druk sejmowy nr 2481/VI kadencja). Do projektu ustawy o grach hazardowych dołączono opinię sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej z 12 listopada 2009 r. o zgodności z prawem Unii Europejskiej powyższego projektu. 13 listopada 2009 r. projekt został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu. 17 listopada 2009 r. odbyło się I czytanie na posiedzeniu w Sejmie, następnie projekt został skierowany do prac w Komisji Finansów Publicznych (druk sejmowy nr 2508/VI kadencja i 2508-A/VI kadencja). Drugie czytanie odbyło się 19 listopada 2009 r. na posiedzeniu Sejmu, po czym projekt został ponownie skierowany do prac w komisji. Po przedstawieniu sprawozdania komisji, 19 listopada 2009 r. odbyło się III czytanie projektu i na tym posiedzeniu Sejmu projekt został uchwalony. Po uchwaleniu ustawa została przekazana Marszałkowi Senatu. Senat nie wniósł poprawek do ustawy. Prezydent podpisał ustawę o grach hazardowych 26 listopada 2009 r. Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 30 listopada 2009 r. (Nr 201, poz. 1540) i weszła w życie (z pewnymi wyjątkami) 1 stycznia 2010 r.

Ustawa o grach hazardowych zastąpiła dotychczas obowiązującą ustawę z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27, ze zm.). W ustawie o grach hazardowych wprowadzono systemowe zmiany dotyczące prowadzenia reglamentowanej prawnie działalności gospodarczej polegającej na organizowaniu gier hazardowych. W nowej ustawie odmiennie niż uprzednio uregulowano możliwość urządzania gier na automatach, w tym o tzw. niskich wygranych. Dotychczas do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach wystarczające było zezwolenie, a działalność taką można było prowadzić w salonach gier czy też w punktach gastronomicznych, handlowych lub usługowych, gdzie umieszczony został automat do gry o niskich wygranych. W ustawie o grach hazardowych odstąpiono od możliwości urządzania gier na wszelkich automatach bez koncesji i poza kasynami gry.

Zgodnie z art. 3 ustawy o grach hazardowych urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach jest dozwolone wyłącznie na zasadach określonych w ustawie. W myśl art. 6 ustawy o grach hazardowych działalność w zakresie gier na automatach może być prowadzona na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry, wyłącznie w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, mającej siedzibę na terytorium RP.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych urządzenie gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry. Natomiast w myśl art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych karze pieniężnej podlega urządzający gry na automatach poza kasynem gry. W takim przypadku wysokość kary wynosi 12 000 zł od każdego automatu (art. 89 ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych).

Ustawa o grach hazardowych określiła także zasady wygaszania rynku gier na automatach. I tak, w myśl art. 129 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier na podstawie zezwoleń jest prowadzona do czasu wygaśnięcia tych zezwoleń. Umarza się postępowania w sprawie wydania zezwoleń w powyższym zakresie, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy (art. 129 ust. 2 ustawy o grach hazardowych).

Z uzasadnienia projektu ustawy o grach hazardowych wynika jednoznacznie, że rząd zdecydował się na nowe i kompleksowe uregulowanie obszaru związanego z grami hazardowymi z dwóch zasadniczych powodów, a mianowicie ograniczenia negatywnych skutków hazardu oraz przewyciężenia istniejących nieprawidłowości i patologii poprzez wzmocnienie kontroli państwa nad rynkiem hazardowym. Rząd uznał wprowadzenie nowej ustawy za konieczne do naprawy obecnego stanu rzeczy, przede wszystkim ze względu na zagrożenia

uzależnieniem od hazardu. Problem uzależnienia od hazardu wiąże się z praktycznie nieograniczonym dostępem, także przez osoby nieletnie, do różnorodnych form hazardu, w tym gier na automatach o niskich wygranych. Zwiększeniu ochrony społeczeństwa i praworządności przed negatywnymi skutkami hazardu służyć ma m.in.: odstąpienie od możliwości urządzania gier na wszelkich automatach z elementami losowości poza kasynami gry. Z kolei zwiększeniu pewności i rzetelności podmiotów legalnie prowadzących działalność gospodarczą na rynku hazardowym służyć ma m.in. wprowadzenie restrykcyjnych kar administracyjnych za urządzanie gier wbrew warunkom określonym w ustawie.

Bezsporne jest, że projekt ustawy o grach hazardowych, w tym kwestionowane przepisy, nie został notyfikowany w trybie przewidzianym w dyrektywie 98/34/WE. W toku prac nad tym projektem nie zgłaszano uwag dotyczących konieczności zastosowania unijnej procedury notyfikacji, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE i w rozporządzeniu w sprawie notyfikacji. Odstąpienie od notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych wydaje się świadomą decyzją rządu. Jak wynika z odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację poselską nr 7251, na etapie przygotowania projektu ustawy o grach hazardowych część przepisów, która w opinii ekspertów podlegała obowiązkowi notyfikacji, została wyodrębniona z projektu. W pozostałym zakresie uznano natomiast, że nie ma obowiązku notyfikacji. Notyfikacji Komisji Europejskiej 16 września 2010 r. został poddany rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3860/VI kadencja) zawierający szereg ograniczeń dotyczących rynku gier i zakładów wzajemnych. W uzasadnieniu tego projektu wskazano, że zawiera on przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE i dlatego celowo wyjęto je z pierwotnego projektu ustawy o grach hazardowych, aby umożliwić to „przeprowadzenie procesu legislacyjnego i uchwalenie przepisów ustawy o grach hazardowych, które nie podlegały obowiązkowi notyfikacji” (druk sejmowy nr 3860/VI kadencja).

4.4. Następstwa wyroku TSUE z 19 lipca 2012 r. w połączonych sprawach Fortuna sp. z o.o., Grand sp. z o.o. i Forta sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Gdyni (C-213/11; C-214/11 i C-217/11).

Kwestia braku notyfikacji przez Polskę projektu ustawy o grach hazardowych Komisji Europejskiej stanowiła tło wniesionego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku do TSUE wniosku o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym. WSA w Gdańsku postanowieniem z 16 listopada 2010 r. (sygn. akt III SA/Gd 261/10) wniósł o dokonanie wykładni art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE w kontekście rozpoznawanych spraw dotyczących odmowy przez Dyrektora Izby Celnej w Gdyni zmiany, przedłużenia i wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych.

TSUE w wyroku z 19 lipca 2012 r. w połączonych sprawach Fortuna sp. z o.o., Grand sp. z o.o. i Forta sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Gdyni (C-213/11; C-214/11 i C-217/11; dalej: Fortuna i inni) orzekł, że art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE należy interpretować w ten sposób, że „przepisy krajowe tego rodzaju, jak przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią potencjalnie «przepisy techniczne» w rozumieniu tego przepisu, w związku z czym ich projekt powinien zostać przekazany Komisji zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy wskazanej dyrektywy, w wypadku ustalenia, iż przepisy te wprowadzają warunki mogące mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktu. Dokonanie tego ustalenia należy do sądu krajowego”.

W uzasadnieniu powyższego wyroku TSUE powołał się w pierwszej kolejności na wyrok z 26 października 2006 r. wydany w sprawie Komisja przeciwko Grecji, C-65/05, w którym uznał, że przepisy zakazujące prowadzenia gier elektrycznych, elektromechanicznych i elektronicznych w jakichkolwiek miejscach publicznych i prywatnych z wyjątkiem kasyn należy uznać za przepisy techniczne, w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE. Następnie kategorycznie stwierdził, że w związku z powyższym „przepis tego rodzaju jak art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, zgodnie z którym urządzanie gier na automatach dozwolone jest jedynie w kasynach gry, należy uznać za «przepis techniczny» w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE”.

TSUE dalej uzasadniając powyższy wyrok, stwierdził, że przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych, które zakazują wydawania, przedłużenia i zmiany zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami, mogą bezpośrednio wpływać na obrót tymi automatami. TSUE wskazał, że w tych okolicznościach zadaniem sądu krajowego jest ustalić, czy takie zakazy mogą wpływać w sposób istotny na właściwości i sprzedaż tych automatów. Dokonując powyższych ustaleń, sąd krajowy powinien uwzględnić, zdaniem TSUE, między innymi tę okoliczność, że ograniczeniu liczby miejsc, gdzie dopuszczalne jest prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych, towarzyszy zmniejszenie ogólnej liczby kasyn. A także, w opinii TSUE, sąd krajowy powinien ustalić, czy automaty do gier o niskich wygranych mogą zostać przeprogramowane na automaty o wyższych wygranych w celu wykorzystania ich w kasynach, co mogłoby wpłynąć w sposób istotny na właściwości tych automatów.

WSA w Gdańsku, który wystąpił z pytaniem prejudycjalnym, wydał wyrok z 19 listopada 2012 r. (sygn. akt III SA/Gd 569/12, Lex nr 1234811) uchylający zapadłe w postępowaniu administracyjnym decyzje organów obu instancji w zakresie, w jakim rozstrzygnęły one o odmowie zmiany zezwolenia na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych. Sąd stwierdził, że przepisy ustawy o grach hazardowych wywarły istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktu, jakim jest automat o niskich wygranych, który po upływie ważności zezwoleń będzie mógł być wprowadzany dalej wykorzystywany, ale tylko w kasynach i w niewielkiej liczbie (w skali kraju – 3640, czyli 6,9% automatów o niskich wygranych faktycznie eksploatowanych pod koniec 2009 r.). Pozostałe automaty o niskich wygranych będą musiały zostać przeprogramowane na umieszczane w kasynach „automaty wysokohazardowe” albo na umieszczane poza kasynami automaty do gier zręcznościowych. W obu wypadkach nastąpi więc zasadnicza zmiana właściwości urządzenia. W tych okolicznościach sąd uznał, że ustawa o grach hazardowych zawiera przepisy techniczne, a zatem powinna być zostać notyfikowana.

Powyższy wyrok TSUE w sprawie Fortuna i inni stał się także inspiracją dla polskich sądów administracyjnych, a w pewnej mierze także sądów karnych, które zaczęły wydawać liczne wyroki, oceniając przepisy ustawy o grach hazardowych najpierw pod względem ich „techniczności”, a następnie bezskuteczności z uwagi na brak notyfikacji według procedury przewidzianej w dyrektywie 98/34/WE.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wystąpiły jednak znaczące rozbieżności. I tak, jedne sądy administracyjne uznają, że art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych jest przepisem technicznym (tak np. WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 30 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Go 990/12, Lex nr 1270417; WSA w Gliwicach w wyroku z 11 lutego 2013 r., sygn. akt III SA/Gl 1611/12, Lex nr 1312484), inne natomiast stwierdzają, że przepis ten nie ma charakteru technicznego i nie podlega procedurze uprzedniej notyfikacji (tak np. WSA we Wrocławiu w wyroku z 10 października 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 496/13, Lex nr 1388032; WSA w Warszawie w wyroku z 17 grudnia 2012 r., sygn. akt VI SA/Wa 1899/12, Lex nr 1332200), wreszcie NSA najczęściej po prostu uchyla zaskarżone wyroki sądów niższej instancji i przekazuje sprawy do ponownego rozpoznania, zobowiązując do zbadania, czy przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE (tak np. wyroki NSA: z 18 września 2013 r., sygn. akt II GSK 89/11, Lex nr 1559039; z 20 września 2013 r., sygn. akt II GSK 737/11, Lex nr 1558948; z 25 września 2013 r., sygn. akt II GSK 380/11, Lex nr 1558769 oraz z 14 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 1527/12, Lex nr 1488063).

W odniesieniu do sądów karnych pierwszorzędne znaczenie ma postanowienie SN z 28 listopada 2013 r., w którym SN odmówił wprowadzenia uchwały dotyczącej zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy, stwierdził natomiast, że naruszenie wynikającego z dyrektywy 98/34/WE obowiązku notyfikacji przepisów technicznych ma charakter naruszenia trybu ustawodawczego, którego konstytucyjność może być zbadana wyłącznie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jeżeli zatem w konkretnym postępowaniu sąd dochodzi do wniosku, że doszło do takiej wadliwości trybu ustawodawczego, może nie stosować tych przepisów tylko w ten sposób, że zawiesi prowadzone postępowanie, w którym miałyby one zastosowanie i skieruje stosowne pytanie do Trybunału Konstytucyjnego. W postanowieniu z 28 listopada 2013 r. Sąd Najwyższy podkreślił, że „Konstytucja nie przewiduje, by notyfikacja była kryterium ważności stanowiących w Polsce przez parlament norm prawnych, a tym samym nie warunkuje obowiązywania tych norm. Także TSUE (...) w swoim orzecznictwie wykluczał takie konsekwencje naruszenia obowiązku notyfikacji”. Zdaniem Sądu Najwyższego, „uzasadnione jednak jest twierdzenie, że z uwagi na wagę i charakter obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej projektu regulacji prawnych zawierających przepisy techniczne stanowi on w istocie element konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw, a jego naruszenie może być kwestionowane właśnie jako naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Jednocześnie, z uwagi na mające swoje uzasadnienie w zasadzie pewności prawa, powszechnie akceptowane w polskim systemie prawa domniemanie konstytucyjności ustawy oraz skoncentrowaną kontrolę badania tej konstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem władnym do stwierdzenia naruszenia trybu ustawodawczego i uchylenia z tego powodu wadliwie ustanowionej ustawy”. W ocenie Sądu Najwyższego, „nie mogą tego czynić samodzielnie sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe czy też Sąd Najwyższy, odmawiając stosowania prawa. Sądy te – i to przede wszystkim sądy I instancji – mają natomiast prawo (i obowiązek) zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego ze stosownym pytaniem prawnym kwestionującym dochowanie trybu ustawodawczego, z uwagi na niespełnienie obowiązku notyfikacji określonego przepisu, zawieszając jednocześnie postępowanie, w którym miałyby dojść do zastosowania wadliwie ustanowionego przepisu. W ten sposób dojdzie także do zrealizowania wskazywanej przez ETS konsekwencji niedopełnienia obowiązku notyfikacji w postaci niestosowania przepisu technicznego, który podlegał takiemu obowiązkowi. (...) Jeżeli wyrok Trybunału Konstytucyjnego potwierdzi wątpliwości sądu, wówczas dojdzie do formalnego uchylenia tego przepisu z uwagi na wadliwość trybu ustawodawczego i ostateczny brak podstaw do jego stosowania”. Stanowisko SN wyrażone w postanowieniu z 28 listopada 2013 r. jest reprezentatywne w odniesieniu do Sądu Najwyższego (por.

np. wyrok SN z 8 stycznia 2014 r., sygn. akt IV KK 183/13, Lex nr 1409532) i zostało co do zasady podzielone przez sądy karne niższej instancji, które w imponującej liczbie poczęły wnosić do TK stosowne pytania prawne.

Nie ulega zatem wątpliwości, że zarówno pytanie prawne NSA, jak i pytanie sądu rejonowego przedłożone w niniejszej sprawie, stanowią „pokłosie” omówionego wyżej wyroku TSUE w sprawie Fortuna i inni. Można bowiem z dużą dozą prawdopodobieństwa domniemywać, że gdyby nie wskazany wyrok TSUE, polskie sądy administracyjne i karne mogłyby nie stanąć przed problemem stosowania czy też niestosowania obowiązujących przecież przepisów ustawy o grach hazardowych.

Trybunał Konstytucyjny uznał zatem za konieczne podkreślić, że w myśl art. 267 TFUE kompetencje TSUE w zakresie orzekania w trybie prejudycjalnym sprowadzają się do wykładni traktatów oraz ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne UE. Z art. 267 TFUE wynika dość jasny podział kompetencji – TSUE dokonuje wykładni przepisów unijnych, wiążącej sąd krajowy w sprawie, w związku z którą wniósł pytanie prejudycjalne. Sąd krajowy z kolei dokonuje wykładni prawa krajowego, a następnie w drodze subsumcji stosuje prawo unijne do określonego stanu faktycznego. Oznacza to, że sądy krajowe nie są właściwe do dokonywania interpretacji budzących wątpliwości przepisów unijnych, a TSUE nie jest uprawniony ani do stosowania prawa unijnego do konkretnej sprawy, ani też wyjaśniania stanu faktycznego, będącego przedmiotem rozpoznania sądu krajowego. Przyjmuje się natomiast, że TSUE może, dokonując wykładni prawa unijnego, wyposażyć sąd krajowy w stosowne dyrektywy interpretacyjne wiążące się z prawem unijnym, które mogą być użyteczne w danej sprawie, zawisłej przed sądem pytającym. TSUE nie ma jednak z całą pewnością kompetencji do dokonywania wykładni, tym bardziej wiążącej, prawa krajowego ani też orzekania o jego obowiązywaniu. Wykładnia przepisów krajowych należy bowiem do sądów krajowych. Orzeczenie TSUE w kwestii wykładni lub ważności prawa unijnego jest wiążące z chwilą ogłoszenia dla sądu państwa członkowskiego, który wniósł pytanie prejudycjalne. Oznacza to, że sąd krajowy jest zobowiązany w danej sprawie zastosować przepisy unijne w znaczeniu ustalonym w orzeczeniu TSUE. Z reguły sąd krajowy bierze także pod uwagę sformułowane przez TSUE wskazówki interpretacyjne wiążące się z prawem unijnym. Orzeczenie TSUE wydane w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne nie ma skuteczności *erga omnes*, nie jest wprost wiążące dla innych sądów krajowych czy też innych organów publicznych. Nie ulega jednak wątpliwości, że oddziałuje na orzecznictwo innych sądów krajowych siłą autorytetu samego TSUE oraz mocą argumentów użytych w orzeczeniu prejudycjalnym. Sądy krajowe oraz inne organy publiczne nie powinny bowiem co do zasady przyjmować odmiennej interpretacji prawa unijnego niż ustalona w orzecznictwie TSUE. Z drugiej jednak strony nie jest wykluczone, aby ten sam sąd, który złożył już pytanie prejudycjalne, a także inny sąd krajowy ponownie wniósł takie pytanie do TSUE, jeżeli ma poważne trudności z wykładnią i zastosowaniem orzeczenia, pojawią się nowe wątpliwości dotyczące rozumienia przepisu czy też nowe okoliczności, które mogą doprowadzić do wydania odmiennego niż dotychczas orzeczenia przez TSUE.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy podkreślić, że wyrok TSUE w sprawie Fortuna i inni był bez wątpienia wiążący dla Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, który wniósł pytanie prejudycjalne. Zakres związania powyższym wyrokiem TSUE ograniczał się jednak z natury rzeczy do wykładni prawa unijnego, a więc rozumienia art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE. W wyroku tym TSUE przyjął, dokonując *de facto* również interpretacji prawa krajowego, że przepisy tego rodzaju, jak przepisy ustawy o grach hazardowych, „które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią potencjalnie «przepisy techniczne»”, w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE. W sentencji powyższego wyroku TSUE stwierdził jednak jednoznacznie, że: „Dokonanie tego ustalenia należy do sądu krajowego”. To sąd krajowy miał dopiero ustalić, czy potencjalnie techniczne przepisy rzeczywiście „wprowadzają warunki mogące mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktu”. W uzasadnieniu tego orzeczenia TSUE wskazał także sądowi krajowemu wytyczne, pomagające ocenić, czy mające zastosowanie w danej sprawie przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter przepisów technicznych, w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE. TSUE, orzekając w sprawie Fortuna i inni nie mógł rozstrzygnąć, czy przepisy krajowe ustawy o grach hazardowych mają charakter technicznych, kompetencja w tym zakresie należy bowiem do sądów krajowych. To sądy krajowe dokonują interpretacji prawa krajowego. Stąd też za nieuprawnione należy uznać wszelkie wypowiedzi TSUE, w których kategoricznie oceniał przepisy ustawy o grach hazardowych. Wypada bowiem jeszcze raz z całą mocą podkreślić, że TSUE nie miał kompetencji do oceny, czy konkretne przepisy, np. art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, mają charakter przepisów technicznych. Tym samym wyrokowi TSUE w sprawie Fortuna i inni nie można przypisywać waloru rozstrzygnięcia co do technicznego charakteru niektórych przepisów ustawy o grach hazardowych wiążącego wszystkie sądy krajowe i inne organy publiczne. Zakres oddziaływania powyższego wyroku na ewentualne orzecznictwo krajowe sprowadza się jedynie do tego, że niektóre przepisy ustawy o grach hazardowych z perspektywy art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE mogą być potencjalnie, a więc hipotetycznie, „techniczne”. Rozstrzygnięcie tej kwestii należy jednak

wyłącznie do sądu orzekającego w danej sprawie i stosującego przepisy krajowe ustawy o grach hazardowych. Sąd ten może oczywiście, uznając rację argumentów zawartych w wyroku TSUE w sprawie Fortuna i inni, wziąć pod uwagę także wskazówki zawarte w tym wyroku związane z prawem unijnym. Kwestia technicznego charakteru niektórych przepisów ustawy o grach hazardowych nie została jednak absolutnie przesądzona w wyroku TSUE w sprawie Fortuna i inni, a wręcz przeciwnie, jak stwierdzono w sentencji tego wyroku, dokonanie tego ustalenia należy do sądów krajowych.

4.5. Konstytucyjny tryb ustawodawczy a procedura notyfikacyjna przewidziana w dyrektywie 98/34/WE.

Przechodząc do oceny zgodności art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji z perspektywy dochowania konstytucyjnego trybu ustawodawczego, Trybunał Konstytucyjny pragnie jeszcze raz podkreślić, że oba sądy pytające chcą w istocie otrzymać odpowiedzi na pytania: po pierwsze, czy wymagania dotyczące notyfikacji Komisji Europejskiej tzw. przepisów technicznych, o których mowa w dyrektywie 98/34/WE, stanowią element konstytucyjnego trybu ustawodawczego, po drugie, jakie są z perspektywy konstytucyjnej konsekwencje ich niedochowania.

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne powtórzyć, że orzeczenie naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego oznacza, iż ustawa, czy też poszczególne jej przepisy, przestają obowiązywać (zob. np. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08). Co więcej, zgodnie z art. 42 ustawy o TK: „Orzekając o zgodności aktu normatywnego (...) z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu (...), jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu”.

Mając powyższe cały czas na względzie, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że co do zasady konstytucyjny tryb stanowienia ustaw został uregulowany w art. 112, art. 118-124 Konstytucji, a więc od momentu wniesienia projektu ustawy do Sejmu, aż do zarządzenia przez Prezydenta ogłoszenia uchwalonej ustawy w Dzienniku Ustaw. Nie ulega też wątpliwości, że konstytucyjne unormowanie nie jest zupełne i nie obejmuje całego trybu stanowienia ustawy. Zawiera jednak podstawowe elementy tego trybu i formułuje z perspektywy konstytucyjnej zasady nadrzędne. Nietrudno zauważyć, że żaden z przepisów konstytucyjnych, oprócz inicjatywy ustawodawczej, nie normuje wprost etapu poprzedzającego wniesienie projektu ustawy do Sejmu, a w szczególności wszelkich obowiązków konsultacyjnych czy też opiniodawczych w zakresie tekstu mającego stać się dopiero projektem ustawy. To dopiero dzięki orzecznictwu TK, poczynwszy od wyroku w sprawie o sygn. K 3/98, przyjmuje się, że elementy konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw zawierają także ustawy zwykłe, a także postanowienia regulaminów Sejmu i Senatu, w zakresie, w jakim Konstytucja się do nich odwołuje. Stąd też np. ustawowy obowiązek opiniowania przez KRS projektów ustaw, stanowić może konstytucyjny element trybu ustawodawczego w zakresie, w jakim znajduje zakotwiczenie w art. 186 Konstytucji (zob. wyrok o sygn. Kp 4/09). Istnieje jakościowa różnica między obowiązkiem opiniowania wynikającym z Konstytucji a analogicznym obowiązkiem ustawowym, który tworzy jedynie element ustawowego, a nie konstytucyjnego, trybu ustawodawczego. Uchybienie obowiązkowi opiniowania wynikającemu jedynie z ustawy jest nieprawidłowością, która nie prowadzi jednak do naruszenia konstytucyjnego standardu postępowania legislacyjnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznał, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Jest oczywiste, że żaden z przepisów Konstytucji nie normuje tej kwestii ani też nie odwołuje się do niej wprost czy nawet pośrednio. Notyfikacja tzw. przepisów technicznych jest bowiem przede wszystkim unijną procedurą, w jakiej państwo członkowskie jest zobowiązane do informowania Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich o projektowanych przepisach technicznych, a także do uwzględniania zgłoszonych przez nie szczegółowych opinii i uwag „tak dalece, jak to będzie możliwe przy kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych” – art. 8 ust. 2 dyrektywy 98/34/WE. Notyfikacja, jako unijna procedura swoistej „uprzedniej kontroli”, w której dochodzi do opiniowania i zgłaszania uwag przez Komisję Europejską oraz inne państwa członkowskie dotyczących przepisów technicznych, mających stanowić dopiero projekt ustawy, nie ma zakotwiczenia w Konstytucji. Powyższe ewidentne stanowisko zdaje się też podzielać, drugi sąd pytający, powołując się na stosowny fragment postanowienia z 28 listopada 2013 r., w którym SN uznał, że „Konstytucja nie przewiduje, by notyfikacja była kryterium ważności stanowionych w Polsce przez parlament norm prawnych, a tym samym nie warunkuje obowiązywania tych norm”. Notyfikacja przepisów technicznych określona w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie jest elementem konstytucyjnej procedury ustawodawczej. Stąd też dochowanie czy też niedochowanie procedury notyfikacyjnej nie ma wpływu na ocenę dochowania konstytucyjnego trybu stanowienia ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że brak notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych nie stanowił naruszenia takich reguł stanowienia ustaw, które mają swoje wyraźne źródło w przepisach Konstytucji i które dotyczyłyby w sensie treściowym konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie przyjmuje jednak, że dochowanie obowiązku opiniowania czy też konsultowania projektów ustaw, uregulowanego na poziomie ustaw zwykłych, podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nawet jeśli nie jest wymogiem konstytucyjnie określonego trybu ustawodawczego. Elementy trybu prawodawczego, które nie wynikają z konstytucyjnych standardów postępowania legislacyjnego, podlegają bowiem także kontroli Trybunału Konstytucyjnego (co zostało potwierdzone pierwszy raz w wyroku o sygn. K 3/98). Trybunał swoją kompetencję do badania pełnego dochowania wszystkich elementów procedury prawodawczej, które w szczególności sformułowane zostały w przepisach o randze ustawowej i w przepisach regulaminów parlamentarnych, wywodzi z art. 42 ustawy o TK. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że naruszenie obowiązków konsultacyjnych czy też opiniodawczych dotyczących projektu ustawy może być rozpatrywane w kategoriach naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji oraz zasady legalizmu – art. 7 Konstytucji, która nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.

Co więcej, w dotychczasowym orzecznictwie przyjęto, że „Nie można przy tym wykluczyć kontroli ustawy z perspektywy dochowania elementów procedury ustawodawczej polskiego prawa krajowego uregulowanych w aktach prawa unijnego” (TK w wyroku o sygn. K 33/12, powołując się na wyrok o sygn. Kp 4/08).

Uwzględniając powyższe stabilne orzecznictwo, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że notyfikacja przepisów technicznych, o której mowa zarówno w dyrektywie 98/34/WE, jak i implementującym ją do porządku krajowego rozporządzeniu w sprawie notyfikacji, nie jest wprost tożsama z opiniowaniem lub konsultowaniem projektów ustaw, wykazuje jednak bez wątpienia cechy podobne i ma, jak to wskazano wyżej, charakter zbliżony do konsultacji, powiadomień czy też uzgodnień dotyczących projektów aktów normatywnych. Należy bowiem jeszcze raz podkreślić, że państwo notyfikujące informuje Komisję o projektach przepisów technicznych, a Komisja i inne państwa członkowskie przedkładają szczegółowe opinie lub uwagi, które państwo uwzględnia tak dalece, jak to będzie możliwe przy kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych (zob. art. 8 dyrektywy 98/34/WE). W przypadku notyfikacji przepisów technicznych mamy zatem do czynienia z procedurą podobną do opiniowania czy też konsultowania projektów ustaw, stąd też Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę wymogi wynikające z orzecznictwa TK dotyczącego tej problematyki.

Oдноśnie oceny dochowania trybu ustawodawczego w kontekście obowiązków o charakterze konsultacyjno-opiniodawczym Trybunał sformułował w wyroku o sygn. K 10/09 ogólne reguły. I tak, w pierwszej kolejności, badając zarzut naruszenia procedury prawodawczej, na tle konkretnej sprawy, Trybunał powinien wziąć „pod uwagę usytuowanie w systemie źródeł prawa aktu normatywnego, w którym statuowane są uprawnienia konsultacyjne, materię, której dotyczy obowiązek konsultacyjny, etap prac legislacyjnych, na którym zaniechano konsultacji, kumulowanie i częstotliwość naruszeń, faktyczny udział organów opiniodawczych w postępowaniu legislacyjnym”. Co więcej, nie ulega wątpliwości, że „jakościowo cięższym» uchybieniem w procedurze legislacyjnej jest zlekceważenie powinności konstytucyjnej”. Naruszenie obowiązku opiniowania czy też konsultacji nie oznacza samo przez się naruszenia Konstytucji. Trzeba bowiem pamiętać, że „uchwalanie ustaw należy z mocy Konstytucji do Sejmu, a rola podmiotów, którym przyznano prawo opinii, ogranicza się do zajęcia stanowiska pozwalającego Sejmowi na orientację w ich poglądach”.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdził, że wymóg uprzedniej notyfikacji projektów przepisów technicznych jest statuowany na poziomie dyrektywy 98/34/WE i implementującego ją rozporządzenia w sprawie notyfikacji. Jednak wbrew twierdzeniom NSA, sam fakt ujęcia obowiązku notyfikacji w dyrektywie unijnej nie oznacza jeszcze, że mamy do czynienia ze szczególnie wysoką, bo międzynarodową i ponadustawową, rangą procedury notyfikacji. Art. 91 ust. 3 Konstytucji stanowi, że: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. Należy przypomnieć, że dyrektywa 98/34/WE, podobnie jak inne dyrektywy, stanowi akt prawa pochodnego Unii Europejskiej, którego mocą państwa członkowskie zostają zobowiązane do implementacji określonych regulacji prawnych, służących osiągnięciu wskazanego w dyrektywie celu. Zgodnie z art. 288 TFUE, dyrektywa jest wiążąca dla państw członkowskich, do których jest skierowana, musi jednak przejść transpozycję do prawa krajowego. Dyrektywy unijne co do zasady nie podlegają więc bezpośredniemu stosowaniu. O bezpośrednim stosowaniu dyrektyw może być mowa tylko wtedy, gdy nie została ona terminowo lub należycie transponowana do porządku krajowego, a jej konkretne postanowienia nadają się do takiego stosowania. Wreszcie dyrektywa może także wywierać bezpośredni skutek na poziomie wertykalnym, a więc w relacjach jednostka – państwo. Z kolei o ewentualnym pierwszeństwie dyrektywy w zakresie jej stosowania przed przepisami ustawowymi można mówić tylko w wypadku konfliktu merytorycznego, treściowego obu aktów prawnych. Dyrektywy nie mają zatem z natury rzeczy rangi hierarchicznie wyższej niż ustawy. Dyrektywy nie są z perspektywy konstytucyjnej prawem lepszym lub też ważniejszym merytorycznie i aksjologicznie niż

przepisy polskich ustaw. Dlatego też wymóg notyfikacji wynikający z dyrektywy 98/34/WE nie jest ważniejszy lub bardziej istotny niż analogiczny obowiązek wynikający z ustawy zwykłej.

Uwzględniając powyższe, Trybunał Konstytucyjny uznał, że obowiązek notyfikacji Komisji i innym państwom członkowskim, o którym mowa w dyrektywie 98/34/WE, nie jest uprzywilejowany w stosunku do wszelkich innych podobnych obowiązków opiniowania i konsultowania wynikających z ustaw zwykłych. Z tej tylko racji, że został ujęty w dyrektywie 98/34/WE, nie może być podniesiony, czy też zrównany z wymogami konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Co więcej, z perspektywy prawa krajowego wymóg uprzedniej notyfikacji wynika przede wszystkim z rozporządzenia w sprawie notyfikacji, które korzysta w tym względzie z domniemania prawidłowej implementacji, jego ranga jest jednak niższa niż ustawy.

Jak wskazano wyżej, notyfikacja przepisów technicznych jest unijną procedurą swoistej „kontroli prewencyjnej” projektów prawa krajowego przez Komisję Europejską, służącą sprawdzeniu, czy proponowana regulacja nie narusza swobodnego przepływu towarów i usług. Z tej też racji notyfikacji Komisji Europejskiej i innym państwom członkowskim podlegają tylko i wyłącznie projekty przepisów technicznych, a więc takich, które co do zasady mogą ograniczać szeroko rozumianą swobodę przepływu towarów. Dyrektywa 98/34/WE nie definiuje jednak w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości, co należy rozumieć przez przepis techniczny. Wręcz przeciwnie, określenie przepisu technicznego w art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE jest raczej nieprecyzyjne, wielokrotnie złożone i nieostre, stąd też jest często dookreślane w orzecznictwie TSUE. Notyfikację tzw. przepisów technicznych Komisji Europejskiej należy postrzegać jako unijną procedurę kontrolną. Nie jest to jednak współdecydowanie Komisji i innych państw członkowskich o ostatecznym kształcie stanowiących w porządku krajowym ustaw. Należy bowiem jeszcze raz podkreślić, że zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy 98/34/WE państwo notyfikujące jest zobowiązane do uwzględnienia szczegółowych opinii lub uwag Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich „tak dalece, ja to będzie możliwe”.

Bezsporne jest, że projekt ustawy o grach hazardowych, w tym zawarte w nim i kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy, nie został notyfikowany Komisji w trybie przewidzianym w dyrektywie 98/34/WE ani rozporządzeniu w sprawie notyfikacji. Nie ma jednak pewności, że taki obowiązek obciążał rząd w odniesieniu do projektowanej ustawy. Nie sposób bowiem jednoznacznie ustalić, czy zawarte w niej przepisy miały rzeczywiście charakter techniczny, w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE i rozporządzenia w sprawie notyfikacji. Jest bowiem oczywiste, że o ewentualnym naruszeniu procedury notyfikacji może być mowa dopiero wtedy, gdy dojdzie to stwierdzenia, że mamy do czynienia z przepisami technicznymi. Nie ulega wątpliwości, że notyfikacji, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE i implementującym ją rozporządzeniu w sprawie notyfikacji, podlegają wyłącznie przepisy techniczne. Ocena dochowania procedury notyfikacyjnej wchodzi w grę dopiero w momencie stwierdzenia, że mamy do czynienia z przepisem czy też przepisami technicznymi. Do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie należy jednak dokonywanie wiążącej wykładni kwestionowanych przepisów z perspektywy ich potencjalnego i hipotetycznego charakteru technicznego. Jak słusznie podkreślił TSUE w wyroku w sprawie Fortuna i inni dokonanie tego ustalenia należy do sądów krajowych, a więc sądów administracyjnych i karnych, które będą stosować przepisy ustawy o grach hazardowych, rozstrzygając konkretne sprawy.

Trybunał Konstytucyjny uważa jednak za konieczne podkreślić, że właśnie ze względu na nieprecyzyjność pojęcia przepisów technicznych, użytego w dyrektywie 98/34/WE i implementowanego w rozporządzeniu w sprawie notyfikacji, we wszystkich sytuacjach wątpliwych ostrożność nakazywałaby uczynić zadość wymogom notyfikacji potencjalnych przepisów technicznych Komisji Europejskiej. W takiej też sytuacji Sejm, podejmując decyzję co do uchwalenia projektowanej ustawy, mógłby skorzystać ze szczegółowych opinii lub uwag przedstawionych w tym względzie przez Komisję lub inne państwa członkowskie. Jest to tym bardziej istotne, że w obecnym stanie prawnym brak jest przepisów odnoszących się do problemu notyfikacji przepisów technicznych na etapie prac legislacyjnych w Sejmie, czy też normujących kwestię notyfikacji przepisów technicznych zawartych w projektach ustaw wnoszonych do Sejmu przez inne podmioty niż rząd. A co najważniejsze, można by uniknąć wszelkich konsekwencji związanych z brakiem notyfikacji, przede wszystkim mającego miejsce chaosu prawnego w zakresie stosowania ustawy o grach hazardowych przez sądy. Nie można bowiem nie zauważyć, że brak uprzedniej notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych jest formalnym aspektem wykorzystywanym przez niektórych przedsiębiorców działających w branży hazardowej do podejmowania prób wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów, które reglamentują ich działalność. Wskazane wyżej zróżnicowanie orzecznictwa sądowego w zakresie stosowania kwestionowanych przepisów ustawy o grach hazardowych z całą pewnością nie prowadzi do wzmocnienia takich wartości, jak pewność i bezpieczeństwo prawne.

Biorąc powyższe od uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznał, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE i rozporządzeniu w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Trybunał Konstytucyjny uznał także, że brak notyfikacji kwestionowanych przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie stanowi takiego naruszenia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Należy bowiem stwierdzić, że ewentualne niedopełnienie obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej, a więc hipotetyczne zaniechanie o charakterze formalnoprawnym unijnej procedury notyfikacji, nie pociąga za sobą automatycznie konieczności uznania, że doszło do naruszenia standardów konstytucyjnych w zakresie stanowienia ustaw. Nie można bowiem przyjąć, że każde, choćby potencjalne, uchybienie proceduralne, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez ten akt mocy obowiązującej. Istnieje jakościowa różnica między obowiązkiem opiniowania wynikającym z Konstytucji a analogicznym obowiązkiem tylko ustawowym, który tworzy jedynie element ustawowego, a nie konstytucyjnego, trybu ustawodawczego. Tym większa różnica istnieje między obowiązkiem opiniowania zakotwiczonym w Konstytucji a dopiero hipotetycznym obowiązkiem notyfikacji przepisów technicznych, o którym mowa w dyrektywie 98/34/WE. Uchybienie obowiązkowi opiniowania wynikającemu jedynie z ustawy jest zazwyczaj nieprawidłowością, która nie prowadzi jednak do naruszenia konstytucyjnego standardu postępowania legislacyjnego. Tym bardziej uchybienie ewentualnemu obowiązkowi notyfikowania Komisji Europejskiej potencjalnych przepisów technicznych nie może samo przez się prowadzić do naruszenia konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji oraz legalizmu – art. 7 Konstytucji.

Powyższego ustalenia Trybunału Konstytucyjnego nie zmienia ocena kwestionowanych przepisów ustawy o grach hazardowych także z perspektywy art. 9 Konstytucji, powołanego jako tzw. przepis związkowy, zgodnie z którym Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Należy bowiem podzielić stanowisko zawarte w wyroku o sygn. K 33/12, że „Konstytucja określa relacje między prawem międzynarodowym i prawem krajowym przede wszystkim zgodnie z zasadami dobra wspólnego, suwerenności, demokracji, państwa prawnego oraz przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu. W oparciu o te zasady można wyprowadzić wniosek, że Polska otwiera się na porządek międzynarodowy. Efektem przekazania kompetencji jest zazwyczaj skomplikowany układ zależności między państwem, jego organami a organizacją międzynarodową. Dlatego przekazanie kompetencji zawsze należy oceniać z punktu widzenia zasad kształtujących tożsamość konstytucyjną”. Stąd też, w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego, wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję.

Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji i nie naruszyły konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

5. Ocena zgodności art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z art. 20, art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.1. Sąd pytający zarzuca ponadto, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, poprzez nieproporcjonalną ingerencję naruszają wolność działalności gospodarczej – art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem NSA, na skutek wejścia w życie kwestionowanych przepisów zlikwidowana została możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w formie salonów gier na automatach oraz punktów gier na automatach o niskich wygranych. Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach jest bowiem dopuszczalne wyłącznie przez podmioty posiadające koncesję i prowadzące kasyna gry. Doprowadzi to do wyeliminowania i zdelegalizowania określonej działalności gospodarczej w sektorze hazardowym.

W przekonaniu NSA, wprowadzenie bezwzględnego zakazu urządzania gier na automatach poza kasynami gry nie było niezbędne dla ochrony „ważnego interesu publicznego”, w rozumieniu art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie sądu pytającego, „organy administracji publicznej są w stanie, pod warunkiem wyposażenia ich przez ustawodawcę w odpowiednie oprzyrządowanie proceduralne – pod kontrolą sądów administracyjnych – w sposób należyty wyważać *in concreto* wolność działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach z potrzebą ochrony wskazanych wyżej wartości konstytucyjnych”. Sąd pytający uważa, że zniesienia powszechnej dostępności gier na automatach nie uzasadnia konstytucyjnie wymagana ochrona porządku publicznego, zdrowia publicznego oraz wolności i praw innych osób przed negatywnymi następstwami hazardu. Zdaniem NSA, nie istnieje racjonalny powód, dla którego zachodziłaby konieczność ograniczenia wolności działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach.

5.2. Przechodząc do oceny zgodności kwestionowanych przepisów z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wolność działalności gospodarczej ma w świetle Konstytucji

dwojaki charakter – jest jednocześnie zasadą ustrojową i podstawą formułowania praw podmiotowych wynikających z tej wolności, których ograniczenie podlega ocenie z perspektywy wymogów konstytucyjnych.

W myśl art. 20 Konstytucji wolność działalności gospodarczej stanowi jedną z podstaw ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej – społecznej gospodarki rynkowej.

Zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Co do zasady wolność działalności gospodarczej obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku. Działalność gospodarcza ma bowiem z założenia zarobkowy charakter. Wolność działalności gospodarczej polega zatem na możliwości podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności i wyboru prawnych form ich realizacji, oraz z natury rzeczy podejmowania różnego rodzaju działań faktycznych (prowadzenie produkcji, handlu, usług itp.) czy też dokonywania w sposób „zawodowy” określonych czynności (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33).

Należy na wstępie zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już w swoim orzecznictwie potwierdzał, że gwarantowana konstytucyjnie wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom (por. np. wyroki TK z 27 lutego 2014 r., sygn. P 31/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16 i wskazane tam wcześniejsze orzeczenia TK).

Dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej podlega ocenie z perspektywy szczególnej regulacji art. 22 Konstytucji, który określa zarówno wymóg formalny, stanowiąc, że ograniczenie to jest dopuszczalne „tylko w drodze ustawy”, jak i przesłankę materialnoprawną ograniczenia: „tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

W orzecznictwie TK przyjmuje się, że Konstytucja „niezbędną przesłanką legalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej czyni szczególny, czy też kwalifikowany, rodzaj interesu publicznego, mianowicie interes «ważny». Ustawodawca musi zatem każdorazowo wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego” (wyrok TK z 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104).

Nie ulega przy tym wątpliwości, że klauzula „ważnego interesu publicznego”, o której mowa w art. 22 Konstytucji, nie jest zwykłym potwierdzeniem materialnoprawnych przesłanek ograniczania wolności i praw konstytucyjnych, zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. wyrok TK z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 74). W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Niewątpliwie w klauzuli „ważnego interesu publicznego”, o której mowa w art. 22 Konstytucji, mieszczą się wszystkie wartości wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co więcej, z klauzuli „ważnego interesu publicznego” mogą także wynikać inne, wychodzące poza art. 31 ust. 3 Konstytucji, materialnoprawne przesłanki ustawowego ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jak stwierdził TK w wyroku o sygn. K 46/07: „Każdy wypadek (...) ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Konstytucji, jednak w zakresie owego ważnego interesu publicznego mieszczą się ponadto wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest – przynajmniej z punktu widzenia materialnoprawnych przesłanek ograniczeń – szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej, a ponieważ wolność działalności gospodarczej jest jedną z konstytucyjnych praw i wolności jednostki, to art. 22 Konstytucji stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji (tak też wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33). Nie oznacza to jednak zupełnego wyłączenia stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji przy ocenie ograniczeń wolności działalności gospodarczej (odmiennie TK przede wszystkim w wyroku o sygn. SK 24/02). Art. 31 ust. 3 Konstytucji pozostaje bowiem adekwatnym wzorcem kontroli w zakresie, w jakim statuuje zasadę proporcjonalności, a więc „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie” (tak też TK np. w wyroku o sygn. Kp 1/09, wyroku z 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104, wyroku z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/09, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69). Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie uznaje, że „«Konieczność», którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń” (wyrok TK z 11 maja 1999 r., sygn. K 13/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 74).

Podtrzymując dotychczasową linię orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że konieczność ograniczenia wolności działalności gospodarczej przechodzi test proporcjonalności, jeśli: 1) zastosowane środki prowadzą i służą do zamierzonych celów, 2) są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, 3) skutki ograniczeń są proporcjonalne (adekwatne) do ciężarów nakładanych na obywatela. Z zasady proporcjonalności wynika bowiem wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności (tak np. wyrok TK o sygn. Kp 1/09).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził tym samym, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej podlega szczególnej regulacji art. 22 Konstytucji. Usprawiedliwić ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność działalności gospodarczej może tylko „ważny interes publiczny” przy zachowaniu ustawowej formy tej ingerencji. Art. 22 Konstytucji jako *lex specialis* nie wyłącza jednak zupełnie stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, przynajmniej w tym zakresie, w jakim „ważny interes publiczny” może być odniesiony odpowiednio do zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.3. Jak wskazano wyżej, w ustawie o grach hazardowych ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie kompleksowych zmian dotyczących prowadzenia reglamentowanej prawnie działalności gospodarczej polegającej na organizowaniu gier hazardowych. W nowej ustawie o grach hazardowych odstąpiono m.in. od możliwości urządzania gier na wszelkich automatach bez koncesji i poza kasynami gry. Dotychczas do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach wystarczające było zezwolenie, a działalność taką można było prowadzić w salonach gier czy też w punktach gastronomicznych, handlowych lub usługowych, gdzie umieszczony został automat do gry o niskich wygranych.

Zgodnie z kwestionowanym art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych urządzanie gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry. A w myśl art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych karze pieniężnej podlega urządzający gry na automatach poza kasynem gry (wysokość kary wynosi 12 000 zł od każdego automatu – art. 89 ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych).

Z uzasadnienia projektu ustawy o grach hazardowych wynika jednoznacznie, że motywem wprowadzenia ograniczeń wolności działalności gospodarczej były: po pierwsze, potrzeba zwiększenia kontroli państwowej nad rynkiem gier hazardowych oraz po drugie, zwiększenie ochrony obywateli przed negatywnymi następstwami uzależnienia od hazardu. W uzasadnieniu projektu ustawy podkreślono, że „realizując zasadnicze, systemowe cele polegające zwłaszcza na wzroście ochrony społeczeństwa i praworządności przed skutkami hazardu, wprowadzono zakaz urządzania gier na wszelkich automatach z elementami losowości poza kasynami” (druk sejmowy nr 2481/VI kadencja, s. 61). Podmioty prowadzące działalność w zakresie salonów gier na automatach oraz punkty gastronomiczne, handlowe lub usługowe, w których urządzane są gry na automatach o niskich wygranych, zmuszone będą do stopniowej zmiany prowadzonej działalności. Część silniejszych podmiotów będzie ubiegać się o uzyskanie zezwolenia, a następnie koncesji na prowadzenie kasyna i kontynuować działalność w zakresie gier na automatach. Pozostałe podmioty będą mogły podtrzymać działalność w zakresie urządzania gier na automatach do czasu wygaśnięcia dotychczasowych zezwoleń. Konsekwencją tego będzie stopniowe obniżenie wpływów podatkowych wynikające ze zmniejszającej się liczby eksploatowanych automatów o niskich wygranych. W uzasadnieniu projektu przyjęto, że „ok. 30% wpływów z tytułu udziału w grach na automatach o niskich wygranych nie zostanie wycofana z rynku” (druk sejmowy nr 2481/VI kadencja, s. 61). Ujemne skutki fiskalne będą jednak równoważone pozytywnymi skutkami społecznymi.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej wprowadzone w art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych spełnia przesłankę formalną i materialną, o których mowa w art. 22 Konstytucji. Wymóg, aby prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach, w tym o niskich wygranych, odbywało się jedynie w kasynach gry, jest wprowadzony w ustawie i uzasadniony „ważnym interesem publicznym”, w rozumieniu art. 22 Konstytucji.

Z uzasadnienia projektu ustawy o grach hazardowych wynika dobitnie, że motywem wprowadzonych rozwiązań było pilne zwiększenie ochrony społeczeństwa, zwłaszcza osób młodych, oraz praworządności (porządku i bezpieczeństwa publicznego) przed negatywnymi skutkami hazardu oraz walka z tzw. szarą strefą w dziedzinie hazardu i przeciwdziałanie m.in. praniu brudnych pieniędzy. W uzasadnieniu z naciskiem podkreślono, że wprowadzenie nowej ustawy jest elementem koniecznym do naprawy obecnego stanu rzeczy. Uzasadniony interes państwa w monitorowaniu i regulowaniu rynku gier hazardowych wynika przede wszystkim z zagrożenia uzależnieniem od hazardu. Problem uzależnienia od hazardu wiąże się z kolei z praktycznie nieograniczonym dostępem, także przez osoby nieletnie, do różnorodnych form hazardu, w tym gier na automatach o niskich wygranych, które mogły być dotychczas organizowane także w punktach gastronomicznych, usługowych i handlowych. Nie ulega więc wątpliwości, że odstąpienie od możliwości urządzania gier na wszelkich automatach z elementami losowości poza kasynami gry jest uzasadnione interesem publicznym, któremu nie sposób odmówić szczególnie

istotnego i ważkiego charakteru. Jest to interes publiczny tym bardziej ważny, ponieważ jest powiązany również ze zwiększeniem pewności i rzetelności podmiotów legalnie prowadzących działalność gospodarczą na rynku hazardowym.

Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne podkreślić, że w orzecznictwie TK przyjmuje się, że: „działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości” (wyrok z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29). Tym bardziej, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, różnego rodzaju ograniczeniom może podlegać działalność gospodarcza prowadzona w zakresie gier hazardowych. W takiej sytuacji mamy bowiem do czynienia nie ze zwykłą, typową działalnością gospodarczą, ale z działalnością, która z natury rzeczy niesie za sobą poważne zagrożenia społeczne w postaci uzależnień i przyciąga struktury przestępcze. Zwalczanie tych zagrożeń leży z całą pewnością w interesie publicznym. Stąd też wolność działalności gospodarczej w dziedzinie hazardu może podlegać dalej idącym ograniczeniom, uzasadnionym ważnym interesem publicznym, o którym mowa w art. 22 Konstytucji.

Nie należy także tracić z pola widzenia, że co do zasady w orzecznictwie TSUE ugruntowany jest pogląd, iż państwom członkowskim przysługuje szeroki zakres swobody regulacyjnej w określaniu zasad prowadzenia gier hazardowych, uzasadniony specyfiką gier hazardowych, a przede wszystkim wiążącego się z nimi poważnego niebezpieczeństwa zarówno dla podmiotów w nich uczestniczących, jak i je organizujących (zob. np. wyroki TSUE: z 24 marca 1994 r. w sprawie Szindler, C -275/92, pkt 60; z 21 września 1999 r. w sprawie Läärä, C-124/97, pkt 13; z 21 października 1999 r., w sprawie Zenatti, C-67/98, pkt 14; z 11 września 2003 r. w sprawie Anomar, C 6/01, pkt 46 i 47). TSUE zauważa bowiem, że gry hazardowe stwarzają zagrożenia dla sytuacji ekonomicznej, społecznej i rodzinnej osób biorących w nich udział i mogą prowadzić do uzależniania porównywalnego z uzależnieniem od narkotyków i alkoholu. W przypadku gier hazardowych dobrodziejstwa wynikające z funkcjonowania wolnego rynku nie powstają. Zasada funkcjonowania gier hazardowych polega bowiem na tym, że grający w nie więcej tracą niż wygrywają. Organizujący gry hazardowe „sprzedają” bowiem w istocie iluzję szybkiego wzbogacenia się, kosztem realnego zubożenia się tych konsumentów, którzy się grom oddają. Ze społecznego punktu widzenia otwarcie wolnego rynku na ten sektor rodziłoby zatem skutki wyłącznie negatywne, gdyż leżąca u jego podstaw konkurencja nie przynosi w tym obszarze dla konsumentów spodziewanych korzyści. Stąd też TSUE przyjmuje, że szkodliwe dla jednostek i dla społeczeństwa konsekwencje moralne i finansowe, które wiążą się z grami hazardowymi, mogą uzasadniać szeroki zakres władztwa regulacyjnego państw członkowskich w odniesieniu do ustalenia niezbędnego poziomu ochrony konsumentów i porządku publicznego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że wprowadzone ograniczenie wolności działalności w zakresie urządzania gier na wszelkich automatach wyłącznie w kasynach gier nie tylko służy zamierzonemu celowi, ale jest też niezbędne dla ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu oraz dla zwiększenia kontroli państwa nad tą sferą, stwarzającą liczne zagrożenia. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił w tym względzie stanowiska sądu pytającego, jakoby istniejący wcześniej stan rzeczy nie wymagał zmiany, a wzmocnienie kontroli państwa w dziedzinie hazardu mogły zapewnić dotychczasowe procedury. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, także przyjęte środki spełniają postulat adekwatności i nie są nadmiernie dolegliwe. Kara pieniężna, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, służy szczególnie istotnemu i ważkiemu interesowi publicznemu, jakim jest zwalczanie niepożądanych i patologicznych zjawisk, które nieuchronnie towarzyszą hazardowi, a tym bardziej grom hazardowym urządzanym w sposób nielegalny. Wysokość kary pieniężnej od każdego eksploatowanego nielegalnie automatu do gier hazardowych jest relatywnie niewielka w porównaniu z zyskami, jakie można potencjalnie osiągnąć z każdego automatu do gier. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał uznał, że kwestionowane przepisy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych przechodzą pomyślnie test proporcjonalności, wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Stanisława Biernata
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14

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 punktu a) powołanego wyroku.

1. Uważam, że Trybunał Konstytucyjny nie powinien był rozpoznawać niniejszej sprawy merytorycznie w zakresie objętym punktem a) sentencji tj. co do zgodności z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji tylko postanowić o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Wydanie wyroku było, moim zdaniem, niedopuszczalne z kilku powiązanych ze sobą powodów, a mianowicie ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej pytań prawnych sądów, naruszenie zasady subsydiarności kontroli konstytucyjności ustaw, a także ze względu na to, że problemy prawne, jakie były niezbędne do rozpoznania spraw zawisłych przed sądami kierującymi pytania prawne dotyczyły stosowania prawa polskiego przez sądy w związku z obowiązkiem przestrzegania prawa unijnego i zapewnienia mu wymaganej efektywności.

Ponadto niniejszy wyrok i jego uzasadnienie mogą naruszyć delikatną równowagę między kompetencjami orzeczniczymi Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej także: TS).

2. W obszernym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się jednolicie, że warunkiem dopuszczalności pytania prawnego jest spełnienie przesłanki funkcjonalnej. Wynika to już z art. 193 Konstytucji. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowane pytaniem prawnym stanowi kontrolę konkretną. Przesłanka funkcjonalna oznacza relewancję wyroku Trybunału dla sprawy rozstrzyganej przez sąd. Trybunał, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała znaczenie dla wyniku sprawy rozpoznawanej przez sąd. Ową zależność powinien wykazać sąd pytający kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, co wynika z art. 32 ust. 3 ustawy o TK (por. np. wyrok z 22 maja 2013 r. sygn. P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42 i przywołane tam orzeczenia Trybunału).

Stosownie do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wymaganie przesłanki funkcjonalnej nie jest spełnione, jeśli rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchamiania instytucji pytań prawnych. Sytuacja taka występuje w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych sądu przez wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego (por. postanowienie z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „przedstawienie pytania prawnego znajduje uzasadnienie wówczas, gdy sąd pytający nie ma innej możliwości rozstrzygnięcia sprawy niż uzyskanie od Trybunału Konstytucyjnego odpowiedzi na postawione pytanie prawne (przez dokonanie wykładni zakwestionowanego przepisu w zgodzie z Konstytucją bądź przez ustalenie, że objęty wątpliwościami przepis prawa nie ma [nie musi mieć] zastosowania przy rozstrzyganiu sprawy, jaka stała się przesłanką pytania prawnego (...)). Dopiero gdy te zabiegi zakończą się niepowodzeniem, powstaje możliwość przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego” (por. postanowienie z 17 listopada 2009 r., sygn. P 15/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 156, por. też przykładowo: postanowienie z 12 lutego 2009 r., sygn. P 64/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 13).

Należy zauważyć, że w świetle naszkicowanego wyżej, ustalonego orzecznictwa trybunalskiego, w niniejszej sprawie nie wystąpiły przesłanki do merytorycznego rozpoznania pytań prawnych sądów i wydania wyroku. Problemy prawne, jakie stanęły przed sądami w rozpoznawanych przez nie sprawach, wiązały się z następstwami niezgodności przepisów polskiej ustawy o grach hazardowych z dyrektywą unijną. Tymczasem pytania prawne skierowane przez sądy do Trybunału odnosiły się do innego zagadnienia, a mianowicie tego, czy ustawa o grach hazardowych jest zgodna z Konstytucją, ze względu na tryb uchwalenia ustawy. Wyrok Trybunału będący odpowiedzią na tak sformułowane pytania prawne sądów nie jest zatem w stanie rozwiązać problemów prawnych sądów i wpłynąć na treść ich orzeczeń. Od wypowiedzi Trybunału w kwestii zgodności ustawy z Konstytucją nie zależy bowiem rozstrzygnięcie spraw toczących się przed sądami, dotyczących niezgodności ustawy z prawem unijnym. Wymaganie relewancji odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dla treści orzeczenia sądu zadającego pytanie prawne nie zostało zatem spełnione. Sama okoliczność, że jako wzorce kontroli sądy wskazały art. 2, art. 7 w związku z art. 9 oraz art. 20, art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie przeczy temu, iż istota wątpliwości zgłoszonych przez oba sądy sprowadza się do odpowiedzi na pytanie o zgodność trybu uchwalenia ustawy o grach hazardowych z wymaganiami wynikającymi z prawa unijnego.

W niniejszej sprawie nie wystąpiła ponadto potrzeba uruchomienia kontroli Trybunału Konstytucyjnego, czyli warunek zachowania jej subsydiarnego charakteru. Sądy pytające były w stanie rozstrzygnąć wątpliwości w inny

sposób. Mogły mianowicie ustalić konsekwencje niezgodności ustawy z prawem unijnym dla wydawanych przez siebie orzeczeń dokonując wykładni zasad pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania prawa unijnego w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, poczynając od wyroku z 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal (Zb. Orz. z 1978, s. 629) oraz na podstawie wykładni Konstytucji dokonanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. np. postanowienie z 19 grudnia 2006, sygn. P 37/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 177).

Należy przy tym zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny miał wątpliwości co do spełnienia przesłanki funkcjonalnej przez pytania prawne sądów, a nawet stwierdził, że „oba pytania prawne wydają się balansować na granicy” spełnienia pewnego aspektu przesłanki funkcjonalnej. Trybunał zauważył przy tym, że „tę obu pytań prawnych jest ewentualny konflikt między prawem krajowym a pochodnym prawem unijnym dotyczący dochowania procedury notyfikacji Komisji Europejskiej projektu ustawy hazardowej”, który powinien być rozwiązany w procesie stosowania prawa przez sąd rozpoznający konkretną sprawę z ewentualną pomocą TS w ramach procedury prejudycjalnej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie może rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości, w tym stosowaniem prawa unijnego w krajowym porządku prawnym. Trybunał dodał, że „[n]ie sposób więc zupełnie odmówić racji twierdzeniom Prokuratora Generalnego, że pytania prawne w niniejszej sprawie w istocie zmierzają do swoistego przerzucenia na TK obowiązku dokonania przez sądy wykładni, czy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są przepisami technicznymi w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE”.

Mimo przytoczonych stwierdzeń, z którymi należy się w pełni zgodzić, Trybunał nie zdecydował się na wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania. Stwierdził mianowicie, że „zasadniczy problem w przedmiotowej sprawie tkwi w sferze obowiązywania, a nie stosowania prawa. Sądy pytające nie zmierzają bowiem do uzyskania od Trybunału odpowiedzi, czy mają stosować kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych z uwagi na ich ewentualny konflikt z pochodnym prawem unijnym, ale oczekują odpowiedzi, czy kwestionowane przepisy zostały uchwalone z zachowaniem wymogów konstytucyjnego trybu ustawodawczego”. W tym stanie rzeczy „tylko Trybunał Konstytucyjny jest władny rozstrzygnąć, czy kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych zostały uchwalone zgodnie z wymogami konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw – art. 2 i art. 7 Konstytucji, a właśnie tak zostały postawione pytania prawne, które zmierzają do odpowiedzi, czy kwestionowane przepisy obowiązują w krajowym porządku prawnym.” W konkluzji „mimo dostrzeżonych wątpliwości, Trybunał Konstytucyjny uznał, że oba pytania prawne spełniają przesłankę funkcjonalną”.

Uważam przytoczoną powyżej argumentację Trybunału i wnioski, do jakich doszedł, za nieprawidłowe. Niewątpliwie, możliwe jest poddanie tego samego zdarzenia, czyli w tym przypadku braku notyfikacji ustawy stosownie do wymagań dyrektywy unijnej, ocenie z dwóch perspektyw, tj. z jednej strony, co do konsekwencji tego zdarzenia w świetle prawa unijnego, a z drugiej strony, co do konsekwencji braku notyfikacji ustawy dla jej zgodności z Konstytucją. Jednakże sama możliwość takiej podwójnej oceny nie oznacza, że należy jej zawsze dokonywać, a zwłaszcza, iż to od sądów rozpoznających daną sprawę miałoby zależeć, z jakim pytaniem i do którego Trybunału się zwrócą w razie powzięcia wątpliwości. Sama okoliczność, że, jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny, sądy „oczekują odpowiedzi, czy kwestionowane przepisy zostały uchwalone z zachowaniem wymogów konstytucyjnego trybu ustawodawczego”, nie wystarcza. To „oczekiwanie odpowiedzi” powinno zostać przez Trybunał zweryfikowane z punktu widzenia wymaganych przesłanek do wystąpienia z pytaniem prawnym. Za należyłą weryfikację nie można uznać stwierdzenia Trybunału, że „[n]ie można (...) z góry zakładać, że wyłączną intencją sądów pytających jest wyeliminowanie z porządku prawnego kwestionowanych przepisów, aby uniknąć rozstrzygnięcia kwestii ich stosowania, i z tej tylko racji odmówić pytaniom prawnym spełnienia przesłanki funkcjonalnej”. Odwoływanie się do „wyłącznej intencji” sądów jest niepotrzebnym psychologizowaniem zagadnienia, podczas kiedy rozstrzygające dla dopuszczalności pytania prawnego powinno być to, czy wyrok TK ma znaczenie dla rozstrzygnięcia spraw zawisłych przed sądami i czy wydanie wyroku jest konieczne.

Na podstawie analizy niniejszej sprawy, w świetle wcześniejszego orzecznictwa trybunalskiego, wyrażam przekonanie, że prawidłowym rozstrzygnięciem powinna być odmowa merytorycznej odpowiedzi na pytania sądów i umorzenie postępowania. Takie stanowisko zostało także wyrażone jeszcze przed wydaniem niniejszego wyroku w literaturze (por. P. Radzewicz, *Kontrola obowiązku notyfikowania ustawy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2014, s. 75; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Naruszenie obowiązku notyfikacji przepisów technicznych a zasada pierwszeństwa prawa UE. Glosa do postanowienia SN z 28.11.2013 r. (I KZP 15/13)*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 6/2014, s. 43).

3. Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny miał już wcześniej okazję wypowiedzieć się na temat różnicy między orzekaniem o obowiązywaniu prawa oraz o stosowaniu prawa w dziedzinach normowanych przez prawo unijne (wówczas: wspólnotowe) w wydanym w pełnym składzie postanowieniu o sygn. P 37/05. Warto rozważyć adekwatność niektórych ustaleń dokonanych w tym orzeczeniu do niniejszej sprawy.

Tłem dla postanowienia o sygn. P 37/05 był problem sposobu rozstrzygnięcia wątpliwości, jakie wystąpiły przed sądami administracyjnymi, które dotyczyły oceny zgodności normy polskiej ustawy podatkowej z prawem wspólnotowym i z Konstytucją. Trybunał stwierdził wówczas, że w sprawie chodzi o zagadnienie zgodności ustaw z prawem wspólnotowym w postępowaniach przed sądami, które sytuuje się w sferze stosowania, a nie obowiązywania prawa. Sądy krajowe mają prawo i obowiązek odmówienia zastosowania normy krajowej, jeżeli koliduje ona z normami prawa wspólnotowego. Okoliczność, że konkretny przepis ustawy nie znajdzie zastosowania nie przesądza o konieczności uchylecia ustawy. Pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad ustawą w świetle art. 91 ust. 3 Konstytucji jest pierwszeństwem stosowania prawa. W razie wątpliwości co do relacji normy prawa krajowego i normy prawa wspólnotowego konieczne jest zwrócenie się przez sąd z pytaniem prejudycjalnym do TS, jako organu właściwego w sprawach wykładni Traktatu oraz norm prawa pochodnego. Problem rozwiązywania kolizji prawa wspólnotowego z ustawami krajowymi pozostaje w zasadzie poza zainteresowaniem Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał opowiedział się przeciwko równoległemu ocenianiu zgodności ustawy z Konstytucją oraz z prawem wspólnotowym. Odmówił merytorycznego rozstrzygnięcia, tj. orzekania w kwestii zgodności ustawy z Konstytucją i umorzył postępowanie.

W uzasadnieniu wyroku w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie występuje tożsamość między tą sprawą, a sprawą rozpoznawaną w postanowieniu o sygn. P 37/05. Nie zgadzam się z tą oceną. Uważam, że problemy na styku prawa konstytucyjnego i prawa unijnego są w jednej i drugiej sprawie podobne. Odmienne są natomiast rozstrzygnięcia Trybunału. W obu sprawach pojawia się bowiem pytanie, czy kontrola zgodności ustawy z Konstytucją ze strony Trybunału Konstytucyjnego jest rzeczywiście konieczna, czy też przeciwnie, sądy są w stanie w procesie stosowania prawa dokonać wykładni prawa polskiego oraz unijnego same, ewentualnie przy pomocy Trybunału Sprawiedliwości, i w razie potrzeby odmówić zastosowania normy polskiej ustawy. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu o sygn. P 37/05, inaczej niż w niniejszym wyroku, opowiedział się wyraźnie za subsydiarnym charakterem kontroli konstytucyjności ustaw, czyli rozstrzygnięcia o ich obowiązywaniu, przyznając priorytet badaniu warunków odmowy zastosowania normy ustawowej przez sądy wydające orzeczenia w konkretnych sprawach.

Niewątpliwie, orzekając w pełnym składzie w 2015 r. Trybunał Konstytucyjny był upoważniony do zmiany stanowiska wyrażonego w postanowieniu z 2006 r. Należy tylko zauważyć, że o ile motywy umorzenia postępowania o sygn. P 37/05 zostały szeroko przedstawione w uzasadnieniu orzeczenia, o tyle odmienne stanowisko, z którego wynika potrzeba kontroli obowiązywania ustawy przez Trybunał, a nie tylko jej stosowania przez sądy, nie zostało należycie wytłumaczone. Trudno bowiem uznać za przekonujące przytoczone już wyżej stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu wyroku na temat „oczekiwań sądów pytających”.

4. Z orzekaniem w materii zgodności z Konstytucją ustawy z elementami prawa unijnego, mimo braku przesłanki funkcjonalnej do skierowania przez sądy pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego, wiąże się niebezpieczeństwo naruszenia relacji między kompetencjami Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości UE i kryteriów orzekania przez oba trybunały.

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już w tej kwestii. W powoływanym wyżej postanowieniu o sygn. P 37/05 zauważył, że stan prawny, w którym w odniesieniu do takich samych sytuacji prawnych uznana byłaby właściwość zarówno TS, jak i Trybunału Konstytucyjnego, rodziłby zagrożenie dwutorowości w zakresie orzekania o treści tych samych przepisów prawa. Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Konstytucyjny nie mogą być ustawiane w stosunku do siebie jako sądy konkurujące. Chodzi nie tylko o wyeliminowanie zjawiska dublowania się obu trybunałów czy dwutorowości w zakresie orzekania o tych samych problemach prawnych, ale i dysfunkcyjności w relacjach wspólnotowego oraz wewnątrz krajowego ładu prawnego. Istotne jest wskazanie na odmienną rolę obu trybunałów. Powyższe stanowisko zostało podtrzymane w wyroku z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09 (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97).

W sprawie niniejszej do dwutorowości orzekania doszło, ponieważ najpierw podstawę do oceny przepisów ustawy o grach hazardowych w świetle prawa unijnego dostarczył Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 19 lipca 2012 r. w połączonych sprawach C-213/11, C-214/11 i C-217/11 Fortuna i inni (ECLI:EU:C:2012:495, dalej: Fortuna), a następnie Trybunał Konstytucyjny orzekł w kwestii zgodności tych przepisów z Konstytucją. Należy zaznaczyć, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwarza nieuchronnie wspomniany wyżej stan „dysfunkcyjności”, w relacjach między stosowaniem polskiego prawa konstytucyjnego i prawa unijnego. Rzecz w tym, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w odpowiedzi na pytania prawne sądów może zostać nieprawidłowo zrozumiany jako zastąpienie oceny dotyczącej zgodności lub niezgodności ustawy z prawem unijnym przez ocenę zgodności lub niezgodności z Konstytucją.

O tym, że tak może się stać świadczy wypowiedź zawarta w uzasadnieniu pytania prawnego NSA zmierzająca do wykazania istnienia przesłanki funkcjonalnej tego pytania. NSA sformułował zarzuty niezgodności ustawy

o grach hazardowych z Konstytucją, a następnie stwierdził: „jeżeli TK nie podzieli zarzutów postawionych w tym pytaniu prawnym, Naczelny Sąd Administracyjny stanie przed koniecznością dokonania samodzielnej oceny skutku prawnego braku notyfikacji art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, uwzględniając wszystkie wskazane powyżej wartości. Mogłoby to doprowadzić sąd do uznania, że – mimo niedopełnienia obowiązku notyfikacji – nie ma podstaw do odmowy stosowania tych przepisów. Gdyby natomiast TK orzekł o niekonstytucyjności przepisów objętych pytaniem, to możliwości orzecznicze Naczelnego Sądu Administracyjnego kształtowałyby się inaczej. Wyrok TK przesądziłby, że sądy – w tym skład występujący z niniejszym pytaniem prawnym – nie mogłyby stosować w toczących się sprawach art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych”.

Z przytoczonego cytatu wynika, że – zdaniem NSA – orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności ustawy z Konstytucją nie miało mieć dla sądu pytającego znaczenia przesądzającego, ponieważ sąd miałby, po wydaniu wyroku o takiej treści, dokonywać „samodzielnej oceny skutku prawnego braku notyfikacji”, nie czując się przy tym związany wynikającym z prawa unijnego obowiązkiem odmowy zastosowania nienotyfikowanego przepisu. Natomiast, według NSA, orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją pociągałoby za sobą odmowę zastosowania przepisów ustawy objętych pytaniem prawnym, czyli w istocie uczynienie tego, co wynika już z prawa unijnego.

Tak więc pytanie prawne NSA w istocie zmierzało do zastąpienia oceny zgodności przepisów ustawy o grach hazardowych z prawem unijnym przez ocenę ich zgodności z Konstytucją. Zabieg ten należy ocenić krytycznie, ponieważ pierwszoplanowym problemem prawnym sądu stosującego ustawę, jest ocena zgodności ustawy z prawem unijnym, a nie z Konstytucją.

Co więcej, rozbieżność między tym, co mogłoby wynikać dla sądów z wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a tym co wynika z obowiązku odmowy zastosowania przepisu ustawy niezgodnego z prawem unijnym, zagraża ogólniejszemu obowiązkowi sądów krajowych: zapewnienia pełnej skuteczności prawu unijnemu. Taki obowiązek sformułował TS w wyroku w sprawie 106/77 Simmenthal, a następnie powtórzył i rozwinął w wielu dalszych orzeczeniach, np. w wyroku z 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 Filipiak (Zb. Orz. z 2009, s. I-11049), czy wyroku z 22 czerwca 2010 r. w połączonych sprawach C-188/10 i C-189/10 Melki i Abdeli (Zb. Orz. 2010, s. I-05667). Wystarczy przytoczyć kilka sformułowań z tego ostatniego wyroku (pkt 43, 44):

„[Sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności z własnej inicjatywy nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwania na usunięcie wspomnianych przepisów. (...) Byłyby bowiem sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów ustawowych stojących na przeszkodzie, nawet tymczasowo, pełnej skuteczności prawa Unii (...) Byłoby tak, gdyby w przypadku sprzeczności między przepisem prawa Unii a ustawą krajową rozstrzygnięcie tego konfliktu zastrzeżone było dla innego organu niż sąd, który ma zastosować prawo Unii, wyposażonego we własne uprawnienia dyskrecyjne, nawet gdyby wynikające stąd przeszkody dla pełnej skuteczności tego prawa były tylko przejściowe”.

5. W ramach tego zdania odrębnego nie da się uniknąć nawiązania do powołanego wyżej wyroku w sprawie Fortuna. Celem tego wyroku było dokonanie wykładni dyrektywy nr 98/34/WE i udzielenie sądom wskazówek do stosowania ustawy o grach hazardowych do zapewnienia zgodności z prawem unijnym. Omawiany wyrok sprawił jednak trudności interpretacyjne sądom polskim. Brak zrozumienia stanowiska TS przez sądy jest jedną z przyczyn rozbieżności w orzecznictwie. Taka sytuacja przyczyniła się pośrednio do skierowania pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego.

Wątpliwości WSA w Gdańsku, który wystąpił z pytaniem prejudycjalnym, dotyczyły tego, czy przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych należało kwalifikować jako przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy nr 98/34/WE, które podlegają obowiązkowi notyfikacji. Omawiane przepisy przejściowe wprowadzały zakaz przedłużania i zmiany wydanych uprzednio zezwoleń oraz uwzględniania wcześniej zgłoszonych wniosków o wydanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry.

Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych zawierają wymagania mogące wpływać na sprzedaż i używanie automatów do gier o niskich wygranych. Odpowiadając na pytanie sądu TS stwierdził, że „art. 1 pkt 11 dyrektywy nr 98/34/WE należy interpretować w ten sposób, że przepisy

krajowe tego rodzaju jak przepisy ustawy o grach hazardowych, które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią potencjalnie «przepisy techniczne» w rozumieniu tego przepisu». W przypadku ustalenia, że tego rodzaju przepisy ustawowe wprowadzają wymagania mogące mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów, projekt przepisów powinien zostać notyfikowany Komisji. Trybunał Sprawiedliwości pozostawił sądom krajowym ocenę w zakresie kwalifikacji przepisów ustawy hazardowej jako przepisów technicznych; na tym właśnie polega wskazana przez sąd unijny „potencjalność” tych przepisów.

WSA w Gdańsku w wyroku z 19 listopada 2012 r., sygn. akt III SA/Gd 569/12, ustalił, uwzględniając wyrok w sprawie Fortuna, że ustawa o grach hazardowych w takiej części, w jakiej zawiera przepisy istotnie ograniczające, a nawet stopniowo uniemożliwiające prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, podlegała notyfikacji Komisji w trybie art. 8 ust. 1 dyrektywy. Do przepisów takich należą przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych. WSA stwierdził, że skoro procedury notyfikacyjnej nie przeprowadzono, to przepis ten nie mógł być stosowany przez organy administracji publicznej w stosunku do podmiotów gospodarczych i innych jednostek.

Poza odpowiedzią na pytanie prejudycjalne, TS przywołał w orzeczeniu w sprawie Fortuna swój wyrok z 26 października 2006 r. w sprawie C-65/05 Komisja przeciwko Grecji (Zb. Orz. 2006, s. I-10341). W tym wcześniejszym wyroku TS orzekł, że przepisy zakazujące prowadzenia gier elektrycznych, elektromechanicznych i elektronicznych w jakichkolwiek miejscach publicznych i prywatnych z wyjątkiem kasyn należy uznać za wymagające notyfikacji przepisy techniczne w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy nr 98/34/WE. W tym kontekście TS stwierdził, że „przepis tego rodzaju jak art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, zgodnie z którym urządzenie gier na automatach dozwolone jest jedynie w kasynach gry, należy uznać za «przepisy techniczne» w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34”.

Powyższym rozstrzygnięciem Trybunału Sprawiedliwości, kwalifikującym przepisy ustawy o grach hazardowych raz jako „techniczne”, a raz jako „potencjalnie techniczne” zarzucono w literaturze niekonsekwencję i brak ostatecznego rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych. Zarzut ten wydaje się jednak nietrafny, ponieważ nie dostrzega się, że TS wypowiedział się w swoim wyroku o wykładni dyrektywy nr 98/34/WE w kontekście różnych przepisów ustawy o grach hazardowych.

Również Trybunał Konstytucyjny nietrafnie, moim zdaniem, ocenił pewne sformułowania z omawianego wyroku Trybunału Sprawiedliwości. W uzasadnieniu wyroku w niniejszej sprawie stwierdził, że „TSUE, orzekając w sprawie Fortuna i inni nie mógł rozstrzygnąć, czy przepisy krajowe ustawy o grach hazardowych mają charakter technicznych, kompetencja w tym zakresie należy bowiem do sądów krajowych. To sądy krajowe dokonują interpretacji prawa krajowego. Stąd też za nieuprawnione należy uznać wszelkie wypowiedzi TSUE, w których kategoriycznie oceniał przepisy ustawy o grach hazardowych. Wypada bowiem jeszcze raz z całą mocą podkreślić, że TSUE nie miał kompetencji do oceny, czy konkretne przepisy, np. art. 14 ust 1 ustawy o grach hazardowych, mają charakter przepisów technicznych”.

Z przytoczoną wyżej krytyką zakresu kompetencji orzeczniczych TS nie mogę się „z całą mocą” zgodzić. Trybunał Sprawiedliwości, wypowiadając się w powołanym już wyroku w sprawie Fortuna na temat art. 14 ustawy o grach hazardowych nie przeprowadzał interpretacji prawa polskiego. TS powołał się bowiem w powołanym fragmencie wyroku na wykładnię art. 1 pkt 11 dyrektywy nr 98/34/WE, której dokonał uprzednio w wyroku C-65/05 i stwierdził, że interpretacja prawa unijnego przyjęta w kontekście prawa greckiego może mieć zastosowanie do kwalifikacji analogicznego przepisu ustawy polskiej.

Art. 14 ustawy o grach hazardowych nie był przedmiotem pytania prejudycjalnego w sprawie Fortuna, a stwierdzenie TS dotyczące wskazanego przepisu zostało wypowiedziane *obiter dicta*. Wypowiedź taka jest przy tym pragmatycznie uzasadniona, ponieważ zasadniczo zwalnia sądy polskie od potrzeby kierowania kolejnych pytań prejudycjalnych, tym razem dotyczących art. 14 ustawy o grach hazardowych. Zgodnie z doktryną *acte éclairé* sąd krajowy nie jest bowiem zobowiązany do zwracania się do TS, jeżeli kwestia będąca przedmiotem wątpliwości została już wyjaśniona we wcześniejszym orzecznictwie (por. wyrok z 27 marca 1963 r. w sprawach połączonych 28-30/62 Da Costa i inni, Zb. Orz. 1963, s. 61). Należy jednak pamiętać, że sądy krajowe zachowują w takiej sytuacji pełne prawo do zadania pytania prejudycjalnego, jeśli uznają, iż jest to celowe z punktu widzenia toczącego się przed nimi postępowania. Należy również wskazać, że kompetencja TS do dokonywania wykładni prawa unijnego wychodzącej poza zakres pytań prejudycjalnych wynika ze specyfiki omawianej procedury, która ma służyć pomocą sądom krajowym w stosowaniu prawa unijnego. Z ustalonego orzecznictwa wynika, że TS ma za zadanie dostarczenie sądowi krajowemu wszelkich wskazówek interpretacji prawa unijnego, które mogą być użyteczne do wydania rozstrzygnięcia w sprawie, przed nim zawisłej, bez względu na to, czy sąd ten wspomni o nich w swoich pytaniach (por. np. wyrok z 7 września 2004 r. w sprawie C-456/02 Trojani, Zb. Orz. 2004, s. I-7573, pkt 38 oraz cyt. tam orzecznictwo).

Tak więc, TS miał, moim zdaniem, kompetencję do przywołania w swoim orzeczeniu dokonanej wcześniej wykładni prawa unijnego i wskazania w tym kontekście kwalifikacji przepisu polskiej ustawy.

6. Wpływ na wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie miało postanowienie SN z 28 listopada 2013 r., sygn. akt I KZP 15/13 (OSNKW nr 12/2013, poz. 101, Biul. SN 2013/12/28-29). Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie powołał i obszernie odniósł się w uzasadnieniu wyroku do tego orzeczenia. Powołane postanowienie SN było też bezpośrednią inspiracją dla obu sądów do skierowania pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Sądy pytające, uwzględniając powoływane orzeczenie SN, wskazały, że określenie skutków uchybienia notyfikacji przepisów ustawy o grach hazardowych leży w wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Z tego względu niezbędne jest odniesienie się do tego postanowienia SN.

Sąd Najwyższy odmówił w nim podjęcia uchwały w przedmiocie zagadnienia prawnego postawionego przez sąd okręgowy, a dotyczącego odpowiedzialności karnoskarbowej podmiotów prowadzących działalność niezgodną z nienotyfikowanymi przepisami ustawy o grach hazardowych. W podsumowaniu rozważań SN sformułował tezę, że naruszenie wynikającego z dyrektywy nr 98/34/WE obowiązku notyfikacji przepisów technicznych ma charakter naruszenia trybu ustawodawczego, którego konstytucyjność może być badana wyłącznie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Sąd Najwyższy wskazał, że jeżeli w konkretnym postępowaniu sąd dojdzie do wniosku, że wystąpiła taka wadliwość trybu ustawodawczego, może nie stosować tych przepisów tylko w ten sposób, że zawiesi prowadzone postępowanie, w którym miałyby one zostać zastosowane i skieruje stosowne pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Jednak do czasu zainicjowania tej kontroli lub podjęcia przez Trybunał stosownego rozstrzygnięcia, brak jest podstaw do odmowy stosowania przepisów ustawy o grach hazardowych, w tym także jej art. 14 ust. 1.

Omawiane postanowienie SN uważam za błędne merytorycznie i podjęte bez należytego uwzględnienia prawa unijnego, a także poszanowania orzecznictwa TS. Następstwem orzeczenia SN są nie tylko pytania prawne sądów w niniejszej sprawie, ale kilkadziesiąt dalszych, moim zdaniem, niepotrzebnych, pytań prawnych sądów do Trybunału Konstytucyjnego, jak również nieprawidłowe ukształtowanie praktyki orzeczniczej sądów karnych, a pośrednio także administracyjnych.

Wystarczy tylko zauważyć, że SN nieprawidłowo zinterpretował wyrok w sprawie Fortuna, gdyż stwierdził, że TS nie przesądził ostatecznie, czy przepisy ustawy o grach hazardowych (zarówno przepisy przejściowe, jak również art. 6 i art. 14) mają charakter przepisów technicznych w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy nr 98/34/WE. SN orzekł, że wskazane przepisy „stanowią potencjalnie przepisy techniczne”. Ponadto zdaniem SN, ewentualna kwalifikacja art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych jako przepisów technicznych nie oznacza, że sądy mogą automatycznie odmówić ich stosowania z uwagi na niedopełnienie obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej. Należy zwrócić uwagę, na szczególnie rażące pojmowanie przez SN odmowy zastosowania przez sądy ustawy niezgodnej z prawem unijnym, rozumianej jako obowiązek zawieszenia prowadzonego postępowania i skierowania stosownego pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Takie rozwiązanie jest sprzeczne ze stanowiskiem TS znajdującym wyraz w ustalonej judykaturze, poczynając od przywoływanego już wyżej klasycznego wyroku w sprawie 106/77 Simmenthal. Zamiast dalszego omawiania w tym miejscu postanowienia SN wystarczy odesłać do literatury wykazującej jego poważne wady (por. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Naruszenie obowiązku...*, s. 41 i n.; M. Górski, *Glosa do postanowienia SN z dnia 28 listopada 2013 r., I KZP 15/13*, Lex/el. 2014; M. Szewczyk, *Glosa do postanowienia SN z dnia 28 listopada 2013 r., I KZP 15/13*, Lex/el. 2014; M. Domańska, *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, Warszawa 2014, s. 167-168).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził w uzasadnieniu niniejszego wyroku, że „[s]tanowisko SN wyrażone w postanowieniu z 28 listopada 2013 r. jest reprezentatywne w odniesieniu do Sądu Najwyższego (por. np. wyrok SN z 8 stycznia 2014 r., sygn. akt IV KK 183/13, Lex nr 1409532)”. Trybunał Konstytucyjny pominął jednak to, że rok później, 27 listopada 2014 r., SN wydał postanowienie o sygn. sygn. akt II KK 55/14 (Lex nr 1583503), w którym zajął odmienne stanowisko, niż w powoływanym wyżej postanowieniu. W orzeczeniu z 2014 r. SN odwołał się do wyroku w sprawie 106/77 Simmenthal, stwierdzając, że sąd krajowy, który w ramach swoich kompetencji stosuje przepisy prawa unijnego, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność norm prawa unijnego nie stosując w razie konieczności wszelkich, nawet późniejszych, sprzecznych z przepisami prawa unijnego przepisów ustawodawstwa krajowego. Nie można przy tym wymagać, aby sąd krajowy był zmuszony oczekiwać na uchylenie tych przepisów. Sąd Najwyższy wskazał, że zobligowanie sądu powszechnego, aby przed odmową zastosowania przepisu krajowego, uznanego przezeń za sprzeczny z prawem UE, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisu ustawy uchwalonego z naruszeniem obowiązku notyfikacji, osłabia efektywność prawa unijnego, a z perspektywy sądów polskich pozbawia je roli „sądów Unii” tzn. sądów odpowiedzialnych za zapewnienie pełnej skuteczności przepisom prawa UE.

Postanowienie SN z 2014 r. było komentowane przez uczestników postępowania na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie. Można żałować, że nie wpłynęło ono na rozstrzygnięcie Trybunału ani nawet nie zostało odnotowane w uzasadnieniu wyroku.

7. Oba sądy, które skierowały pytania prawne w niniejszej sprawie, przyjęły, że art. 14 ustawy o grach hazardowych jest przepisem technicznym w rozumieniu dyrektywy nr 98/34/WE. Według NSA dotyczy to także art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy, sankcjonującego naruszenie zakazu wynikającego z art. 14 ustawy. Taka kwalifikacja odpowiada wykładni prawa unijnego dokonanej przez TS w wyroku w sprawie Fortuna.

W orzecznictwie TS przepisy dyrektywy nr 98/34/WE wprowadzające obowiązek notyfikacji zostały uznane za bezpośrednio skuteczne, czyli mogące być źródłem praw jednostek. Oznacza to, że sądy stosujące prawo powinny odmówić zastosowania prawa krajowego zawierającego przepisy techniczne, ale niepoddanego notyfikacji. Takie stanowisko wyraził już TS w wyroku z 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-194/94 CIA Security International (Zb. Orz. 1996, s. I-02201) i powtórzył w dalszych orzeczeniach. Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że przed organami państw członkowskich nie można się powoływać wobec jednostek na przepisy techniczne niepoddane notyfikacji, a w szczególności nie można nakładać na jednostki obowiązków i wymierzać kar. Jest to wyrazem łaćńskiej zasady *nemo auditur*, której odpowiednikiem w *common law* jest doktryna *estoppel*, przyjmująca, że państwo członkowskie nie może odnosić korzyści z niewykonania obowiązku nałożonego na nie przez dyrektywę. Następstwem uznania art. 14 ustawy o grach hazardowych za nienotyfikowany przepis techniczny powinna być zatem odmowa zastosowania normy zawartej w tym przepisie i w korespondującym z nim przepisie karnym zarówno przez sądy, które skierowały pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego, jak i przez inne sądy w tożsamych sprawach.

W kontekście przytoczonego orzecznictwa TS za niekonsekwentne i nietrafne należy uznać stanowisko sądów, które wystąpiły z pytaniami prawnymi do Trybunału Konstytucyjnego. Z jednej strony, sądy te zakwalifikowały zaskarżone przepisy ustawy jako przepisy techniczne. W tym względzie kierowały się orzecznictwem TS. Z drugiej strony, sądy pytające opowiedziały się jednak przeciwko „automatycznej” – jak to określały – odmowie zastosowania nienotyfikowanych przepisów technicznych, co stanowi odstępstwo od orzecznictwa TS.

Takie stanowisko sądów wynika z nieprawidłowej, moim zdaniem, wykładni art. 91 ust. 3 Konstytucji.

8. W uzasadnieniu niniejszego wyroku Trybunał Konstytucyjny przywołał stanowisko wyrażone w orzecznictwie TS dotyczącym interpretacji dyrektywy nr 98/34/WE, w którym sąd unijny przyznał przymiot bezpośredniej skuteczności przepisom nakładającym obowiązek notyfikacji krajowych przepisów technicznych. Dotyczy to w pierwszym rzędzie powołanego już wyroku TS w sprawie C-194/94 CIA Security.

Trybunał Konstytucyjny nie ograniczył się jednak do wskazania sądom zadającym pytania prawne możliwości dokonania wykładni prawa unijnego i polskiego oraz odmowy zastosowania przepisów ustawy o grach hazardowych, ale uznał za konieczne wydanie orzeczenia merytorycznego. Zapewne wiązało się to z rozróżnieniem, którym TK posłużył się przedstawiając relacje między normami prawa polskiego i prawa unijnego. Trybunał rozróżnił mianowicie „konflikt treściowy regulacji o charakterze materialnym” oraz „niedochowanie unijnej procedury notyfikacyjnej”.

Odnotować jednak należy, że analogiczne rozróżnienie wystąpiło już w uzasadnieniu pytania prawnego NSA, a jeszcze wcześniej w postanowieniu SN z 2013 r., przy ocenie następstw braku notyfikacji przepisów technicznych w świetle art. 91 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten określa, jak wiadomo, miejsce w polskim porządku prawnym prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, w tym zwłaszcza unijnego prawa pochodnego oraz statuuje ich bezpośrednio stosowanie i pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Zarówno NSA, jak i Sąd Najwyższy wyraziły pogląd, że brak notyfikacji projektu ustawy nie doprowadził do powstania „kolizji”, o której mowa w Konstytucji. Oba sądy przyjęły bowiem, że w art. 91 ust. 3 Konstytucji chodzi o „treściową” niezgodność prawa polskiego z prawem unijnym, a nie o naruszenie o charakterze „formalno-proceduralnym”, za jakie został uznany brak wymaganej notyfikacji projektu ustawy. W tej ostatniej sytuacji, sąd krajowy nie musiałby odmawiać zastosowania przepisu ustawy.

Z przedstawionym wyżej poglądem nie mogę się zgodzić. Nie ma podstaw, aby omawiany przepis konstytucyjny rozumieć wąsko, dokonując rozgraniczeń wśród sytuacji, w których normy prawa polskiego i prawa unijnego nie mogą znaleźć równoczesnego zastosowania, czyli gdy wystąpi między nimi kolizja. Przede wszystkim jednak, naruszenia prawa unijnego w wyniku braku wymaganej notyfikacji nie można kwalifikować wyłącznie jako uchybienia „formalno-proceduralnego”. Należy bowiem uwzględnić przedstawione już wyżej na tle orzecznictwa TS następstwa, jakie powoduje w świetle bezpośrednio skutecznego prawa unijnego brak notyfikacji prawa krajowego zawierającego przepisy techniczne. Następstwa te polegają na odmowie zastosowania prawa krajowego przez sądy wobec jednostek.

Tak więc zestawienie istotnych w niniejszej sprawie norm ustawy o grach hazardowych, zaskarżonych przez NSA i norm dyrektywy przedstawia się, w schematycznym ujęciu, następująco:

Prawo polskie: „Urządzanie gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry. Urządzający gry na automatach poza kasynem gry podlega karze pieniężnej”.

Prawo unijne: „Na przepisy techniczne niepoddane notyfikacji nie można się powoływać wobec jednostek przed organami państw członkowskich, a w szczególności nie można nakładać na jednostki obowiązków i wymierzać kar”.

Między przytoczonymi normami występuje niewątpliwie kolizja, ponieważ nie jest możliwe jednoczesne zastosowanie normy nakazującej nakładanie obowiązków i wymierzanie kar oraz normy zakazującej nakładania obowiązków i wymierzania kar. Kolizja norm ma przy tym charakter „materialny”, czyli „treściowy”.

W niniejszym wyroku Trybunał Konstytucyjny, a ponadto w kontekście art. 91 ust. 3 Konstytucji, zarówno NSA, jak i Sąd Najwyższy, sformułowały dalszy warunek do odmowy zastosowania prawa krajowego tak, aby norma prawa krajowego mogła być zastąpiona przez normę prawa unijnego. Warunek ten nie jest spełniony w przypadku naruszenia prawa unijnego wskutek braku notyfikacji projektu ustawy.

Także i to wymaganie nie zasługuje na aprobatę. Nie ma uzasadnienia dla tezy, że wymaganie zastępowania norm miałyby być elementem konstrukcji „kolizji norm” z art. 91 ust. 3 Konstytucji, czy konstrukcji odmowy zastosowania normy prawa krajowego, niezgodnej z prawem unijnym.

W razie niezgodności norm prawa krajowego z prawem unijnym mogą wystąpić różne sytuacje. Niekiedy w miejsce normy prawa krajowego wchodzi norma prawa unijnego. Kiedy indziej, niezgodną z prawem unijnym normę prawa krajowego zastępuje inna norma prawa krajowego, tym razem zgodna z prawem unijnym. W pewnych sytuacjach niezgodność norm prawa krajowego z prawem unijnym będzie wymagała interwencji ustawodawcy.

Takie różne scenariusze nie są nieznanne i poddaje się je analizie w orzecznictwie TS, a częściej w opiniach rzeczników generalnych oraz w literaturze. W omawianym kontekście rozróżnia się tzw. efekt substytucji (zastąpienia) albo wykluczenia (wyłączenia) normy krajowej przez bezpośrednio skuteczną normę dyrektywy (por. D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007, s. 37-40; N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 183-186). W niniejszej sprawie mamy do czynienia z efektem wykluczenia normy krajowej w wyniku braku wymaganej notyfikacji projektu ustawy. Nie powstaje jednak w tym przypadku chaos czy próżnia prawna, czego obawia się Trybunał w uzasadnieniu niniejszego wyroku, czy NSA w uzasadnieniu pytania prawnego. Innym zagadnieniem jest to, że w związku z niedopuszczalnością stosowania pewnych norm ustawowych może się okazać potrzebna interwencja ustawodawcy. Takie zjawisko jest jednak dobrze znane Trybunałowi Konstytucyjnemu w analogicznej (w pewnym stopniu) sytuacji orzekania o niezgodności ustawy z Konstytucją.

9. Utrzymywanie się rozbieżności w orzecznictwie, i to przez długi czas, trzeba ocenić krytycznie. Należy przy tym żałować, że nie zostały wykorzystane możliwości ujednoczenia orzecznictwa za pomocą uchwał SN i NSA podjętych w powiększonych składach. Zgłoszenie wniosków dotyczących podjęcia takich uchwał zapowiedział na rozprawie w Trybunale Konstytucyjnym w niniejszej sprawie przedstawiciel Prokuratora Generalnego.

Przyszłość pokaże, czy wyrok Trybunału przyczyni się do ujednoczenia orzecznictwa. Należałoby sobie tego życzyć, jakkolwiek powstają pewne wątpliwości w tej kwestii. Należy bowiem mieć na względzie, że orzeczenie o zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją nie przesądza oceny, która w niniejszej sprawie ma charakter podstawowy, tj. zgodności tych przepisów z dyrektywą unijną oraz następstw uznania tych przepisów za niezgodne z bezpośrednio skutecznym prawem unijnym.

10. Ze względu na charakter zastrzeżeń, jakie zgłaszam przeciwko wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego, powstrzymam się od oceny merytorycznego rozstrzygnięcia Trybunału o zgodności ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9, jak również z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Chciałbym jednak przywołać i skomentować kilka stwierdzeń Trybunału zawartych w uzasadnieniu niniejszego wyroku, a dotyczących dyrektywy 98/34/WE w konfrontacji z polskimi ustawami.

Trybunał stwierdził, że „sam fakt ujęcia obowiązku notyfikacji w dyrektywie unijnej nie oznacza jeszcze, że mamy do czynienia ze szczególnie wysoką, bo międzynarodową i ponadustawową, rangą procedury notyfikacji”. A następnie: „[d]yrektywy nie mają zatem z natury rzeczy rangi hierarchicznie wyższej niż ustawy. Dyrektywy nie są z perspektywy konstytucyjnej prawem lepszym lub też ważniejszym merytorycznie i aksjologicznie niż przepisy polskich ustaw. Dlatego też wymóg notyfikacji wynikający z dyrektywy 98/34/WE nie jest ważniejszy lub bardziej istotny niż analogiczny obowiązek wynikający z ustawy zwykłej”.

Z powyższymi stwierdzeniami trudno się zgodzić. Obowiązek notyfikacji wynika z prawa unijnego, którego przynależność do prawa międzynarodowego jest sporna. W każdym razie proklamowany w art. 9 Konstytucji obowiązek przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego jest odnoszony w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego także do prawa unijnego. To wyznacza rangę sformułowanego w unijnej dyrektywie wymagania notyfikacji projektów ustaw. W świetle Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału rażą zarówno merytorycznie jak i terminologicznie, publicystycznie ujęte rozważania, czy dyrektywy mają rangę „szczególnie wysoką”, „hierarchicznie wyższą niż ustawy”, albo czy są „prawem lepszym lub też ważniejszym merytorycznie i aksjologicznie niż przepisy polskich ustaw”. Trybunał przywołał w tym kontekście art. 91 ust. 3 Konstytucji i art. 288 TFUE, ale, moim zdaniem, nie wyciągnął z tych przepisów należytych wniosków i skierował swoją uwagę w niewłaściwym kierunku. Niewątpliwie, przepisy unijnego prawa pochodnego, w tym dyrektywy, korzystają z pierwszeństwa nad ustawami w razie kolizji norm; była już o tym mowa wyżej. W wielu orzeczeniach, poczynając od okresu poprzedzającego akcesję, Trybunał Konstytucyjny przywoływał konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej, jak również obowiązku wykładni prawa polskiego (łącznie z Konstytucją) przyjaznej prawu unijnemu; obecnie należałoby mówić raczej o „wykładni zgodnej z prawem unijnym”. Trybunał podkreślał, że systemy prawa polskiego i unijnego charakteryzuje zbieżność aksjologiczna.

Podstawami konstytucyjnymi dla dotychczasowej, spójnej linii orzecznictwa były, obok powołanego już art. 9, także art. 90 i art. 91 Konstytucji. Można wyrazić nadzieję, że przytoczone sformułowania z uzasadnienia niniejszego wyroku nie oznaczają odstąpienia od tej linii i dystansowania się od obowiązków wynikających z prawa unijnego.

Z powyższych względów zgłosiłem zdanie odrębne do wyroku o sygn. P 4/14.

31

WYROK

z dnia 17 marca 2015 r.

Sygn. akt K 31/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Andrzej Rzepliński
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 marca 2015 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574) z art. 20 i art. 32 ust. 2 w związku z art. 2, art. 22 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 w związku z art. 92 Konstytucji i w związku z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),
- 3) art. 63 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 92 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 2 w związku z art. 92 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 marca 2015 r. w Dz. U. poz. 442.

- 4) § 3 pkt 20 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671) z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 6 i art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- 5) § 3 pkt 20 rozporządzenia powołanego w punkcie 4 z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku z art. 9 Konstytucji,
- 6) § 2 – § 5 rozporządzenia powołanego w punkcie 4 z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku z art. 9 Konstytucji,
- 7) § 2 – § 5 rozporządzenia powołanego w punkcie 4 z art. 63 ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 92 Konstytucji,
- 8) rozporządzenia Komisji (WE) nr 804/2007 z dnia 9 lipca 2007 r. ustanawiającego zakaz połowów dorsza w Morzu Bałtyckim (podobszary 25-32, wody WE) przez statki pływające pod banderą Polski (Dz. Urz. UE L 180 z 10.07.2007, s. 3) z konstytucyjną zasadą „rządów prawa, wolności prowadzenia działalności gospodarczej, proporcjonalności ingerencji w sferę konstytucyjnych praw i wolności, niedyskryminacji i proceduralnego prawa do przedstawienia argumentów w sprawie, która bezpośrednio dotyczy jednostki (*audiatur et altera pars*)”,

o r z e k a:

1. Art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1592) jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 63 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. § 2 – § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671, z 2009 r. Nr 112, poz. 936 oraz z 2010 r. Nr 125, poz. 849) w zakresie, w jakim określają dolne granice kar pieniężnych:

a) są niezgodne z art. 63 ust. 2 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) nie są niezgodne z art. 63 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów na Sejm (dalej: wnioskodawca) 5 czerwca 2013 r. wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności określonych przepisów ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574; dalej: ustawa o rybołówstwie) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671; dalej: rozporządzenie z 2005 r.). Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał przepisy Konstytucji, a niektóre z nich „w związku” z przepisami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

1.1. Po pierwsze, wnioskodawca zarzucił niezgodność art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie z art. 20 i art. 32 ust. 2 w związku z art. 2, art. 22 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji ze względu na wprowadzenie niczym nieuzasadnionej dyferencjacji podmiotowej w zakresie kar z tytułu naruszenia przepisów ustawy, nałożonych na armatorów statków rybackich o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m (art. 63 ust. 1 pkt 1 ustawy) i na kapitana statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m (art. 63 ust. 1 pkt 2 ustawy).

W uzasadnieniu tego zarzutu wnioskodawca wskazał, że jedynym miarodajnym kryterium winy i wysokości wymierzonej kary powinna być ocena skali wykroczenia. Wielkość statku jest kryterium, które wprowadza nieuprawnioną dyskryminację osób znajdujących się w tej samej sytuacji tj. prowadzących identyczną (podobną) działalność gospodarczą.

1.2. Po drugie, wnioskodawca zarzucił niezgodność art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 w związku z art. 92 Konstytucji i w związku z art. 6 Konwencji ze względu na „niekonsekwentne, nieprecyzyjne i arbitralne rozbitcie regulacji represyjnej na dwa poziomy normatywne tj. ustawowy (art. 63 ust. 2 i 3 ustawy) oraz pod-ustawowy (rozporządzenie), co godzi w zasady pewności, określoności prawa, wyłączności ustawy w zakresie regulowania statusu jednostki oraz niedyskryminacji”.

Wnioskodawca wskazał w uzasadnieniu, że zgodnie z zasadą wyłączności ustawowego regulowania statusu jednostki oraz zasadą *nullum crimen sine lege*, podstawą ingerencji w sferę praw i wolności jednostki może być wyłącznie akt o randze ustawy. Tymczasem rozporządzenie z 2005 r. w sposób kazuistyczny tworzy nowe typy zachowań zabronionych pod groźbą kary i wychodzi poza katalog zachowań stypizowanych w art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie.

1.3. Trzeci zarzut dotyczy niezgodności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 92 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 2 w związku z art. 92 Konstytucji.

Wnioskodawca stwierdził, że „blankietowe” przekazanie materii ustawowej do regulacji na poziomie wykonawczym powoduje naruszenie zasad prawidłowej legislacji i hierarchii źródeł prawa. Taka praktyka jest niedopuszczalna w szczególności w sferze prawa represyjnego. W konsekwencji minister przejął funkcję ustawodawcy; stworzył rozbudowany katalog czynów zabronionych, wychodząc poza katalog wskazany w art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie.

Wnioskodawca podkreślił ponadto, że odesłanie w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie do kryterium społecznej szkodliwości jest nieracjonalne (z rozporządzenia z 2005 r. wynika obowiązek wymierzenia kary, co najmniej w minimalnej wysokości ustalonej w tym rozporządzeniu). Przede wszystkim jednak, posługiwanie się nieostrym terminem „społeczna szkodliwość” pozwala organom wykonawczym i administracyjnym korzystać ze swobody rekonstrukcji typów zachowań zabronionych pod groźbą kary.

1.4. Czwarty zarzut wnioskodawcy dotyczy niezgodności § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r. z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 6 i art. 7 Konwencji w zakresie, w jakim „konstrukcja tego przepisu zostaje oderwana od kwestii zakazu, a w to miejsce powiązana jest z obiektywną okolicznością wyczerpania (...) ogólnej kwoty połowowej”. Zdaniem wnioskodawcy, oznacza to wprowadzenie odpowiedzialności zbiorowej; podmiot dokonujący połowów po wyczerpaniu ogólnej kwoty połowowej podlega ukaraniu, pomimo że nie została wyczerpana przyznana indywidualna kwota połowowa. W uzasadnieniu tego zarzutu, wnioskodawca dodał wzorzec kontroli w postaci art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie.

W punkcie 5 *petitum* wniosku wnioskodawca zakwestionował zgodność tego samego przepisu (tj. § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r.) z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 7 Konwencji w związku z art. 9 Konstytucji, ze względu na „wyjście poza upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie”. Rozporządzenie z 2005 r. tworzy rozbudowany katalog zachowań zagrożonych bardzo dotkliwymi karami, podczas gdy delegacja ustawowa zawarta w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie upoważniała jedynie do określenia wysokości kar pieniężnych.

1.5. W szóstym punkcie *petitum* wniosku wnioskodawca zakwestionował zgodność § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na daleko idące ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności w drodze aktu wykonawczego do ustawy; wyjście poza upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie; modyfikację treści ustawy o rybołówstwie; wprowadzenie odpowiedzialności za czyny zabronione określone w rozporządzeniu; pozostawienie organom stosującym prawo zbyt dużej swobody interpretacyjnej, co godzi w zasadę pewności prawa i legalności, jako elementów demokratycznego państwa prawnego.

W punkcie 7 *petitum* wnioskodawca zakwestionował te same przepisy (§ 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r.) z art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie w związku z art. 92 Konstytucji ze względu na wprowadzenie nieznanego w ustawie „widełkowego” sposobu określenia wysokości kar. Wnioskodawca wskazał ponadto, że ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia nie zawiera upoważnienia do ustalenia minimalnych limitów wymiaru kary. Wprowadzenie minimalnych limitów wymiaru kary w rozporządzeniu jest sprzeczne z brzmieniem samej ustawy i jednocześnie przekracza zakres delegacji ustawowej. Tego typu rozszerzenie odpowiedzialności w rozporządzeniu z 2005 r. w sposób oczywisty działa na niekorzyść adresatów tych przepisów, skoro na gruncie rozporządzenia z 2005 r. nie można wymierzyć kary niższej od określonej w tym rozporządzeniu. Ustawa o rybołówstwie nie określa dolnej granicy kar i nie upoważnia ministra do jej określenia w rozporządzeniu.

1.6. Poza zarzutami dotyczącymi przepisów ustawy o rybołówstwie oraz przepisów rozporządzenia z 2005 r., wnioskodawca – „z ostrożności procesowej” – wystąpił o rozważenie możliwości samodzielnego skontrolowania przez Trybunał konstytucyjności rozporządzenia Komisji (WE) nr 804/2007 z dnia 9 lipca 2007 r. ustanawiającego zakaz połowów dorsza w Morzu Bałtyckim (podobszary 25-32, wody WE) przez statki pływające pod banderą Polski (Dz. Urz. UE L 180 z 10.07.2007, s. 3; dalej: rozporządzenie nr 804/2007). Zdaniem wnioskodawcy, możliwość ta nie jest wykluczona w świetle wyroku TK z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09. Kwestionowane rozporządzenie nr 804/2007 należałoby zbadać „z perspektywy konstytucyjnych standardów w postaci rządów prawa, swobody prowadzenia działalności gospodarczej, proporcjonalności, niedyskryminacji i prawa do rzetelnego postępowania, w którym beneficjent prawa musi mieć proceduralną możliwość przedstawienia swojego stanowiska (*audiatur et altera pars*)”.

1.7. Według wnioskodawcy, gdyby Trybunał nie skontrolował samodzielnie rozporządzenia nr 804/2007, zasadne byłoby „wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia wstępnego w przedmiocie ważności i interpretacji właściwego w sprawie prawa unijnego”. Wnioskodawca sformułował przy tym pytania dotyczące sposobu interpretacji i ważności rozporządzenia nr 804/2007.

2. Marszałek Sejmu w imieniu Sejmu, w piśmie z 12 marca 2015 r., przedłożył wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z zasadą wyłączności regulacji ustawowej, wywodzoną z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 4) art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z zasadą określoności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

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

2.1. W ramach obszernej analizy formalnej wniosku Marszałek Sejmu zrekonstruował zakres zaskarżenia ustawy o rybołówstwie i do tego zakresu ograniczył merytoryczne stanowisko.

Po pierwsze, Marszałek Sejmu podkreślił, że art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie służy zagwarantowaniu przestrzegania postanowień ustawy o rybołówstwie, ale także realizacji Wspólnej Polityki Rybołówstwa Unii Europejskiej (dalej: WPR). W ocenie Sejmu, podmioty wskazane w art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie nie należą do tej samej kategorii podmiotów, a więc nie można uznać, że odmienne uregulowanie ich sytuacji prawnej pozostaje w sprzeczności z zasadą równości. Wbrew poglądom wnioskodawcy, cechą istotną, charakteryzującą kategorie podmiotów, do których może mieć zastosowanie art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie, nie jest prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie rybołówstwa morskiego, ale wykonywanie rybołówstwa morskiego jednostką połowową o określonych gabarytach. Ustawodawca wyraźnie odmiennie ukształtował zatem sytuację prawną różnych grup podmiotów w kontekście górnego progu zagrożenia karą administracyjną. Z tego względu Sejm wniósł o stwierdzenie, że art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Po drugie, Sejm zgodził się, że administracyjne kary pieniężne, o których mowa w art. 63 ust. 1-4 ustawy o rybołówstwie, stanowią ingerencję państwa w konstytucyjne prawa (np. prawa majątkowe jednostki), dlatego powinny być oceniane przez pryzmat zasady wyłączności regulacji ustawowej, ustanowionej w art. 31 ust. 3

Konstytucji (sposób sformułowania zarzutu przesądza o tym, że wzorzec w postaci art. 42 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatny).

Jednocześnie Marszałek Sejmu uznał, że art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie nie narusza zasady wyłączności regulacji ustawowej. Zakwestionowany przepis ustala zakres podmiotowy odpowiedzialności administracyjnej, określa rodzaj sankcji i jej górne granice. Odwołuje się przy tym w sposób blankietowy do przepisów, które już obowiązują lub które mogą być dopiero w przyszłości uchwalone. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja jest zrozumiała, gdyż uwzględnia specyfikę i złożoność materii, która uniemożliwia szczegółowe określenie treści obowiązku zabezpieczonego karą administracyjną; art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie, jako przepis blankietowy, wymaga współstosowania innych aktów normatywnych. Zasada wyłączności regulacji ustawowej nie wyklucza posługiwania się normami blankietowymi w konstrukcji przepisów represyjnych. Zawarte w zaskarżonych przepisach odesłanie do przepisów o rybołówstwie, których źródłem są ustawy lub akty normatywne UE, spełnia zatem wymóg przewidziany w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji bezpodstawne jest również twierdzenie, że art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji, przez to że „rozbija regulację represyjną na dwa poziomy normatywne”.

2.3. Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, Marszałek Sejmu stwierdził, że ustawodawca, przekazując do regulacji w drodze rozporządzenia określenie „wysokości kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3 ustawy”, nie naruszył związku funkcjonalno-materialnego ustawy i rozporządzenia. Przekazanie ministrowi właściwemu do spraw rybołówstwa kompetencji do ustalenia wysokości sankcji jest racjonalne. Jako organ odpowiedzialny za politykę w tym obszarze powinien mieć aktualne i dostateczne informacje o naruszeniach ustawy o rybołówstwie i przepisów WPR, a także o ich skutkach społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Zakwestionowany art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 2 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.4. Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że orzekanie w zakresie ważności prawa pochodnego, do którego należy rozporządzenie nr 804/2007, jest niedopuszczalne. A zatem postępowanie w tym zakresie należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Wobec stwierdzonego braku kognicji Trybunału w zakresie kontroli konstytucyjności rozporządzenia nr 804/2007, zdaniem Sejmu, w niniejszej sprawie nie zachodzi potrzeba wystąpienia przez Trybunał z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ponadto wniosek o pytanie prejudycjalne nie został przez grupę posłów powiązany z zarzutem niekonstytucyjności ustawy o rybołówstwie, zaś orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że polskie organy wymiaru sprawiedliwości nie mają problemów z ustaleniem treści normatywnej rozporządzenia nr 804/2007 (zob. wyrok NSA z 15 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 1104/10).

3. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Minister Rolnictwa) w piśmie z 5 września 2013 r., biorąc pod uwagę przedmiot wniosku i argumentację grupy posłów, a także wyrok TK z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, wyraził pogląd, że zarzuty dotyczące rozporządzenia z 2005 r. były już rozpatrywane przez Trybunał w sprawie o sygn. K 13/08. W tym zakresie zatem postępowanie powinno zostać umorzone.

Jednocześnie Minister Rolnictwa, na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił powyższego stanowiska, odniósł się do poszczególnych zarzutów podniesionych we wniosku. Zdaniem Ministra Rolnictwa, wszystkie zakwestionowane przepisy są zgodne z Konstytucją.

Minister Rolnictwa zwrócił uwagę, że wnioskodawca, kwestionując przepisy ustawy o rybołówstwie, w swojej argumentacji nawiązuje do treści rozporządzenia z 2005 r., które ustanawia „nakazy i zakazy”. Zdaniem Ministra, rozporządzenie z 2005 r. nie zawiera takiego przepisu, który wykraczałby poza regulację ustawową, ponieważ ustala jedynie wysokość kar za naruszenia określone w innych przepisach prawa. Przepisy rozporządzenia z 2005 r. „nie tworzą katalogu czynów zabronionych”; doprecyzowują (wykonują) regulację ustawową, określając wysokość kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy o rybołówstwie i innych aktów normatywnych. Minister Rolnictwa nie zgodził się z twierdzeniem wnioskodawcy, że w rozporządzeniu „wprowadzono nieznanym ustawie sposób obliczania kar finansowych oraz określania ich wysokości”. W rozporządzeniu nie wskazano żadnego sposobu „obliczania” kar, ale określono, jaka jest minimalna i maksymalna wysokość kary za dane naruszenie, z zachowaniem zasady wynikającej z art. 63 ust. 2 ustawy o rybołówstwie.

3.1. Odnosząc się do wniosku o „samodzielne skontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności rozporządzenia Komisji 804/2007”, Minister Rolnictwa stwierdził, że wnioskodawca nie wskazał żadnych konkretnych wzorców kontroli, które powinny zostać wzięte w tym zakresie pod uwagę. Zwrócił również uwagę,

że rozporządzenie nr 804/2007 obowiązywało wyłącznie w roku 2007 r. Z tych względów postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone.

Minister Rolnictwa wskazał ponadto, że Trybunał, zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji, orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją; nie jest zatem uprawniony do badania, czy akt normatywny właściwego organu Unii Europejskiej wydany został zgodnie z procedurą obowiązującą w Unii Europejskiej.

3.2. Minister Rolnictwa wskazał, że wnioski o wystąpienie „do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia wstępnego” były formułowane w postępowaniach przed sądami administracyjnymi w sprawach dotyczących kar nakładanych na armatorów i kapitanów statków za prowadzenie połowów organizmów morskich, których ogólna kwota połowowa została wyczerpana. Sądy administracyjne (w tym Naczelny Sąd Administracyjny), rozpatrując takie wnioski, stwierdziły, że „nie ma żadnych wątpliwości co do ważności rozporządzenia nr 804/2007, ani też co do jego interpretacji, zatem nie było potrzeby występowania z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości UE” (wyrok NSA z 15 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 1101/10).

4. Prokurator Generalny w piśmie z 30 kwietnia 2014 r. przedstawił następujące stanowisko:

- 1) art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 32 Konstytucji;
- 2) art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 42 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 3) art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji;
- 4) w zakresie dotyczącym badania zgodności:
 - a) art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie z art. 20 oraz art. 2, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - b) art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2, art. 32 ust. 2, art. 42 ust. 2 i 3, art. 92 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji,
 - c) art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 32 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 2 Konstytucji,
 - d) § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r. z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie oraz z art. 2 i z art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 6 i art. 7 Konwencji, a także z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 7 Konwencji w związku z art. 9 Konstytucji,
 - e) § 2-§ 5 rozporządzenia z 2005 r. z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji w związku z art. 9 Konstytucji,– postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku;
- 5) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na zbędność wydania wyroku.

4.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zasadności zarzutów zawartych we wniosku Prokurator Generalny rozważył kwestie formalne.

Po pierwsze, Prokurator Generalny stwierdził, że wniosek grupy posłów o kontrolę rozporządzenia nr 804/2007 nie może być uwzględniony. Kontrola aktu wtórnego prawa wspólnotowego nie mieści się we właściwości Trybunału (art. 188 pkt 1-3 Konstytucji). W tym zakresie postępowanie podlega więc umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po drugie, Prokurator Generalny wskazał, że wniosek grupy posłów, w zakresie określonym w pkt 4 lit. a-e stanowiska Prokuratora, nie spełnia wymogów określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, pozwalających na jego merytoryczne rozstrzygnięcie przez Trybunał, ze względu na brak uzasadnienia poszczególnych zarzutów. W związku z tym, we wskazanym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Po trzecie, mając na uwadze, że przepisy ustawy o rybołówstwie i rozporządzenia z 2005 r. były już przedmiotem oceny Trybunału w wyroku z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, Prokurator Generalny ustalił, że w zakresie dotyczącym ustawy o rybołówstwie, w niniejszej sprawie i w sprawie o sygn. K 13/08 nie występuje tożsamość zaskarżonych przepisów, zarzutów oraz części powołanych wzorców kontroli. Nie zachodzi zatem przesłanka *ne bis in idem*, która byłaby podstawą umorzenia postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2, 3 i 4 ustawy o rybołówstwie.

Badanie zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z 2005 r. Prokurator Generalny uznał za zbędne w świetle wyroku o sygn. K 13/08 (wystąpiła tożsamość zarzutów i wzorców kontroli). Konkluzja ta nie dotyczy jednak przepisów rozporządzenia z 2005 r., które zostały dodane na mocy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 czerwca 2010 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 125, poz. 849; dalej: rozporządzenie z 2010 r.).

4.2. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, Prokurator Generalny stwierdził, że zróżnicowanie wysokości górnej granicy kary pieniężnej w zależności od wielkości statku rybackiego ma charakter racjonalnie uzasadniony; odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami oraz wartościami konstytucyjnymi, w szczególności zaś z wynikającym z art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji obowiązkiem władz publicznych ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zasadne jest uznanie, że art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 32 Konstytucji.

4.3. Nawiązując do zarzutów wnioskodawcy wobec art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, Prokurator Generalny uznał, że kwestionowana regulacja nie przewiduje odrębnego określenia zakazów i nakazów dotyczących wykonywania rybołówstwa, których naruszenie zagrożone jest karą pieniężną „na dwóch poziomach normatywnych”, tj. w ustawie o rybołówstwie i rozporządzeniu z 2005 r. W związku z tym nie prowadzi do podziału podmiotów dokonujących naruszeń przepisów regulujących wykonywanie rybołówstwa na dwie grupy. Tym samym art. 32 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli wskazanych przepisów ustawy o rybołówstwie.

Kwestionowana regulacja nie narusza także konstytucyjnego wymogu, aby ograniczenie konstytucyjnych praw następowało wyłącznie w drodze ustawy. Prokurator Generalny przypomniał, że w wyroku 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, Trybunał stwierdził, że kary wynikające z art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie są karami administracyjnymi, niemieszczącymi się w systemie prawa karnego. W związku z tym, w niniejszej sprawie zasadne jest przyjęcie, że art. 42 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie. W konsekwencji także art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako przepis występujący – w uzasadnieniu wniosku – w powiązaniu z art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej, nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli dla art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie.

4.4. Prokurator Generalny uznał za zasadny zarzut niezgodności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Po pierwsze, Prokurator Generalny wskazał wadliwość językową art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, która powoduje, że przepis ten narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę przyzwoitej legislacji oraz jest sprzeczny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Po drugie, art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż narusza zakaz regulowania aktem wykonawczym materii ustawowej; przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu dolnej granicy wysokości kar pieniężnych. Po trzecie, zastrzeżenia konstytucyjne budzi szczegółowość wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Brak należyście sprecyzowanych wytycznych nadaje kwestionowanemu upoważnieniu charakter blankietowy, co stanowi naruszenie wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Prokuratora Generalnego, zasadne jest uznanie, że art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.5. Prokurator Generalny przyjął, że stwierdzenie, iż art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji spowoduje utratę mocy obowiązującej wydanego na jego podstawie rozporządzenia z 2005 r. W takim wypadku, zbędne byłoby badanie zarzutów dotyczących zgodności z Konstytucją przepisów rozporządzenia z 2005 r. w zakresie, w jakim podlegają one rozpoznaniu w niniejszej sprawie (tj. w zakresie, który nie był przedmiotem postępowania w sprawie o sygn. K 13/08). Jeśliby Trybunał nie podzielił poglądu o niekonstytucyjności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, Prokurator Generalny wniósł o uznanie, że § 2 pkt 38-42, § 3 pkt 39-49 oraz § 4 pkt 8a i pkt 40-49 rozporządzenia z 2005 r. (tj. przepisy dodane na podstawie rozporządzenia z 2010 r.) są zgodne z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie i nie są niezgodne z art. 63 ust. 2 i 3 tej ustawy w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego ujętego w art. 63 ust. 4 ustawy.

4.6. Prokurator Generalny wniósł, w razie stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, o odroczenie utraty mocy obowiązującej tego przepisu o 18 miesięcy, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji. Wskazał, że utrata mocy obowiązującej rozporządzenia z 2005 r. – w związku z utratą mocy obowiązującej upoważnienia ustawowego – uniemożliwiłaby nakładanie kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie, a tym samym utrudniałoby to realizację ciężących na Polsce zobowiązań w ramach prowadzenia WPR.

5. Trybunał w piśmie z 25 lutego 2015 r. zwrócił się do Ministra Rolnictwa o udzielenie informacji na temat praktyki stosowania przepisów objętych wnioskiem, a w szczególności o wyjaśnienie: jak przebiega procedura informowania zainteresowanych podmiotów o wyczerpaniu ogólnej kwoty połowowej; jak przedstawia się struktura kar pieniężnych nałożonych na podstawie przepisów ustawy o rybołówstwie oraz przepisów rozporządzenia z 2005 r. w poszczególnych latach, poczynając od 2007 r. (liczba ukaranych podmiotów w poszczególnych latach, rodzaj naruszeń, wysokość nałożonych kar); czy toczyły się postępowania dotyczące umarzania, odraczania spłat oraz rozkładania na raty wymierzonych kar pieniężnych.

W piśmie z 13 marca 2015 r. Minister Rolnictwa wyjaśnił, że kwestia zamykania łowisk przez państwa członkowskie wynika z przepisów unijnych i została uregulowana w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiającym wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 847/96, (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 811/2004, (WE) 768/2005, (WE) nr 2115/2005, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007, (WE) nr 676/2007, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 1300/2008, (WE) nr 1342/2008 i uchylającym rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1627/94 oraz 1966/2006 (Dz. Urz. UE L 343 z 22.12.2009, s. 1; dalej rozporządzenie Rady nr 1224/2009). Zgodnie z art. 35 ust. 1 lit. a tego rozporządzenia, każde państwo członkowskie ustala datę, poczynając od której można uznać, że połowy stada lub grupy stad objętych kwotą dokonane przez statki rybackie pływające pod jego banderą wyczerpały tę kwotę. Od tej daty dane państwo członkowskie zabrania prowadzenia połowów.

Na gruncie przepisów krajowych, kwestię tę regulował art. 17a ustawy o rybołówstwie, zgodnie z którym minister właściwy do spraw rybołówstwa w wypadku zagrożenia wyczerpania ogólnej kwoty połowowej danego gatunku organizmu morskiego lub w wypadku wyczerpania tej kwoty mógł wprowadzić, w drodze rozporządzenia, czasowy zakaz prowadzenia połowów określonych gatunków organizmów morskich na określonym obszarze lub prowadzenia połowów określonymi narzędziami połowowymi lub przez statki o określonych długościach całkowitych, kierując się stopniem wykorzystania ogólnej kwoty połowowej danego gatunku organizmu morskiego oraz mając na względzie ochronę i racjonalne wykorzystanie żywych zasobów morza.

Projekt rozporządzenia zamykającego połowy określonego gatunku ryb był szeroko konsultowany ze środowiskiem rybackim, a informacja o wejściu w życie tego rozporządzenia podawana była do publicznej wiadomości w drodze komunikatu przekazywanego organizacjom rybackim i umieszczanego na stronie internetowej ministra właściwego do spraw rybołówstwa oraz ogłoszenia w inspektoratach rybołówstwa morskiego. Następnie informacja ta przekazywana była Komisji Europejskiej, która podejmowała czynności w kierunku wydania stosownego rozporządzenia ustanawiającego zakaz połowów danego gatunku organizmów morskich na danym obszarze, wskazując banderę państwa, którego statkom zakazuje się prowadzenia połowów tego gatunku.

Minister Rolnictwa przedstawił ponadto strukturę kar nałożonych na podstawie ustawy o rybołówstwie w latach 2007-2014 oraz dane dotyczące wniosków o rozłożenie na raty należności wynikających z wymierzonych kar pieniężnych, a także dotyczące wniosków o umorzenie i odroczenie terminu spłaty kar pieniężnych.

II

Na rozprawie 17 marca 2015 r. uczestnicy postępowania co do zasady podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi uzupełnił pisemne stanowisko, przedstawiając ocenę tych przepisów rozporządzenia z 2005 r., które zostały dodane na mocy rozporządzenia z 2010 r. Minister wniósł o stwierdzenie, że § 2 pkt 38-42, § 3 pkt 39-49 oraz § 4 pkt 8a i pkt 40-49 rozporządzenia z 2005 r. są zgodne z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie oraz nie są niezgodne z art. 63 ust. 2 i 3 tej ustawy w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Minister zwrócił także uwagę na zmianę stanu prawnego wynikającą z wejścia w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz. U. z 2015 r. poz. 222) i skutki, jakie mogłyby wywołać ewentualne orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

Prokurator Generalny zaznaczył, że uchylenie ustawy o rybołówstwie (na mocy ustawy z 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim), nie stanowi przesłanki umorzenia postępowania, gdyż na podstawie zakwestionowanych we wniosku przepisów są bądź mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa. Jednocześnie Prokurator Generalny wskazał, że wniosek o odroczenie utraty mocy obowiązującej – w wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie – stał się bezprzedmiotowy wobec uchylenia tego przepisu.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Analiza formalna wniosku.

Przedmiotem wniosku grupy posłów (dalej: wnioskodawca) były przepisy ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1592; dalej: ustawa o rybołówstwie) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2005 r.). Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał przepisy Konstytucji – w odniesieniu do niektórych z zakwestionowanych przepisów – w związku z przepisami 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).

1.1. Na wstępie Trybunał rozważył kwestię zasadności merytorycznego rozpoznania wniosku wobec uchwalenia ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz. U. z 2015 r. poz. 222; dalej: ustawa o rybołówstwie morskim). Ustawa o rybołówstwie morskim, zgodnie z jej art. 144, weszła w życie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”, tj. 4 marca 2015 r.

Na mocy art. 143 ustawy o rybołówstwie morskim: „Traci moc ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1592)”.

W myśl art. 39 ust. 1 pkt 3 z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), utrata mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie stanowi obligatoryjną przesłankę umorzenia postępowania. Należy jednak podkreślić, że pojęcie „obowiązkiwania” w orzecznictwie Trybunału, uzasadniające kontrolną kognicję TK, jest rozumiane w sposób swoisty. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał, podejmując wypowiedzi odnośnie do procesowych skutków utraty mocy obowiązującej przepisów poddanych ocenie ich zgodności z normami wyższego rzędu, konsekwentnie stwierdzał, że uchylenie przepisów nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez nie mocy obowiązującej. Zajęte przez Trybunał stanowisko odnosi się do przepisów o charakterze materialnoprawnym, które mimo ich formalnego uchylenia mogły być stosowane na podstawie właściwych przepisów intertemporalnych (zob. np. postanowienie TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 32/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 143 i powołane tam orzecznictwo).

Dopuszczalność dalszego stosowania przepisów ustawy o rybołówstwie i rozporządzenia z 2005 r. wynika z art. 137 ust. 1 ustawy o rybołówstwie morskim, który przewiduje, że: „Do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe, z zastrzeżeniem ust. 2-4”. Zastrzeżenia, o których mowa w ust. 2-4, nie dotyczą regulacji objętych badaniem w niniejszej sprawie.

Art. 137 ustawy o rybołówstwie morskim utrzymuje w mocy wszystkie dotychczasowe przepisy mające zastosowanie „do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną”, w tym też znajdujące zastosowanie akty wykonawcze, w szczególności rozporządzenie z 2005 r.; stracą one moc, gdy już nie będą mogły znaleźć zastosowania do spraw wszczętych niezakończonych (więc skonsumują się).

Ustalenie, że uchylenie ustawy o rybołówstwie nie jest równoznaczne z utratą mocy obowiązującej przepisów zakwestionowanych w niniejszym postępowaniu, pozwala stwierdzić, że nie ma podstaw do umorzenia postępowania w zakresie badania art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie oraz przepisów rozporządzenia z 2005 r. na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Merytoryczna ocena tych przepisów jest dopuszczalna.

Trybunał dopuścił także merytoryczną ocenę upoważnienia ustawowego zawartego w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie (zob. pkt 4 w części III niniejszego uzasadnienia).

1.2. Poza problemem dopuszczalności rozpoznania sprawy z uwagi na uchylenie ustawy o rybołówstwie, Trybunał Konstytucyjny zmuszony był odnieść się także do innych kwestii. Ze względu na rozbieżności występujące pomiędzy zarzutami sformułowanymi w *petitum* wniosku i w jego uzasadnieniu, a także z uwagi na brak argumentacji odnoszącej się do poszczególnych wzorców kontroli, Trybunał dokonał na wstępie oceny formalnoprawnej wniosku w świetle wymagań przepisów ustawy o TK.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o TK, wniosek skierowany do Trybunału (także wniosek grupy posłów) powinien odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać: wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny (pkt 1); określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (pkt 2); sformułowanie zarzutu niezgodności z wzorcem kontroli, ratyfikowaną umową międzynarodową

lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego (pkt 3); uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (pkt 4). Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem oznacza sprecyzowanie przez wnioskodawcę, (skarżącego, sąd pytający) krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi indywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wskazanym wzorcem. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113-114).

1.2.1. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że wniosek grupy posłów (wziąwszy pod uwagę *petitum* i uzasadnienie wniosku) spełnił powyższe warunki jedynie w ograniczonym zakresie i za dopuszczalny uznał wniosek dotyczący badania zgodności:

1) art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie z art. 32 ust. 1 Konstytucji (wnioskodawca nie uzasadnił zarzutów dotyczących naruszenia art. 20, art. 32 ust. 2 w związku z art. 2, art. 22 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji);

2) art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji (wnioskodawca nie uzasadnił zarzutów dotyczących naruszenia art. 32 ust. 2, art. 42 ust. 2 i 3, art. 92 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji);

3) art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji (wnioskodawca nie uzasadnił zarzutów dotyczących naruszenia art. 32 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 2 Konstytucji);

4) § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. z art. 63 ust. 2, 3 i 4 ustawy o rybołówstwie oraz art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji (wnioskodawca nie uzasadnił zarzutów dotyczących naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji).

W ocenie Trybunału, tylko w powyższym zakresie wniosek spełnił wymogi formalne. Wnioskodawca, powołując szereg przepisów Konstytucji, nie wskazał, na czym miałyby polegać naruszenie wszystkich, przywołanych we wniosku wzorców kontroli. Nie uzasadnił również zarzutów naruszenia przepisów Konwencji. Z tego względu wnioskodawca został wezwany zarządzeniem Prezesa TK do usunięcia braków formalnych pisma przez uzasadnienie zarzutów naruszenia niektórych z przywołanych wzorców kontroli. Wnioskodawca wskazanych braków nie uzupełnił. Tymczasem do oceny niekonstytucyjności przepisu konieczne jest przedstawienie argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako wzorce kontroli. Jest to warunek formalny dopuszczalności rozpoznania wniosku przez Trybunał. Wnioskodawca tego warunku nie spełnił.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w zakresie, w jakim nie zostały uzasadnione zarzuty naruszenia wskazanych wyżej przepisów Konstytucji i Konwencji.

1.2.2. Trybunał uznał również za nieuzasadniony odrębny zarzut niezgodności § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r. z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 i art. 7 Konwencji (pkt 4 *petitum* wniosku).

Zgodnie z § 3 pkt 20 kwestionowanego rozporządzenia:

„§ 3. Wysokość kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz przepisów Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej przez kapitana statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m wynosi: (...) 20) od 10.000 zł do 44.000 zł – za prowadzenie połowów organizmów morskich, których ogólna kwota połowowa została wyczerpana”.

Wnioskodawca ograniczył się do stwierdzenia, że „kara wymierzona na podstawie zakwestionowanego przepisu odrywa się od subiektywnej zarzucalności i przypisywalności i przyjmuje odpowiedzialność zbiorową z tytułu przekroczenia ustalonej kwoty połowowej przez grupę osób prowadzących określoną działalność (połowową). Tym samym osoba, która może przestrzegać limitów w zakresie prowadzonej przez siebie działalności ponosi ujemne konsekwencje działania innych, a okoliczność postępowania zgodnie z przyznanym jej pozwoleniem połowowym nie ma żadnego znaczenia”. Tak sformułowany zarzut wnioskodawcy wobec § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r. nie został uzasadniony w kontekście wskazanych wzorców konstytucyjnych.

Wnioskodawca upatruje niekonstytucyjności § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r. w tym, że przepis ten przewiduje nałożenie kary na konkretnego kapitana statku rybackiego za naruszenie ogólnej kwoty połowowej przyznanej Polsce w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa Unii Europejskiej (dalej: WPR), bez względu na to, że dany podmiot nie przekroczył jeszcze indywidualnej kwoty połowowej. Powyższa rekonstrukcja zarzutu nie zmienia jednak faktu, że zarzut nie został uzasadniony przez wnioskodawcę.

Nawiązując do zakwestionowanej regulacji, należy tylko wspomnieć, że zgodnie z art. 17a ustawy o rybołówstwie „Minister właściwy do spraw rybołówstwa w przypadku zagrożenia wyczerpania ogólnej kwoty połowowej danego gatunku organizmu morskiego lub w przypadku wyczerpania tej kwoty, może wprowadzić, w drodze

rozporządzenia, czasowy zakaz prowadzenia połowów określonych gatunków organizmów morskich na określonym obszarze lub prowadzenia połowów określonymi narzędziami połowowymi lub przez statki, o określonych długościach całkowitych, kierując się stopniem wykorzystania ogólnej kwoty połowowej danego gatunku organizmu morskiego oraz mając na względzie ochronę i racjonalne wykorzystanie żywych zasobów morza”.

Ustawa przewidywała zatem, że minister właściwy do spraw rybołówstwa umocowany był do wprowadzenia zakazu połowów danego gatunku organizmu morskiego. Jak wyjaśnił Minister Rolnictwa, zasadą jest, że indywidualna kwota połowa jest nadawana, jako część ogólnej kwoty połowowej, przyznanej danemu krajowi w ramach WPR. Jeżeli zaś ogólna kwota połowowa zostanie wyczerpana, to przelowienia danego gatunku dopuszczają się wszyscy, którzy dany gatunek dalej wylawiają. Indywidualny podmiot odpowiada zatem za własne zachowanie, które w tym wypadku polega na prowadzeniu połowów wbrew istniejącemu w tym zakresie zakazowi. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że granicą czasową, do jakiej zezwolenie połowowe może być wykonywane, jest przekroczenie ogólnej kwoty połowowej. Choćby zezwolenie to nie było jeszcze wykorzystane w pełni, w sytuacji wyczerpania ogólnej kwoty połowowej (na skutek stwierdzonego przelowienia przez innych armatorów) dalszy połów jest zabroniony. Nie ma zatem potrzeby podejmowania przez właściwy organ jakiegokolwiek działania zmierzającego do wyeliminowania udzielonego zezwolenia, gdyż wraz z przekroczeniem ogólnej kwoty połowowej, zezwolenia tracą swoją skuteczność w tym znaczeniu, że już nie uprawniają do dalszych połowów z uwagi na fakt, że są one zabronione (zob. wyrok NSA z 8 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 1231/10, Lex nr 1071041).

Wnioskodawca nie nawiązał do wspomnianych regulacji i nie uzasadnił, na czym polega naruszenie wskazanych wzorców konstytucyjnych. Trybunał uznał, że rozpoznanie zarzutu dotyczącego § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r. (sformułowanego w pkt 4 *petitum* wniosku), wobec braku jego uzasadnienia, jest niedopuszczalne i postanowił umorzyć postępowanie także w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Pozostałe zarzuty wobec § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r. (sformułowane w pkt 5 *petitum* wniosku) są tożsame z tymi zarzutami, które wnioskodawca skierował wobec § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r., i w związku z tym podlegały ocenie w ramach kontroli wskazanych przepisów rozporządzenia z 2005 r. (zob. pkt 5 w części III niniejszego uzasadnienia).

1.3. Zakreślony przez Trybunał dopuszczalny zakres przedmiotowy wniosku wymagał dalszej oceny, z punktu widzenia przesłanki zbędności orzekania. Było to konieczne w związku z wcześniejszą oceną przepisów ustawy o rybołówstwie oraz przepisów rozporządzenia z 2005 r. w wyroku z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105).

W postępowaniu przed Trybunałem obowiązuje zasada *ne bis in idem*, mająca na celu zapewnienie stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku orzeczenia ostatecznego jako formalnie prawomocnego. Zasada ta znajduje zastosowanie, jeżeli te same przepisy zostały już wcześniej zakwestionowane przez inny podmiot w oparciu o te same zarzuty. W takim wypadku Trybunał umarza postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania wyroku. Trybunał nie wyklucza jednak ponownego badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeżeli inicjator kontroli przedstawiłby nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku (zob. np. wyrok z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100 oraz postanowienie z 23 lipca 2014 r., sygn. SK 6/14, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 88).

Należy podkreślić, że elementem, który ma istotne znaczenie dla ustalenia, czy w danej sprawie zachodzi zbędność orzekania, jest wynik wcześniejszego rozstrzygnięcia dotyczącego tego samego przedmiotu kontroli. Jeżeli istnieje wcześniejsze orzeczenie Trybunału o zgodności badanego przedmiotu ze wskazanym wzorcem kontroli lub jeżeli Trybunał uznał wskazany wzorzec za nieadekwatny do badania danego przedmiotu kontroli, czyli w sytuacjach gdy przedmiot badania pozostaje nadal w systemie prawa, zasadne jest rozważenie, czy na tle rozpoznawanej sprawy występuje ujemna przesłanka zbędności orzekania (zob. postanowienie TK z 16 maja 2012 r., sygn. SK 29/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 60).

1.3.1. W wyroku z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, Trybunał Konstytucyjny orzekł:

„1. Art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (...) jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 Konwencji (...).

2. § 2 pkt 37, § 3 pkt 38, § 4 pkt 39 i § 5 pkt 29 rozporządzenia (...) z (...) 2005 r.

a) nie są niezgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji,

b) są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

3. W pozostałym zakresie rozporządzenie powołane w punkcie 2 jest zgodne z art. 63 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz z art. 2, art. 7 i z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także nie jest niezgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji”.

Ponadto Trybunał postanowił na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności § 2 pkt 37, § 3 pkt 38, § 4 pkt 39 i § 5 pkt 29 rozporządzenia z 2005 r. z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie ze względu na zbędność wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie stwierdził, że w sprawie o sygn. K 13/08 nie były przedmiotem kontroli przepisy ustawy o rybołówstwie zakwestionowane w niniejszej sprawie, tj. art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2, 3 i 4 ustawy o rybołówstwie. W związku z tym, w zakresie dotyczącym wymienionych przepisów ustawy o rybołówstwie nie zachodzi przesłanka zbędności orzekania.

1.3.2. Głębszej analizy pod kątem przesłanki zbędności orzekania wymagała ocena dotycząca zakwestionowanych w niniejszym postępowaniu przepisów rozporządzenia z 2005 r.

Jak już wskazano, w niniejszej sprawie przedmiotem kontroli były: § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r., zakwestionowane w kontekście zgodności z art. 63 ust. 2, 3 i 4 ustawy o rybołówstwie oraz z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Jak wynika z zacytowanej sentencji wyroku o sygn. K 13/08, przedmiotem kontroli Trybunału było całe rozporządzenie z 2005 r. (a zatem także § 2 – § 5), oceniane pod kątem zgodności m.in. z art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Ministra Rolnictwa i Prokuratora Generalnego, zakwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy rozporządzenia z 2005 r. były już przedmiotem oceny w sprawie o sygn. K 13/08, gdyż Trybunał ocenił wówczas nie tylko wyodrębnione przepisy tego rozporządzenia, ale i całość rozporządzenia z 2005 r. Ponadto zarzuty dotyczące przepisów rozporządzenia z 2005 r. sformułowane w niniejszej sprawie są tożsame z zarzutami będącymi przedmiotem rozpoznania przez Trybunał w sprawie o sygn. K 13/08. Wystąpiła także tożsamość wzorców kontroli. W konsekwencji Minister Rolnictwa i Prokurator Generalny opowiedzieli się za umorzeniem postępowania, ze względu na zbędność orzekania, w odniesieniu do tych przepisów rozporządzenia z 2005 r., które zostały już ocenione w sprawie o sygn. K 13/08.

1.3.3. Trybunał zajął odmienne stanowisko. Wprawdzie przedmiotem postępowania w sprawie o sygn. K 13/08 było m.in. całe rozporządzenie z 2005 r., to jednak należy podkreślić, że przedmiotem oceny Trybunału nie były wyodrębnione w niniejszej sprawie przepisy rozporządzenia, tj. § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. i zarzuty skierowane wprost do tych przepisów. Należy zgodzić się z Prokuratorem Generalnym, że co do zasady zarzuty wnioskodawcy są tożsame z tymi, które padły w sprawie o sygn. K 13/08. Zarzuty te są jednak w niniejszej sprawie skierowane wobec konkretnych przepisów rozporządzenia z 2005 r., a nie do rozporządzenia jako całości. Trybunał, badając zarzuty w sprawie o sygn. K 13/08, zaznaczył, iż „kwestionowane rozporządzenie – jako całość (...) – spełnia wymienione warunki [warunki, jakie winno spełniać rozporządzenie – przyp. wł.] i prawidłowo doprecyzowuje regulację ustawową, normując szczegółowe sankcje za naruszenie postanowień ustawy i chroniąc ją przed zbyt szczegółowymi unormowaniami w akcie tej rangi. Trzeba też zwrócić uwagę, że wnioskodawca nie wskazał żadnego przepisu rozporządzenia (z wyjątkiem, o którym niżej) normującego stan faktyczny, który nie mieściłby się w dyspozycji ustawowej”. Trybunał zwrócił zatem wówczas uwagę, że zarzuty wnioskodawcy odnosiły się ogólnie do całego rozporządzenia z 2005 r.

Zdaniem Trybunału w niniejszym składzie, wnioskodawca w badanym obecnie wniosku wskazał przepisy rozporządzenia z 2005 r., które wymagają oceny; skonkretyzował swoje zarzuty w odniesieniu do wyodrębnionych przepisów rozporządzenia z 2005 r. (§ 2 – § 5). Wnioskodawca posłużył się przy tym argumentacją, która nie była zgłoszona we wcześniejszym postępowaniu. W szczególności nie był przedmiotem rozpoznania w sprawie o sygn. K 13/08 zarzut, że w rozporządzeniu z 2005 r. ustalono – bez upoważnienia ustawowego – minimalne wysokości kar pieniężnych.

Trybunał w wyroku z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, stwierdził, że podczas badania przesłanki zbędności istotne znaczenie ma rodzaj argumentacji przedstawionej przez wnioskodawcę. W sytuacji gdy dany przepis jest kwestionowany kolejny raz, a we wcześniejszym orzeczeniu uznano jego konstytucyjność, Trybunał powinien zbadać, czy w tym nowym wniosku zarzut niekonstytucyjności nie opiera się na nowych, wcześniej nieprzywołanych argumentach. Jeżeli inicjator postępowania podparłby swój zarzut nowymi istotnymi dowodami, badanie konstytucyjności powinno być przeprowadzone, choć dany przepis był już wcześniej kontrolowany (zob. J. Królikowski, *Ujemna przesłanka zbędności orzekania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze” nr 4/2008, s. 79-80).

Trybunał, podzielając powyższy pogląd, nie stwierdził podstaw do umorzenia postępowania, ze względu na ujemną przesłankę procesową zbędności orzekania, w zakresie dotyczącym badania zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z 2005 r.

Należy ponadto zauważyć, że po wyroku o sygn. K 13/08 rozporządzenie z 2005 r. zostało znowelizowane rozporządzeniem z dnia 15 czerwca 2010 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 125, poz. 849; dalej: rozporządzenie z 2010 r.), które weszło

w życie 28 lipca 2010 r. W rozporządzeniu z 2005 r. w § 2 dodano pkt 38-42, w § 3 dodano pkt 39-49, zaś w § 4 po pkt 8 dodano pkt 8a. Dodane przepisy nie były dotychczas przedmiotem oceny Trybunału.

Trybunał uznał, że na tle porównywanych spraw nie występuje tożsamość przedmiotu zaskarżenia, a ponadto ogólna ocena rozporządzenia z 2005 r., jako całości, w sprawie o sygn. K 13/08, nie mogła uwzględniać niezgłoszonych wówczas argumentów, mających przemawiać za niekonstytucyjnością § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. Kontrolę konstytucyjności wskazanych przepisów rozporządzenia z 2005 r. należało zatem uznać z dopuszczalną.

1.4. Wnioskodawca wystąpił również do Trybunału „o rozważenie możliwości samodzielnego skontrolowania” konstytucyjności rozporządzenia Komisji (WE) nr 804/2007 z dnia 9 lipca 2007 r. ustanawiającego zakaz połowów dorsza w Morzu Bałtyckim (podobszary 25-32, wody WE) przez statki pływające pod banderą Polski (Dz. Urz. UE L 180 z 10.07.2007, s. 3; dalej: rozporządzenie nr 804/2007).

W związku z tym zauważyć należało, że zgodnie z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, którego treść powtórzona została w art. 2 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o TK, kontrola Trybunału obejmuje ustawy, umowy międzynarodowe i przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe. Takie sformułowanie kognicji Trybunału pozostawia poza zakresem jego kontroli, między innymi, prawo stanowione przez organizację międzynarodową, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji, czyli wtórne prawo Unii Europejskiej. Brak wskazania w enumeratywnym katalogu zawartym w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji wtórnego prawa Unii Europejskiej jako przedmiotu kontroli konstytucyjnej uniemożliwia Trybunałowi orzekanie w sprawie zgodności tego prawa z Konstytucją. Brak kognicji w tym zakresie oznacza, że zarzuty w sprawie zgodności aktów wtórnego prawa wspólnotowego z Konstytucją nie mogą być przez Trybunał rozpatrzone (zob. postanowienie TK z 17 grudnia 2009 r., sygn. U 6/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 178).

Wnioskodawca wsparł wnioski o zbadanie rozporządzenia nr 804/2007, odwołując się do uzasadnienia wyroku TK z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09 (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97). Należy jednak podkreślić, że Trybunał wyraził tam pogląd o dopuszczalności kontroli norm unijnego prawa pochodnego tylko w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną. Uzasadniając zajęte stanowisko, Trybunał stwierdził, że zakres przedmiotowy aktów normatywnych, które mogą być poddane kontroli zgodności z Konstytucją w postępowaniu wszczętym w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej, został określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji w sposób autonomiczny i niezależny od art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Rozpoznawanie skarg konstytucyjnych stanowi bowiem osobny rodzaj postępowania.

W niniejszej sprawie, zainicjowanej wnioskiem grupy posłów, postępowanie w sprawie badania zgodności rozporządzenia nr 804/2007 zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.5. Trybunał nie znalazł także podstaw do zawieszenia postępowania i wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) o wydanie orzeczenia wstępnego na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE).

Wnioskodawca skupił się na kwestii stosowania rozporządzenia nr 804/2007 oraz wątpliwościach związanych z interpretacją pojęcia „dostępne informacje” użytego w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (Dz. Urz. UE L 358 z 31.12.2002, s. 59).

Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, sądy państw członkowskich występują w trakcie prowadzonego postępowania z pytaniami prejudycjalnymi w razie wątpliwości co do ważności aktów wydanych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii (art. 267 TFUE). Trybunał, podkreślając subsydiarny charakter kompetencji do badania zgodności z Konstytucją prawa unijnego, przyjął, że przed orzeczeniem o niezgodności aktu prawa pochodnego z Konstytucją należy się upewnić co do treści norm unijnego prawa pochodnego, które są przedmiotem kontroli. Służyć temu może wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w kwestii interpretacji lub ważności przepisów budzących wątpliwości (zob. też wyrok TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. K 33/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 63).

W związku z tym należało zauważyć, że przedmiotem niniejszego postępowania nie jest ocena konstytucyjności aktu prawa unijnego. Instytucja odesłania prejudycjalnego służy zaś – przede wszystkim – zapewnieniu jednolitego stosowania norm prawa UE. Zwrócenie się z pytaniem do TSUE, i to zarówno o wykładnię prawa unijnego, jak i o jego ważność, możliwe jest jedynie wówczas, gdy „decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku” (art. 267 TFUE), czyli musi istnieć zależność pomiędzy pytaniem sądu krajowego a przedmiotem postępowania przed sądem krajowym. Innymi słowy, sąd krajowy stosuje w danym postępowaniu konkretną normę prawa unijnego, a jej wykładnia lub stwierdzenie (nie)ważności są niezbędne do wydania rozstrzygnięcia

(zob. M. Szpunar, komentarz do art. 267, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel red. nauk., *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III*, Warszawa 2012, s. 391).

Na marginesie należy zauważyć, że wnioski o wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym były składane w toku postępowania administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny nie miał żadnych wątpliwości co do ważności i interpretacji rozporządzenia nr 804/2007, zatem nie istniała potrzeba wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do TSUE (zob. wyrok NSA z 15 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 1101/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

2. Zarzut niezgodności art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Zarzut wnioskodawcy.

W *petitum* wniosku wnioskodawca zarzucił niekonstytucyjność art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie, ze względu na wprowadzenie niczym nieuzasadnionej dyferencjacji podmiotowej w zakresie kar z tytułu naruszenia przepisów ustawy, nakładanych na armatorów statków rybackich o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m (art. 63 ust. 1 pkt 1 ustawy) i na kapitanów statków rybackich o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m (art. 63 ust. 1 pkt 2 ustawy).

Zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie:

„Kto wykonuje rybołówstwo morskie statkiem rybackim z naruszeniem przepisów ustawy i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz przepisów Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej, podlega, w przypadku:

1) armatora statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m – karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej pięćdziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego;

2) kapitana statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m – karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego;

3) armatora lub kapitana statku rybackiego o długości całkowitej mniejszej niż 10 m – karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”.

Wspólna polityka rybołówstwa jest zbiorem zasad dotyczących zarządzania europejskimi flotami rybackimi i ochrony zasobów rybnych. Podstawowe zasady WPR określa obecnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz. Urz. UE L 354 z 28.12.2013, s. 22).

Sposób sformułowania zarzutu w *petitum* wniosku (przez wskazanie jedynie art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie) sugeruje, że wnioskodawcy kwestionują dyferencjację podmiotową w zakresie kar z tytułu naruszenia przepisów ustawy, w zależności od tego, czy kara dotyczy armatora statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m, czy kapitana statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m.

Uzasadnienie tego zarzutu w dalszej części wniosku pozwala stwierdzić, że wnioskodawca w istocie podważa zróżnicowanie odpowiedzialności (w zakresie wysokości kar) armatora i kapitana statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m (art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie) oraz armatora i kapitana statku rybackiego o długości całkowitej mniejszej niż 10 m (art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o rybołówstwie).

Ustalenie, że przedmiotem kontroli jest dyferencjacja podmiotowa istniejąca pomiędzy grupą kapitanów i armatorów jednostek o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m oraz grupą armatorów i kapitanów jednostek o długości całkowitej mniejszej niż 10 m, wymaga powiązania zakwestionowanego przez wnioskodawcę art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie z art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o rybołówstwie, który odnosi się do armatorów i kapitanów statku rybackiego o długości mniejszej niż 10 m.

Trybunał przypomina, że orzekanie w granicach zaskarżenia (art. 66 ustawy o TK) uwzględniać musi ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadę *falsa demonstratio non nocet*. W myśl tej zasady decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Jeżeli wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (niewskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna (zob. m.in. wyrok TK z 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 121).

Trybunał zrekonstruował treść zgłoszonego zarzutu łącznie z treści *petitum* pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem oraz z jego uzasadnienia. Tak zrekonstruowany zarzut podlega rozpoznaniu pod kątem

zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Kryterium, na którym ustawodawca oparł zróżnicowanie wysokości kar za naruszenie przepisów o rybołówstwie, jest długość całkowita statku rybackiego. Zgodnie z art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o rybołówstwie, wymierzona armatorowi lub kapitanowi statku o długości całkowitej mniejszej niż 10 m kara nie może przekraczać dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Ustawodawca zróżnicował także wysokość kary pieniężnej w zależności od tego, czy jest wymierzana armatorowi, czy kapitanowi statku rybackiego o długości równej lub większej niż 10 m (odpowiednio do wysokości pięćdziesięciokrotnego i dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego). Tego ostatniego zróżnicowania, jak ustalono wcześniej, wnioskodawca nie kwestionuje.

Wnioskodawca wskazał, że zróżnicowanie wysokości kar pieniężnych w zależności od długości statku rybackiego wynika prawdopodobnie z przyjęcia przez ustawodawcę założenia o potencjalnie większych dochodach uzyskiwanych przez armatorów (kapitanów) większych jednostek z tytułu przyznania im większych kwot połowowych. W ocenie wnioskodawcy, jest to założenie „czysto umowne”. Kryterium wysokości kar za naruszenie przepisów o rybołówstwie, zdaniem wnioskodawcy, powinno wynikać wyłącznie z wagi faktycznego naruszenia, np. odnosić się do wielkości przekroczenia kwoty połowowej.

2.2. Zasada równości.

Z zasady równości wynika nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie podmiotów, które takiej cechy nie mają. Ustalenie, czy zasada równości została w konkretnym wypadku rzeczywiście naruszona, wymaga zatem ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz wskazania tych elementów, które są prawnie relewantne (zob. wyroki TK z: 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124; 14 lipca 2004 r., sygn. SK 8/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 65; 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88).

Równe traktowanie oznacza traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Konstytucyjna zasada równości nakazuje nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechą posiadają, oraz podmiotom, które jej nie posiadają. W każdym przypadku podmioty należące niewątpliwie do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, a podmioty należące do istotnie różnych kategorii mogą być traktowane różnie (zob. wyroki TK z: 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 22 i 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106).

Jeżeli zatem prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Różnicowanie podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną jest dopuszczalne (nie narusza zasady równości), ale warunkiem *sine qua non* jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego owo zróżnicowanie jest dokonywane. Nie wolno dokonywać zróżnicowania według dowolnie ustalonego kryterium. Kryterium to musi mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz ma służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy – wprowadzone zróżnicowanie musi mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Kryterium zróżnicowania musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Musi ponadto pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach (zob. wyroki TK z: 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10; 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25; 18 czerwca 2013 r., sygn. K 37/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 60; 5 listopada 2013 r., sygn. K 40/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 120; 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 62).

2.3. Analiza zgodności.

2.3.1. Adresatami zaskarżonego przepisu są podmioty podobne (armator lub kapitan statku), dopuszczające się naruszenia przepisów ustawy o rybołówstwie i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz przepisów WPR. Cechą wspólną adresatów jest wykonywanie, w sposób niezgodny z przepisami o rybołówstwie, tej samej przedmiotowo działalności gospodarczej, polegającej na rybołówstwie morskim statkiem rybackim. Ustawodawca zróżnicował sytuację tych podmiotów w zależności od tego, jaką długość całkowitą ma statek rybacki, za pomocą którego „wykonują rybołówstwo morskie”.

W wypadku statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m, górna granica kary pieniężnej możliwej do wymierzenia jego armatorowi i kapitanowi wynosi odpowiednio:

- w stosunku do armatora – pięćdziesięciokrotność przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa GUS (art. 63 ust. 1 pkt 1 ustawy o rybołówstwie);
- w stosunku do kapitana – dwudziestokrotność przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa GUS (art. 63 ust. 1 pkt 2 ustawy o rybołówstwie).

W wypadku statku rybackiego o długości całkowitej mniejszej niż 10 m, górna granica kary pieniężnej, jaka może być wymierzona kapitanowi i armatorowi statku, wynosi dziesięciokrotność przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa GUS (art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o rybołówstwie).

Górna granica kary pieniężnej, przewidzianej za wykonywanie rybołówstwa morskiego statkiem rybackim o długości całkowitej równej lub większej niż 10 m z naruszeniem przepisów ustawy i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz przepisów WPR, jest zatem zdecydowanie wyższa aniżeli w wypadku wykonywania rybołówstwa morskiego z naruszeniem tychże przepisów statkiem rybackim o długości mniejszej niż 10 m.

Ustawodawca zróżnicował zatem maksymalną wysokość kar pieniężnych, opierając się na kryterium długości całkowitej statku rybackiego. Zdaniem Trybunału, zróżnicowanie kategorii podmiotów podobnych na podstawie tego kryterium nie prowadzi do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji przez art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o rybołówstwie.

2.3.2. Obydwie grupy podmiotów należą do kategorii podmiotów wykonujących rybołówstwo morskie z naruszeniem określonych przepisów prawa. Przyjętym przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej zarówno kapitanów, jak i armatorów jest długość całkowita statków rybackich, którymi wykonywane jest, z naruszeniem przepisów prawa, rybołówstwo morskie. W kwestionowanych przepisach zostało zatem jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego została zróżnicowana sytuacja prawna ich adresatów.

Jak zwrócił uwagę Minister Rolnictwa, zróżnicowanie górnej wysokości kar pieniężnych w zależności od długości statku rybackiego jest uzasadnione uwarunkowaniami technicznymi i możliwościami połowowymi dużych jednostek w porównaniu z jednostkami małymi. Możliwości połowowe statków rybackich są uzależnione od ich tonażu, a nie mocy silnika. Duże statki rybackie, o długości całkowitej powyżej 10 m, mogą odbywać dłuższe rejsy niż jednostki mniejsze. Są wyposażone w zbiorniki umożliwiające odpowiednie schładzanie złowionych ryb, a w związku z tym mogą dłużej przebywać na morzu bez konieczności zawijania do portu, co zwiększa ich możliwości połowowe. Według kryterium długości statków rybackich dokonywany jest również podział kwot połowowych. Większym jednostkom przyznaje się do odłowienia większe kwoty, co wiąże się z ich większymi możliwościami połowowymi, a tym samym większymi dochodami (zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu i warunków wykorzystania ogólnej kwoty połowowej; Dz. U. Nr 282, poz. 1653, ze zm.). Ponadto duże jednostki wychodzą dalej w morze i odbywają dłuższe rejsy (dwudniowe lub trzydniowe, a nawet dłuższe) oraz wyposażone są w zbiorniki umożliwiające odpowiednie schładzanie wodą ryb, co powoduje, że mogą dłużej przebywać na morzu bez zawijania do portu. Natomiast małe jednostki, ze względu na ich ograniczony tonaż, prowadzą połowy w krótkich okresach, po których konieczne jest zejście do portu celem zdania świeżych ryb.

Statki rybackie o długości całkowitej równej lub większej niż 10 m mogą więc dokonywać połowów większej ilości organizmów morskich w morzu w celach zarobkowych aniżeli jednostki mniejsze. W związku z tym większe mogą być też korzyści ekonomiczne uzyskane w następstwie naruszenia przepisów dotyczących wykonywania rybołówstwa z użyciem jednostek o długości całkowitej równej lub większej niż 10 m, które mają większe możliwości połowowe aniżeli jednostki mniejsze. Używając większych statków rybackich, można też powodować poważniejsze uszczerpki zasobów morza.

2.3.3. Trybunał uznał powyższe argumenty za racjonalne. Przyjął, że wprowadzone w kwestionowanej regulacji zróżnicowanie jest zasadne, gdyż uzależnia wysokość górnej granicy kary pieniężnej, jaka może być wymierzona za naruszenie przepisów regulujących wykonywanie rybołówstwa morskiego, od wielkości statku rybackiego, a tym samym od potencjalnej wielkości uzyskanych w ten sposób korzyści majątkowych oraz wielkości możliwego uszczerpku zasobów połowowych. Wprowadzone zróżnicowanie górnej granicy kar administracyjnych w zależności od wielkości statku rybackiego, umożliwia proporcjonalne karanie sprawców tych naruszeń. Organy nakładające kary pieniężne przewidziane w kwestionowanych przepisach, przy określaniu ich wysokości w konkretnych sprawach, muszą uwzględniać zasady proporcjonalności i słuszności, a zatem działać w zgodzie z ogólnymi zasadami przewidzianymi w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.).

Jak trafnie wskazał Marszałek Sejmu, zrównanie armatorów małych statków z armatorami dużych jednostek w zakresie wysokości kar sprawiłoby, że sankcje nakładane na podmioty zajmujące się rybołówstwem na niewielką skalę stałyby się nazbyt surowe i tym samym niekonstytucyjne.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, uzależnienie wysokości kary od długości statku odpowiada kryteriom wskazanym w prawie unijnym. W świetle art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1005/2008 z dnia 29 września 2008 r. ustanawiającego wspólnotowy system zapobiegania nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom oraz ich powstrzymywania i eliminowania, zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1936/2001 i (WE) nr 601/2004 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 1093/94 i (WE) nr 1447/1999 (Dz. Urz. UE L 286 z 29.10.2008, s. 1, ze zm.), państwa członkowskie zapewniają, by osoba fizyczna, która dopuściła się poważnego naruszenia, lub osoba prawna odpowiedzialna za poważne naruszenie podlegała skutecznym, proporcjonalnym i odstraszcającym karom. Stosując te kary, państwa członkowskie powinny brać pod uwagę charakter szkody, wartość produktów rybołówstwa uzyskanych dzięki popełnieniu poważnego naruszenia, sytuację ekonomiczną sprawcy naruszenia i powtarzalność naruszenia (zob. też rozporządzenie Rady nr 1224/2009).

Jak podkreślił Trybunał w wyroku z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 74): „W rezultacie przystąpienia do Unii Europejskiej Rzeczpospolita Polska zaakceptowała, z uwzględnieniem konsekwencji dla swojego porządku prawnego, dorobek prawny wspólnot europejskich (*acquis communautaire*), także w zakresie prawa środowiska. Prawo środowiska, w które wpisana jest Wspólna Polityka Rybacka, ma szczególną pozycję w systemie prawa Unii Europejskiej, wynikającą z procesu kształtowania się norm prawnych w tej dziedzinie. Normy te dotyczą przede wszystkim wspólnotowego prawa środowiska, tj. prawa stanowiącego w I filarze UE (zob. M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 7). Należy podkreślić, że kompetencje w zakresie prowadzenia wspólnej polityki rybołówstwa należą wyłącznie do organów Unii Europejskiej”.

W ocenie Trybunału, przyjęte w zakwestionowanych przepisach rozwiązanie, nawiązując do regulacji prawa unijnego, pozostaje także w związku z wartościami konstytucyjnymi, w szczególności z wartością konstytucyjną, jaką jest ochrona środowiska naturalnego i obowiązek prowadzenia przez władze publiczne polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Należało zatem uznać, że wynikające z art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o rybołówstwie zróżnicowanie jest uzasadnione i odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami oraz wartościami konstytucyjnymi.

Podsumowując, art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Zarzut niezgodności art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Zarzut wnioskodawcy.

Wnioskodawca zarzucił zakwestionowanej regulacji, że w sposób niekonsekwentny, nieprecyzyjny i arbitralny rozbija regulację represyjną na dwa poziomy normatywne, tj. ustawowy (art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie) oraz podustawowy (na podstawie art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie). „Godzi to w zasady pewności i określoności prawa, niedyskryminacji oraz wyłączności ustawy w zakresie statusu jednostki”. Wnioskodawca nie kwestionuje przy tym znamion czynów zabronionych opisanych w art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie, ale zarzuca, że „rozporządzenie w sposób (...) kazuistyczny tworzy nowe typy zachowań zabronionych (...) i wychodzi poza katalog zachowań stypizowanych w ustawie”.

Zgodnie z art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie:

„2. Kto z naruszeniem przepisów o rybołówstwie:

- 1) prowadzi połowy organizmów morskich w celach naukowo-badawczych albo szkoleniowych,
- 2) uchylony),
- 3) prowadzi chów lub hodowlę ryb i innych organizmów morskich,
- 4) dokonuje zarybiania,
- 5) prowadzi obrót produktami rybołówstwa

– podlega karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

3. Kto z naruszeniem przepisów o rybołówstwie prowadzi połowy w celach sportowo-rekreacyjnych, podlega karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dwukrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”.

W art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie zawarte jest upoważnienia dla ministra właściwego do spraw rybołówstwa do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3 tego przepisu.

Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowana regulacja prowadzi do sytuacji, w której zachowania niezgodne z przepisami prawa, zagrożone karami pieniężnymi, w części miałyby zostać określone w akcie podstawowym, tj. rozporządzeniu z 2005 r., podczas gdy sankcje i okoliczności ich zastosowania powinny być określone wyłącznie w ustawie. Skutkować to ma naruszeniem konstytucyjnej zasady *nullum crimen sine lege* i zasady dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności jedynie w drodze ustawy, tj. art. 42 ust. 1 „w powiązaniu” z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto miałyby to godzić także w nakaz równego traktowania, gdyż „w sposób arbitralny i nieczytelny dzieli osoby objęte przepisami ustawy [o rybołówstwie] i prowadzące identyczną działalność na dwie grupy”, tj. osoby dopuszczające się czynów zabronionych stypizowanych w art. 63 ust. 2 i 3 tej ustawy oraz osoby dopuszczające się czynów zabronionych określonych w rozporządzeniu z 2005 r., tj. w akcie wykonawczym.

3.2. Charakter kar pieniężnych przewidzianych w art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie.

3.2.1. Zarzuty wnioskodawcy, sformułowane wobec art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie, zwłaszcza te podnoszone w kontekście art. 42 ust. 1 Konstytucji, wymagają ustalenia, jaki charakter mają kary pieniężne przewidziane w zakwestionowanych przepisach.

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się w wyroku o sygn. K 13/08 do poglądu o karnym charakterze sankcji przewidzianych w ustawie o rybołówstwie, stwierdził m.in., że kary określone w art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie są karami administracyjnymi, niemieszczącymi się w systemie prawa karnego. Trybunał wskazał, że odpowiedzialność karnoadministracyjna ustanawiana jest w sferach uznanych przez ustawodawcę za szczególnie istotne (zob. wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6), do których niewątpliwie należy rybołówstwo morskie.

W związku z tym, że kary pieniężne przewidziane w ustawie o rybołówstwie mają charakter administracyjny, Trybunał w wyroku o sygn. K 13/08 uznał, że nie mają do nich zastosowania konstytucyjne reguły odpowiedzialności karnej, wyrażone w art. 42 Konstytucji. Trybunał podtrzymał wyrażane we wcześniejszym orzecznictwie stanowisko, że tylko stwierdzenie, że konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji.

3.2.2. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie, nie kwestionując administracyjnego charakteru kar pieniężnych przewidzianych w art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie i nieadekwatności wzorca kontroli w postaci art. 42 ust. 1 Konstytucji, przypomina, że w orzecznictwie Trybunału wyrażany jest także pogląd, iż konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej” użyte w art. 42 Konstytucji musi być rozumiane autonomicznie. Konstytucyjna „odpowiedzialność karna” to wszelka odpowiedzialność represyjna, a więc jej zakres jest szerszy, niż przyjmuje się w kodeksie karnym. Art. 42 Konstytucji dotyczy więc także administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli tylko mają one cechę represyjną. Kary te nie muszą przy tym stanowić przejawu odpowiedzialności karnej *sensu stricto* (zob. wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99). Trybunał podkreślał przy tym, że możliwość stosowania art. 42 Konstytucji do postępowań represyjnych nie oznacza, że w każdej sprawie wzorzec ten będzie stosowany wprost; gwarancje ujęte w art. 42 ust. 1-3 Konstytucji mogą być stosowane do oceny konkretnej regulacji jedynie odpowiednio (por. wyroki TK z: 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120).

Trybunał, w wyroku z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12 (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68), nawiązując do cytowanych poglądów, zaznaczył, że przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary. Ustawodawca, ustanawiając te sankcje, nie powinien również całkowicie abstrahować od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu. Uwzględnienie tej okoliczności należy jednak pozostawić ocenie organu podejmującego decyzję o ukaraniu oraz sądowi kontrolującemu tę decyzję, które powinny wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności konkretnego wypadku. Niemniej jednak Trybunał uznał w sprawie o sygn. SK 6/12 (dotyczącej wysokości kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia), że prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia.

Powyższy aspekt regulacji nie został podniesiony przez wnioskodawcę; wnioskodawca nie domaga się materialnej oceny kary pieniężnej przewidzianej w zakwestionowanym przepisie, ale koncentruje się wokół naruszenia zasady wyłączności ustawowej, którą wywodzi z art. 42 Konstytucji (uznanego za nieadekwatny wzorzec kontroli) „w powiązaniu” z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.2.3. Trybunał, mając na względzie zarzut, który w istocie dotyczy legalności i konstytucyjności rozporządzenia z 2005 r., oraz argumentację wnioskodawcy, która powinna być odniesiona do przepisów aktu wykonawczego, ewentualnie przepisów ustawy przekazujących do regulacji podustawowej kwestie wymagające regulacji na poziomie ustawy, uznał, że art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli.

3.2.4. Zdaniem Trybunału, nieadekwatnym wzorcem kontroli zakwestionowanych przepisów (art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie) jest również art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowana regulacja nie kreuje „podziału podmiotów” dokonujących naruszeń przepisów regulujących wykonywanie rybołówstwa na dwie grupy, tj. podmiotów ponoszących odpowiedzialność na podstawie przepisów ustawy o rybołówstwie (za zachowania stypizowane w tejże ustawie) oraz podmiotów ponoszących odpowiedzialność na podstawie rozporządzenia z 2005 r. (za zachowania stypizowane w tymże akcie wykonawczym). Art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie różnicuje sytuacji prawnej podmiotów ponoszących odpowiedzialność za naruszenia przepisów dotyczących wykonywania rybołówstwa, na tych, którzy ponoszą odpowiedzialność na podstawie ustawy o rybołówstwie, i na tych, którzy ponoszą odpowiedzialność na podstawie rozporządzenia z 2005 r. Tego rodzaju zarzut postawiony wobec art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie jest nieadekwatny. Wnioskodawca skonstruował na podstawie kwestionowanego przepisu normę, która z niego nie wynika. Przywołany wzorzec kontroli nie jest zatem adekwatny z punktu widzenia zakwestionowanych przepisów i postawionego wobec nich zarzutu.

3.3. Analiza zgodności.

3.3.1. Trybunał odniósł się do zarzutu wnioskodawcy, że art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie godzi w zasady pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji). W istocie i ten zarzut wnioskodawcy opiera się na stwierdzeniu, że „ustawodawca w sposób niekonsekwentny, nieprecyzyjny i arbitralny dokonał rozbicia regulacji represyjnej na dwa poziomy normatywne”, tymczasem wszelkie sankcje powinny być uznane za materię ustawową.

Art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie ustala zakres podmiotowy odpowiedzialności administracyjnej, obejmując nim podmioty prowadzące: połowy organizmów morskich w celach naukowo-badawczych albo szkoleniowych, chów lub hodowlę ryb i innych organizmów morskich, zarybianie, obrót produktami rybołówstwa, połowy w celach sportowo-rekreacyjnych (podmioty wykonujące określone rodzaje rybołówstwa morskiego). Określa rodzaj sankcji i jej górne granice. Są nimi kary pieniężne, których maksymalna wysokość nie może przekroczyć dziesięciokrotnego lub dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa GUS.

W związku z tym należało stwierdzić, że podstawą odpowiedzialności za naruszenia przepisów prawa przy wykonywaniu rybołówstwa morskiego jest art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie. Art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie upoważnia właściwego ministra jedynie do określenia wysokości kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3 tej ustawy. Z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie wynika upoważnienie do określenia w rozporządzeniu zachowań, będących podstawą do nałożenia kar pieniężnych, które wykraczałyby poza zakres określony w art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie. Jeżeli takie regulacje znalazłyby się w rozporządzeniu, to wnioskodawca powinien postawić zarzuty wobec konkretnych przepisów rozporządzenia z 2005 r. (poniekąd wnioskodawca uczynił to w pkt 4-6 *petitum* wniosku).

3.3.2. Trybunał nie podzielił twierdzenia wnioskodawcy, że zakwestionowane przepisy kreują rozwiązanie, które dopuszcza określenie katalogu czynów zabronionych na poziomie rozporządzenia, „podczas gdy konstytucyjnym wymogiem jest typizacja czynów zabronionych wyłącznie na poziomie ustawy”.

Kwestionowana przez wnioskodawcę regulacja (art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie) nie przewiduje odrębnego określenia zakazów i nakazów dotyczących wykonywania rybołówstwa, których naruszenie zagrożone jest karą pieniężną, „na dwóch poziomach normatywnych”, tj. w ustawie o rybołówstwie i rozporządzeniu z 2005 r. To ustawa określa zasady połowów organizmów morskich w polskich obszarach morskich w celach naukowo-badawczych albo szkoleniowych (art. 23-27 ustawy o rybołówstwie), zasady prowadzenia chowu lub hodowli ryb i innych organizmów morskich albo zarybiania w polskich obszarach morskich (art. 29 ustawy o rybołówstwie), zasady połowów w celach sportowo-rekreacyjnych w polskich obszarach morskich (art. 28 ustawy o rybołówstwie). Naruszenie tych zasad skutkuje odpowiedzialnością finansową, przewidzianą w art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie. Wysokość kar za poszczególne naruszenia określa rozporządzenie z 2005 r. Art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie przewiduje sankcje za różnorakie naruszenia przepisów o rybołówstwie, wyznaczając górne granice kar stanowiące – w odniesieniu do poszczególnych naruszeń oraz różnych kategorii

ich sprawców – krotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa GUS.

Wątpliwości wnioskodawcy wywołało zapewne to, że ustawodawca, konstruując zakwestionowane przepisy, posłużył się normami blankietowymi. Zaskarżone przepisy nie dookreślają przedmiotu deliktu administracyjnego, wskazując jedynie na „naruszenie przepisów” („Kto z naruszeniem przepisów o rybołówstwie...”). Tym samym art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie odwołuje się w sposób blankietowy do przepisów, które już obowiązują lub które mogą być dopiero w przyszłości uchwalone. Jak słusznie wskazał Marszałek Sejmu, blankietowość zaskarżonej normy polega w tym wypadku na tym, że zakazy lub nakazy stanowiące o treści czynu zabronionego są wskazane w pozostałych przepisach ustawy o rybołówstwie albo aktach normatywnych składających się na WPR. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja blankietowa przepisów jest zrozumiała, gdyż uwzględniła specyfikę i złożoność materii, która uniemożliwia szczegółowe określenie treści obowiązku zabezpieczonego karą administracyjną. Jak zauważył TK w wyroku o sygn. K 13/08, wspólnotowa (unijna) polityka rybołówstwa jest prowadzona samodzielnie od 1976 r. (wtedy została wydzielona ze Wspólnej Polityki Rolnej) i obejmuje bardzo szerokie spektrum zagadnień unormowanych w wielu aktach prawnych. „Ich liczba nie jest łatwa do jednoznacznego ustalenia, niemniej jednak pewne pojęcie o obszerności regulacji daje fakt, że samo polskie wydanie specjalne Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (rozdział 4 – Rybołówstwo) liczy – w tym zakresie – 7 tomów zawierających łącznie 350 aktów prawnych”.

Należy podkreślić, że normy blankietowe mogą odsyłać do przepisów różnej rangi, w tym do przepisów podustawowych. Zaskarżony art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie odsyła ogólnie do (różnych) przepisów. Są to przede wszystkim przepisy ustawy, ale także – mające, z racji art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji, pierwszeństwo przed ustawą krajową – przepisy WPR. Potwierdza to nadesłane przez Ministra Rolnictwa zestawienie decyzji administracyjnych wydanych przez okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego w latach 2007-2014. Należy podkreślić, że Konstytucja, choć statuuje zasadę wyłączności regulacji ustawowej, nie wyklucza doprecyzowania niektórych elementów normy sankcjonowanej przez regulacje podustawowe. Wówczas funkcją takiej regulacji jest dookreślenie elementów czynu, który zabroniony został przez ustawodawcę (zob. wyrok TK z 17 lipca 2014 r., sygn. SK 35/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 74). Posłużenie się odesłaniem w zakresie definiowania cech czynu nie przesądza jeszcze o tym, że ustawodawca nie sprostął konstytucyjnemu standardowi określoności czynu zabronionego (zob. wyrok TK z 27 lutego 2014 r., sygn. P 31/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16).

Zakwestionowany art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie, jako przepis blankietowy, wymaga współstosowania innych aktów normatywnych. Ustalenie pełnej treści zakodowanych w nim norm dokonuje się z uwzględnieniem tych przepisów, które precyzują normę sankcjonowaną (zawierają nakaz lub zakaz określonego postępowania). W celu rekonstrukcji treści normatywnych zawartych w art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie niezbędne jest odwoływanie się do przepisów WPR i przepisów ustawy o rybołówstwie, regulujących warunki wykonywania rybołówstwa morskiego.

3.3.3. W ocenie Trybunału, ogólny zarzut wnioskodawcy dotyczący naruszenia zasad pewności i określoności prawa nie znajduje uzasadnienia (art. 2 Konstytucji). Na wymaganiu pewności prawa opiera się zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Pewność prawa jest to zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81). Z kolei zasada określoności przepisów prawa wymaga, aby były one formułowane w sposób precyzyjny, jasny, komunikatywny oraz poprawny pod względem językowym. Art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie określa cztery obszary działań, które podlegają karze pieniężnej, jeżeli są prowadzone z naruszeniem „przepisów o rybołówstwie”. Przepisy ustawy o rybołówstwie jasno wskazują zasady, na jakich może być prowadzona określona działalność w zakresie rybołówstwa oraz maksymalne kary za naruszenie tych zasad. Wnioskodawca nie obalił domniemania zgodności art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie z art. 2 Konstytucji.

3.3.4. Podsumowując, Trybunał uznał, że art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

4. Zarzut niezgodności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Dopuszczalność badania ustawowego upoważnienia po jego uchyleniu.

4.1.1. Kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie poddane zostało zarówno upoważnienie ustawowe (art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie), jak i wydane na jego podstawie rozporządzenie z 2005 r. (we wskazanym we wniosku zakresie). Zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie: „Minister właściwy do spraw rybołówstwa określi,

w drodze rozporządzenia, wysokość kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3, zróżnicowane w zależności od ich rodzaju i społecznej szkodliwości”.

W związku z tym, że ustawa o rybołówstwie morskim uchylila ustawę o rybołówstwie, upoważnienie zawarte w jej art. 63 ust. 4 straciło moc obowiązującą. Nie można bowiem przyjąć, że art. 137 ustawy o rybołówstwie morskim, utrzymujący w mocy wszystkie dotychczasowe przepisy mające zastosowanie „do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną”, odnosi się także do upoważnienia ustawowego. Zakwestionowany art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie jest skierowany do obywateli i nie wyraża reguł ich zachowań. Nie stanowi także mechanizmu prawnego do wydania rozstrzygnięć (aktów stosowania prawa) w indywidualnych sprawach. Upoważnienie ustawowe skierowane jest do określonego w nim organu państwa, aby ten wprowadził określone reguły zachowań na podstawie wskazówek zawartych w tym upoważnieniu, tudzież dekodowanych z całości aktu ustawowego. Pomiędzy aktem ustawowym a wydanym na jego podstawie aktem wykonawczym istnieje powiązanie o charakterze kompetencyjnym i treściowym (zob. postanowienie TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 32/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 143).

Upoważnienie zawarte w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie może być obecnie podstawą do zmiany rozporządzenia z 2005 r. lub wydania nowego aktu wykonawczego. Nie jest też podstawą obowiązywania rozporządzenia z 2005 r.; za podstawę dalszego obowiązywania rozporządzenia z 2005 r. można uznać przepis przejściowy (art. 137 ustawy o rybołówstwie morskim). Co do zasady, procesowym skutkiem utraty mocy obowiązującej przepisu poddanego ocenie zgodności z normami wyższego rzędu jest umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Jednakże, zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o TK, postępowania nie umarza się, gdy wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Oceny, czy zachodzi wspomniana przesłanka, Trybunał dokonuje *a casu ad casum* na tle konkretnych przepisów i ich kontekstu normatywnego.

4.1.2. Trybunał uznał, że zakwestionowanie przez wnioskodawcę rozporządzenia z 2005 r. uzasadnia kontrolę powiązanego z nim treściowo upoważnienia zawartego w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie. Skoro jednak nastąpiło już usunięcie z systemu prawa upoważnienia ustawowego, a za podstawę obowiązywania rozporządzenia z 2005 r. można przyjąć art. 137 ustawy o rybołówstwie morskim, to kontrola konstytucyjności prawa może dotyczyć wyłącznie tych elementów upoważnienia, które przesądziły o materialnoprawnym kształcie rozporządzenia z 2005 r. Tylko w tym zakresie kontrola konstytucyjności upoważnienia może bowiem być konieczna dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw.

W kontekście zarzutu wnioskodawcy, że na mocy upoważnienia ustawodawca przekazał do regulacji podustawowej materię, która wymaga uregulowania w ustawie (dolne granice kar pieniężnych), nie można wykluczyć, że samo upoważnienie może prowadzić do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności z powodu naruszenia zasady wyłączności ustawowej. Z tego względu Trybunał uznał, że w tej szczególnej sytuacji, gdy zostało zakwestionowane upoważnienie ustawowe (następnie formalnie derogowane), którego treść jednocześnie determinuje ocenę zakwestionowanego aktu wykonawczego, istnieje podstawa do przyjęcia, że zachodzi przesłanka konieczności „ochrony konstytucyjnych wolności i praw” (art. 39 ust. 3 ustawy o TK).

4.1.3. Przystępując do oceny upoważnienia w tej szczególnej sytuacji, Trybunał uwzględnił okoliczność, że art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie „nie znajdzie już zastosowania”; zaś na jego podstawie nie zostanie już wydane żadne rozporządzenie. W związku z tym Trybunał zbadał upoważnienie ustawowe w takim zakresie, w jakim wnioskodawca uprawdopodobnił naruszenie konstytucyjnych praw i wolności przez przekazanie do regulacji podustawowej materii, która powinna być uregulowana w ustawie. Ten aspekt kontroli, w sytuacji gdy upoważnienie już nie obowiązuje, nie wymaga stosowania pełnego standardu kontroli art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie w kontekście przesłanek wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem upoważnienie powinno mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), 2) przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) i 3) treściowym (musi określać wytyczne dotyczące sposobu uszczegółowienia treści aktu normatywnego). W „typowej” sytuacji, gdy upoważnienie obowiązuje, istotnym elementem kontroli jest w szczególności badanie prawidłowości wytycznych. W związku z formalnym derogowaniem upoważnienia, biorąc pod uwagę postawione zarzuty, Trybunał ograniczył badanie do ustalenia, czy ustawodawca upoważnił Ministra Rolnictwa do określenia w rozporządzeniu dolnych stawek kar pieniężnych. Ustalenie to zdeterminowało ocenę rozporządzenia z 2005 r.

4.2. Analiza zgodności.

4.2.1. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca skupił się w istocie na krytyce samego rozporządzenia z 2005 r., zarzucając mu wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego. Co do samego art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, za adekwatny można uznać jedynie zarzut, że zakwestionowany przepis narusza zasady prawidłowej legislacji i hierarchii

źródeł prawa w drodze blankietowego przekazania materii ustawowej do regulacji na poziomie wykonawczym. Z uzasadnienia zarzutu wynika, że zdaniem wnioskodawcy, Minister Rolnictwa w upoważnieniu do określenia w rozporządzeniu „wysokości kar” błędnie upatrywał podstawy do określenia ich minimalnej wysokości. W ten sam sposób odczytał upoważnienie zawarte w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie Prokurator Generalny, uznając, że dawało ono ministrowi prawo do określenia w rozporządzeniu dolnej granicy kar administracyjnych. Trybunał nie podzielił tego poglądu.

4.2.2. Na wstępie należało zwrócić uwagę, że w wyroku o sygn. K 13/08 Trybunał stwierdził językową wadliwość upoważnienia ustawowego zawartego w art. 63 ust. 4 Konstytucji, powodującą, że jest ono w zasadzie niewykonalne, ponieważ zgodnie z opublikowanym brzmieniem określone naruszenia mają być „zróżnicowane w zależności od ich [naruszeń] rodzaju i społecznej szkodliwości”. Można jedynie domniemywać (co zresztą uczynił właściwy minister), że to wysokość kar winna być zróżnicowana w zależności od rodzaju i społecznej szkodliwości poszczególnych naruszeń (czyli minister miał – w niewłaściwie wyrażonej intencji ustawodawcy – określić: „wysokość kar (...) zróżnicowaną”, ewentualnie „wysokość kar (...) zróżnicowanych” w zależności od rodzaju i społecznej szkodliwości poszczególnych naruszeń).

Pomimo wskazanej przez Trybunał wadliwości, treść upoważnienia nie została zmieniona. Zdaniem Trybunału, wadliwość językowa upoważnienia zawartego w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie prowadziła do takiej niejasności przepisu, która uzasadniałaby stwierdzenie jego niekonstytucyjności z tego powodu.

4.2.3. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 13/08 wskazał m.in., że upoważnienia zawartego w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie sposób rozpatrywać w oderwaniu od poprzedzających ustępów tego przepisu. Określają one podmioty zobowiązane do przestrzegania przepisów ustawy, aktów wykonawczych i przepisów Wspólnej Polityki Rybołówstwa Unii Europejskiej (armatorów i kapitanów dużych i małych statków rybackich i inne podmioty) oraz maksymalne stawki kar administracyjnych za naruszenia tych przepisów. W upoważnieniu, minister właściwy do spraw rybołówstwa (jest nim Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi) został upoważniony do określenia w rozporządzeniu wysokości kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie. Kary powinny być zróżnicowane w zależności od rodzaju i społecznej szkodliwości naruszenia.

4.2.4. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie nie stwierdził takich wad upoważnienia, które przesądzałyby o niezgodności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Po pierwsze, w upoważnieniu został wskazany organ upoważniony do wydania rozporządzenia. Po drugie, został wyraźnie określony zakres spraw, które przekazane zostały do uregulowania – w tym wypadku chodzi o określenie wysokości kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3. Wiadomo zatem, że przedmiotem rozporządzenia ma być określenie wysokości kar o charakterze finansowym, które mają być wymierzone za zachowania stypizowane w art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie. Jasny jest zatem przedmiot delegowanej regulacji (zdefiniowanie wysokości kar) oraz jej treść (kary za zachowania stypizowane w ustawie). Treści przekazane w zakwestionowanym upoważnieniu do uregulowania w drodze rozporządzenia dotyczą materii, która może być regulowana w aktach normatywnych rangi podustawowej. Ustawodawca nie upoważnił Ministra Rolnictwa do określenia w rozporządzeniu minimalnych stawek kar, co mogłoby rodzić wątpliwość co do zgodności takiego upoważnienia z zasadą wyłączności ustawowej (zob. wyrok TK z 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96).

Trybunał uznał, że upoważnienie do określenia w rozporządzeniu wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia przepisów o rybołówstwie mieści się w zakresie dopuszczalnego doprecyzowania regulacji ustawowej w akcie wykonawczym, skoro maksymalna wysokość kar została ustalona w ustawie o rybołówstwie, a kary te nie mają *stricto* karnego charakteru.

Na tle badanego upoważnienia nie mamy zatem do czynienia z niedopuszczalną sytuacją, gdy sformułowanie upoważnienia ustawowego w istocie uprawnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań bądź wskazówek (zob. wyrok TK z 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 65).

4.2.5. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Zarzut niezgodności § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. z art. 63 ust. 2, 3 i 4 ustawy o rybołówstwie oraz art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Zarzut wnioskodawcy.

5.1.1. Wnioskodawca zakwestionował § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r., stawiając szereg zarzutów: daleko idące ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności w drodze aktu wykonawczego do ustawy; wyjście poza

upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie; modyfikację treści ustawy o rybołówstwie; wprowadzenie odpowiedzialności za czyny zabronione określone w rozporządzeniu, podczas gdy konstytucyjnym wymogiem jest typizacja czynów zabronionych wyłącznie na poziomie ustawy; pozostawienie organom stosującym prawo zbyt dużej swobody interpretacyjnej, co godzi wprost w zasadę pewności prawa i legalności jako elementów demokratycznego państwa prawnego. W odrębnym punkcie wnioskodawca zakwestionował te same przepisy (§ 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r.) z art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie w związku z art. 92 Konstytucji ze względu na „wprowadzenie nieznanego ustawie sposobu obliczania kar finansowych oraz określania ich wysokości”. Zdaniem wnioskodawcy, minister, ustalając w rozporządzeniu z 2005 r. minimalną wysokość kar za naruszenia określone w ustawie o rybołówstwie (a także za inne, niewynikające z tej ustawy), wykroczył poza granice upoważnienia ustawowego; w rzeczywistości zmodyfikował treść ustawy.

Należało zaznaczyć, że identyczne zarzuty zostały skierowane pod adresem wyodrębnionego przez wnioskodawcę § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r., wobec którego wnioskodawca postawił ponadto dodatkowy odrębny zarzut (w tym zakresie Trybunał umorzył postępowanie – zob. pkt 1.2.2 w części III niniejszego uzasadnienia).

5.1.2. Przed przystąpieniem do oceny merytorycznej zarzutu należało poczynić uwagę natury formalnoprawnej. Wnioskodawca wskazał wśród wzorców kontroli art. 63 ust. 3 ustawy o rybołówstwie, zgodnie z którym: „Kto z naruszeniem przepisów o rybołówstwie prowadzi połowy w celach sportowo-rekreacyjnych, podlega karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dwukrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”. Należy zaś zauważyć, że zakwestionowane § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. nie dotyczą kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie przez prowadzącego połowy w celach sportowo-rekreacyjnych (właściwy jest § 6 rozporządzenia z 2005 r., który nie został zakwestionowany przez wnioskodawcę). Tym samym art. 63 ust. 3 ustawy o rybołówstwie jest nieadekwatnym wzorcem kontroli § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r.

5.2. Analiza zgodności.

5.2.1. Odnosząc się do zarzutu wprowadzenia § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. odpowiedzialności za inne czyny zabronione niż określone w ustawie o rybołówstwie, należało podkreślić, że art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie, określa podmioty zobowiązane do przestrzegania przepisów ustawy, aktów wykonawczych i przepisów Wspólnej Polityki Rybołówstwa Unii Europejskiej (armatorów i kapitanów dużych i małych statków rybackich i inne podmioty) oraz maksymalne stawki kar administracyjnych za naruszenia tych przepisów. Trybunał w wyroku o sygn. K 13/08 wskazał, że poszczególnym ustępom art. 63 ustawy o rybołówstwie odpowiadają kolejne paragrafy rozporządzenia z 2005 r. (art. 63 ust. 1 pkt 1 ustawy – § 2 rozporządzenia; art. 63 ust. 1 pkt 2 ustawy – § 3 rozporządzenia; art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy – § 4 rozporządzenia; art. 63 ust. 2 ustawy – § 5 rozporządzenia; art. 63 ust. 3 ustawy – § 6 rozporządzenia). Trybunał podkreślił, że kary pieniężne określone w rozporządzeniu z 2005 r. odniesione zostały do naruszeń objętych nakazami lub zakazami wynikającymi z ustawy. Wskazał przy tym, że rozporządzenie spełnia konstytucyjne wymogi, o ile zostało wydane przez organ upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych do uregulowania. Podtrzymał pogląd, że nawet w odniesieniu do przestępstw i kar za nie, podlegających rygorom art. 42 Konstytucji – wyłączność ustawy w sferze określania podmiotu, znamion przestępstwa oraz kary nie wyklucza dopuszczalności doprecyzowania tych elementów w aktach wykonawczych (zob. wyrok TK z 20 lutego 2001 r., sygn. P 2/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 32), byle akty te spełniały wymogi określone w art. 92 Konstytucji.

Wnioskodawca w niniejszej sprawie nie wykazał, że któryś spośród zakwestionowanych przepisów (§ 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r.) nie normuje stanu faktycznego, który nie mieściłby się w dyspozycji przepisów ustawowych. Dotyczy to również przepisów, które zostały dodane w § 2 – § 5 na mocy rozporządzenia z 2010 r. Analiza przepisów podlegających merytorycznej kontroli w niniejszej sprawie, prowadzi do wniosku, że § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. doprecyzowują odpowiednie regulacje ustawowe, przez wskazanie konkretnych naruszeń, które znajdują swoje zakotwiczenie w przepisach o rybołówstwie. W tym aspekcie Trybunał nie dopatrył się wyjścia poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie i naruszenia art. 63 ust. 2 ustawy o rybołówstwie oraz art. 2 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5.2.2. Odrębnego rozpatrzenia wymagał zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego ze względu na ustalenie w § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. dolnych granic kar pieniężnych. W art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie zawarte jest upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rybołówstwa do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3 tego przepisu.

Zdaniem wnioskodawcy, upoważnienie przewidziane w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie zawiera jasnej, szczegółowej i konkretnej delegacji do ustalania minimalnych limitów wymiaru kary. W związku z tym wprowadzenie w rozporządzeniu z 2005 r. minimalnych limitów kary pieniężnej „sprzeczne jest z brzmieniem samej ustawy i jednocześnie przekracza zakres delegacji ustawowej”; kwestionowane rozporządzenie wykracza

poza konstytucyjny nakaz wykonania ustawy i w rzeczywistości modyfikuje jej treść, co jest niedopuszczalne w konstytucyjnym systemie źródeł prawa.

W ocenie wnioskodawcy, wyjściem poza granice upoważnienia ustawowego jest także przyjęcie w rozporządzeniu z 2005 r. metody ustalania kar finansowych. Rozporządzenie przyjęło bowiem metodę widełkową i sztywną, wskazując, że kary wynoszą „od ... do”. Tymczasem z regulacji ustawowych wynika, że wysokość kar pieniężnych za czyny zabronione należy ustalać metodą relacyjną, traktując jako punkt odniesienia przeciętne miesięczne wynagrodzenie ogłaszane przez Prezesa GUS.

Trybunał w wyroku o sygn. K 13/08 stwierdził, że rozporządzenie z 2005 r. – jako całość (poza konkretnymi przepisami, które zostały samodzielnie zakwestionowane) – prawidłowo doprecyzowuje regulację ustawową, normując szczegółowe sankcje za naruszenie postanowień ustawy o rybołówstwie i chroniąc ją przed zbyt szczegółowymi unormowaniami w akcie tej rangi.

Należy jednak zauważyć, że w sprawie o sygn. K 13/08 nie był podnoszony i rozpatrywany zarzut wyjścia poza granice upoważnienia ustawowego przez ustalenie w rozporządzeniu z 2005 r. dolnych granic kar pieniężnych za naruszenie przepisów o rybołówstwie.

5.2.3. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Nie można wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie. Celem rozporządzenia jest wykonanie ustawy. Przepisy aktu wykonawczego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi (zob. wyrok z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76). Trybunał konsekwentnie podtrzymuje pogląd, że rozporządzenie nie może uzupełniać, modyfikować czy powtarzać regulacji ustawowych (zob. wyrok z 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10). Upoważnienie ustawodawcy podlega wykładni ścisłej, nigdy – rozszerzającej i celowościowej. Trybunał konsekwentnie podkreślał, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, choćby przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji prawotwórczej (zob. wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37 i powołane tam orzecznictwo).

Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie minister został umocowany do zróżnicowania wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia, z uwzględnieniem kryterium rodzaju oraz społecznej szkodliwości naruszenia. Należy stwierdzić, że Minister Rolnictwa, określając w rozporządzeniu z 2005 r. górne granice kar, nie wykroczył poza wysokość określoną w ustawie, to jednak – w części dotyczącej określenia dolnej granicy kary za dane przekroczenie – zaostriżył reżim przewidziany w ustawie o rybołówstwie. Ustawodawca nie ustanowił dolnej granicy kar, zaś minister, ustalając dolne stawki, spowodował, że w wypadku stwierdzenia określonego naruszenia, organ wymierzający kary (okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego) nie może nałożyć kary w wysokości niższej niż przewidziana w rozporządzeniu z 2005 r. W konsekwencji uniemożliwił realne stosowanie kryterium szkodliwości czynu. W niektórych wypadkach ustalone minimalne stawki kar są stosunkowo wysokie (najwyższe sięgają od 50 tys. zł do 110 tys. zł – kara dla armatora dużego statku rybackiego za wykonywanie rybołówstwa morskiego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej statkiem o obcej przynależności).

Gdyby ustawodawca widział konieczność określenia dolnej granicy odpowiedzialności za konkretne naruszenie, to dałby temu wyraz, odpowiednio formułując przepis typizujący dany rodzaj naruszenia, albo skonstruowałby upoważnienie ustawowe zawierające wyraźne wskazanie, że minister jest umocowany do określenia górnej i dolnej granicy odpowiedzialności. Należy jednak podkreślić, że Trybunał w swoim orzecznictwie 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. Dodatkowo należy zauważyć, że kary pieniężne, nakładane na adresatów art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie, stanowią ingerencję w prawa majątkowe. Z tych względów optymalnym rozwiązaniem jest określenie w ustawie nie tylko górnej, ale i dolnej wysokości kar pieniężnych za naruszenie przepisów o rybołówstwie. Takie rozwiązanie przyjął ustawodawca w obecnie obowiązującej ustawie o rybołówstwie morskim.

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, minister miał jedynie „różnicować” kary przewidziane w ustawie, co nie może być odczytane, jako upoważnienie do „zaostżenia” regulacji w stosunku do stanu prawnego wynikającego z decyzji ustawodawcy. Regulacja zawarta w rozporządzeniu z 2005 r. pogarsza sytuację podmiotu; ustanawia dolny pułap odpowiedzialności, podczas gdy w ustawie takiego pułapu brak. Przyjętego rozwiązania nie usprawiedliwia argument, że upoważnienie do wydania rozporządzenia nakazuje miarkować („różnicować”) odpowiedzialność w zależności od rodzaju naruszenia i jego społecznej szkodliwości. Niewątpliwie przewidziane w rozporządzeniu szerokie „widełki”, pozwalają na indywidualizację kary sprowadzającą się do uwzględnienia w procesie stosowania sankcji administracyjnej zasady proporcjonalności i sprawiedliwości (słuszności), w zgodzie z ogólnymi zasadami k.p.a. (tak TK w wyroku o sygn. K 13/08),

to jednak nie do organu wykonawczego należy konstruowanie zasad odpowiedzialności za naruszenie przepisów o rybołówstwie.

Zadaniem rozporządzenia jest wykonanie (doprecyzowanie) przepisów ustawy, a nie modyfikowanie jej treści. W wyroku z 29 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 2343/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie może stanowić samodzielną podstawę ukarania za naruszenia przepisów o rybołówstwie, a kara wymierzona poniżej dolnej granicy zagrożenia wskazanej w rozporządzeniu z 2005 r. jest niewątpliwie karą mieszczącą się w granicach zakreślonych przez ustawę, skoro ustawa wskazuje wyłącznie górną granicę odpowiedzialności (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 października 2013 r., sygn. akt V SA/Wa 1777/13). Należy jednak zauważyć, że organ wymierzający kary (okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego) obowiązany jest zastosować przepisy rozporządzenia. Zaprezentowane przez sąd podejście do wymiaru kar pieniężnych nie musi znaleźć odzwierciedlenia na etapie postępowania administracyjnego.

Dlatego też za trafny należy uznać pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z 17 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 539/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), że istnieją podstawy do zakwestionowania legalności (zgodności z upoważnieniem ustawowym) przepisów omawianego rozporządzenia z 2005 r. określającego wysokość kar pieniężnych. Na mocy art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie minister został upoważniony do określenia wysokości kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3 tego artykułu, zróżnicowane w zależności od rodzaju i społecznej szkodliwości. Ramy kompetencji prawotwórczych ministra wyznacza wyraźnie art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie, w którym ustawodawca nie wypowiada się w sprawie kary minimalnej za poszczególne naruszenia. Wprowadzenie więc kary minimalnej nie ma dostatecznej podstawy prawnej, nie mieści się w ogólnym upoważnieniu do określenia wysokości kar. Nie ulega wątpliwości, że ustanowienie kary minimalnej ogranicza w istotny sposób możliwość zrealizowania w procesie wymierzania kar sformułowanej w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie dyrektywy różnicowania kar w zależności od rodzaju naruszenia i społecznej jego szkodliwości.

5.2.4. Podsumowując, Trybunał uznał, że § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. w zakresie, w jakim określają dolne granice kar pieniężnych, są niezgodne z art. 63 ust. 2 i 4 ustawy o rybołówstwie w związku z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 63 ust. 3 ustawy o rybołówstwie i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt K 31/13

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 pkt 3 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 marca 2015 r., sygn. K 31/13.

Moim zdaniem, należało orzec, że art. 63 ust. 4 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1592; dalej: ustawa o rybołówstwie) jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten nie zawiera bowiem dostatecznych wytycznych dla treści rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenie przepisów o rybołówstwie.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Dopuszczalność kontroli upoważnienia ustawowego po jego uchyleniu.

1.1. Podzielam pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że w warunkach niniejszej sprawy niedopuszczalne było umorzenie postępowania w odniesieniu do art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, pomimo uchylenia tego przepisu przez ustawę z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz. U. z 2015 r. poz. 222; dalej: nowa ustawa). Moje zastrzeżenia budzą jednak niektóre elementy uzasadnienia tej decyzji.

1.2. Po pierwsze, uważam, że błędne jest twierdzenie, że przepis ten nie jest obecnie „podstawą obowiązywania” rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671, ze zm.; dalej: rozporządzenie),

a funkcję tę pełni jedynie przepis przejściowy, zawarty w nowej ustawie (tj. jej art. 137; por. cz. III, pkt 4.1.1 *in fine* uzasadnienia wyroku).

W świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji akt wykonawczy wymaga zawsze odpowiedniego przepisu upoważniającego do jego wydania (teza ta znajduje powszechne potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, por. np. postanowienie z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 32/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 143). W praktyce w systemie prawnym mogą więc występować dwa rodzaje rozporządzeń:

– rozporządzenia wykonujące stosowne upoważnienie ustawowe (co jest jedyną konstytucyjnie dopuszczalną sytuacją) lub

– rozporządzenia pozbawione podstawy w przepisie ustawowym.

Tertium non datur (analogiczna zasada odnosi się też do poszczególnych przepisów aktów wykonawczych – albo wykonują one upoważnienie ustawowe, albo nie). Ustawa zasadnicza nie daje więc podstaw do wyodrębnienia jakiejś pośredniej kategorii rozporządzeń, które pierwotnie realizowały upoważnienie ustawowe, zaś na skutek uchylecia tego upoważnienia i odpowiednich przepisów intertemporalnych w okresie przejściowym stały się samoistne (ich byt prawny „oderwał się” od bytu prawnego przepisu upoważniającego).

Uważam, w okolicznościach niniejszej sprawy nie ma więc innego wyjścia, niż uznać, że art. 137 nowej ustawy stanowi podstawę utrzymania w systemie prawnym także przepisu upoważniającego. Jest przy tym oczywiste, że stosowanie art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie „do spraw wszczętych i niezakończonych” w porównaniu z zachowującymi aktualność przepisami merytorycznymi ma bardzo ograniczony charakter. Sprowadza się wyłącznie do zapewnienia niezbędnej podstawy prawnej dla już istniejącego rozporządzenia, ponieważ na skutek nowej ustawy doszło do „zamrożenia” (utrwalenia) relacji między upoważnieniem i konkretnym, ostatecznym na jego podstawie wydanym aktem wykonawczym. Art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z powodu jego uchylecia nie formułuje już aktualnych czy przyszłych uprawnień lub obowiązków (a więc także nie może być ponownie wykonany przez upoważniony organ – ani przez wydanie na jego podstawie nowego aktu wykonawczego, ani przez fragmentaryczną nowelizację dotychczasowych uregulowań). W tym aspekcie potencjał art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie już się nieodwracalnie wyczerpał (skonsumował).

Wydaje mi się, że Trybunał Konstytucyjny, dokonując analizy art. 137 nowej ustawy, niepotrzebnie skoncentrował się na doktrynalnym rozumieniu „stosowania prawa”, które w teorii prawa uznawane jest za domenę organów administracji i oznacza wydawanie aktów indywidualnych i konkretnych (w przeciwieństwie do stanowienia prawa, polegającego na wydawaniu aktów abstrakcyjnych i generalnych). W warunkach niniejszej sprawy koncepcja ta jest o tyle nieprzydatna, że przepisy upoważniające (nawet te w pełni obowiązujące) ze swojej natury nigdy nie mogą być podstawą aktów „stosowania prawa” w tym znaczeniu. Bezpośrednim adresatem tych regulacji jest bowiem zawsze tylko organ państwa, który ma wydać rozporządzenie według zawartych w nim wskazówek. Dopiero to rozporządzenie bezpośrednio kształtuje sytuację innych podmiotów prawa.

Na zakończenie tej części rozważań chciałbym zaznaczyć, że cały ten dosyć zawiły wywód Trybunału Konstytucyjnego nie był – moim zdaniem – konieczny. Wystarczyło wskazać, że badanie art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie (pomimo jego formalnego uchylecia przez nową ustawę) jest niezbędne dla ochrony praw i wolności konstytucyjnych w rozumieniu art. 39 ust. 3 ustawy o TK i tę tezę krótko udowodnić, wykorzystując zgromadzone na potrzeby niniejszej sprawy informacje o funkcjonowaniu zaskarżonego przepisu w praktyce. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu kwestionowanego wyroku w ogóle nie ujawnił przesłanek odstąpienia od zasady umarzania postępowań w odniesieniu do uchylonych przepisów (por. zwłaszcza cz. III, pkt 4.1.2 uzasadnienia wyroku).

1.3. Po drugie, nie jest dla mnie jasne, na jakiej podstawie prawnej Trybunał Konstytucyjny przyjął, że kontrola konstytucyjności rozporządzenia ustawowego „nie wymaga stosowania pełnego standardu kontroli”, wynikającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W rezultacie nie mogę zaakceptować postawionej w konsekwencji tezy, że wystarczy ocenić, „czy ustawodawca upoważnił Ministra Rolnictwa [powinno być chyba: ministra właściwego do spraw rybołówstwa; dalej: minister] do określenia w rozporządzeniu dolnych stawek kar pieniężnych”, nie ma natomiast potrzeby badania prawidłowości wytycznych merytorycznych do rozporządzenia (por. cz. III, pkt 4.1.3 uzasadnienia wyroku).

Art. 92 ust. 1 Konstytucji przewiduje tylko jeden standard kontroli, który – wobec braku pozwalających na to przepisów szczególnych – nie może być przez Trybunał Konstytucyjny modyfikowany (w tym: ograniczany). Zgodnie z tym przepisem, upoważnienie do wydania rozporządzenia musi mieć charakter szczegółowy pod względem:

- podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia),
- przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz

– treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu; por. wyrok z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120 oraz liczne późniejsze orzeczenia).

Konieczność dokonywania kontroli upoważnień ustawowych pod każdym z powyższych względów wynika z tego, że już deficyt na jednej tylko płaszczyźnie samodzielnie przesądza o niezgodności badanego upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji (przesłanki te muszą być spełnione łącznie, a nie alternatywnie). Zbadanie przepisów pod względem tylko części tych kryteriów (np. – jak w niniejszej sprawie – jedynie pod względem podmiotowym i przedmiotowym – por. cz. III, pkt 4.2.4 uzasadnienia wyroku) może więc prowadzić do błędnej oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Przyczyny powyższego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego są dla mnie tym bardziej trudne do zrozumienia, że zaledwie kilka akapitów wyżej w uzasadnieniu wyroku zaznaczono, że kontrola art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie „może dotyczyć wyłącznie tych elementów upoważnienia, które przesądziły o materialnoprawnym kształcie rozporządzenia z 2005 r.” (por. cz. III, pkt 4.1.2 uzasadnienia wyroku). Abstrahując już od tego, że twierdzenie o dopuszczalności ograniczonego testu z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest błędne (por. wyżej), jest dla mnie oczywiste, że treść rozwiązań przyjętych w akcie wykonawczym jest determinowana właśnie przez wytyczne. Sam przedmiot regulacji oznacza tylko wskazanie obszaru, który ma zostać unormowany, nie daje natomiast żadnych wskazówek co do tego, jakiego typu rozwiązanie z wielu możliwych wariantów ma zostać przyjęte przez autora rozporządzenia. Rolą wytycznych jest zaś właściwe ukierunkowanie autora rozporządzenia poprzez określenie ram jego swobody legislacyjnej. Trybunał Konstytucji na podstawie historii legislacyjnej art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz poglądów doktryny dotychczas konsekwentnie przyjmował, że bez względu na postać redakcyjną (pozytywną – nakazującą uwzględnienie jakichś rozwiązań, lub negatywną – obligującą do rezygnacji z innych), wytyczne to „wskazania zawarte w ustawie, dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu” (por. np. wyrok z 31 marca 2009 r. sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28).

Trudno także nie dostrzec, że dalszym rezultatem takiej metodologii kontroli było pozostawienie bez rozpoznania znacznej części zarzutów wnioskodawcy odnośnie do art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie.

W *petitum* wniosku grupa posłów wyraźnie zaznaczyła, że kwestionuje art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie w całości (czyli – jak należy rozumieć – w zakresie, w jakim stanowi podstawę wszystkich treści zawartych w rozporządzeniu, a nie tylko uregulowania w nim kar minimalnych za delikty z ustawy o rybołówstwie). Uzasadnienie tego zarzutu koncentruje się zaś przede wszystkim na postawieniu tezy o bezprecedensowej skali swobody regulacyjnej w zakresie określania treści rozporządzenia, pozwalającej ministrowi na samodzielną kodyfikację czynów zabronionych, oraz negatywnej ocenie pojęcia „społeczna szkodliwość” jako wytycznej merytorycznej do tego aktu (por. cz. III, pkt 3 uzasadnienia wniosku).

Wbrew ustaleniom Trybunału Konstytucyjnego (por. cz. III, pkt 4.1.2 uzasadnienia wyroku), we wniosku nie pada w tym kontekście (a tym bardziej – nie wyczerpuje zastrzeżeń wnioskodawcy) zarzut uregulowania w rozporządzeniu minimalnej wysokości kar za delikty z ustawy o rybołówstwie, pomimo że jest to materia zastrzeżona dla ustawy. Zastrzeżenie to pojawiło się natomiast we wcześniejszej części uzasadnienia wniosku, dotyczącego niekonstytucyjności art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie (por. cz. III, pkt 2 uzasadnienia wniosku). Jego ekstrapolacja na inny przedmiot kontroli może być wprawdzie dopuszczalna w świetle zasady *falsa demonstratio non nocet*, lecz nie na warunkach przyjętych w niniejszej sprawie, tj. za cenę pominięcia pozostałych zarzutów o szerszym zakresie przedmiotowym.

Dla pełności wyводу należy dostrzec, że postępowanie w brakującym zakresie nie zostało umorzone ze względu na zbędność lub niedopuszczalność orzekania. Nie ma o tym żadnej wzmianki w cz. III, pkt 1 uzasadnienia wyroku, a tylko w tej jego części Trybunał Konstytucyjny *expressis verbis* uzasadniał częściowe umorzenie postępowania.

Niezależnie do powyższego, trzeba przypomnieć, że zasada orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w granicach wniosku (por. art. 66 ustawy o TK) oznacza jedynie związanie przedmiotem i wzorcami kontroli, a nie uzasadnieniem zarzutów prezentowanym przez wnioskodawcę (por. np. wyrok z 27 kwietnia 2004 r., sygn. K 24/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 33: „związanie Trybunału Konstytucyjnego granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej (art. 66 ustawy o TK), odnoszące się do wskazania przedmiotu zaskarżenia, nie oznacza, że Trybunał jest związany także motywacją poszczególnych zarzutów zawartych w uzasadnieniu wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej”). Uzasadnienie to stanowi natomiast wymóg formalny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy, który oczywiście nie może być traktowany „powierzchownie i instrumentalnie” (por. np. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Pismo inicjujące postępowanie dyskwalifikuje jedynie całkowity brak uzasadnienia (niespełnienie tego wymogu rodzi potrzebę umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność orzekania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Jego stosunkowo wąski zakres w żadnym wypadku nie zwalnia natomiast Trybunału Konstytucyjnego z dokonania pełnej (wyczerpującej) oceny zaskarżonych

regulacji w świetle powołanych wzorców kontroli (chyba że w danym przypadku jest to zbędne np. z uwagi na stwierdzenie niezgodności badanej regulacji z innymi wzorcami kontroli, choć uważam, że także w takim wypadku ocena powinna być wszechstronna, bo sprzyja to prawidłowej realizacji orzeczenia przez ustawodawcę). Trybunał Konstytucyjny dokonuje w tym zakresie własnych ustaleń i ma obowiązek uwzględnić także argumenty niewskazane przez wnioskodawcę (por. podobnie: wyrok z 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58: „w świetle art. 66 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosku (tj. wskazanym przedmiotem zaskarżenia i wzorcami kontroli), lecz nie jest związany przedstawioną w nim argumentacją. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny w toku postępowania powinien wszechstronnie wyjaśnić sprawę. Nie może więc ograniczać się do oceny zarzutów sformułowanych wyraźnie przez wnioskodawcę i jego argumentów, lecz powinien uwzględnić całokształt treści porównywanych regulacji – ustawowej oraz konstytucyjnej”).

1.4. Reasumując, uważam, że Trybunał Konstytucyjny słusznie dostrzegł potrzebę wydania wyroku co do konstytucyjności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, lecz niewłaściwie to uzasadnił i bezpodstawnie ograniczył zakres kontroli tego przepisu tylko do niektórych kryteriów, wynikających ze wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli.

2. Ocena konstytucyjności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie.

2.1. Uważam, że wadliwość upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, jest najważniejszym problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie.

Nie zgadzam się z Trybunałem Konstytucyjnym, że upoważnienie to spełnia wymogi konstytucyjne, wynikające z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, a częściowo nieprawidłowe jest jedynie rozporządzenie, wydane na jego podstawie (por. pkt 4 sentencji wyroku). Autonomiczne uregulowania aktu wykonawczego (m.in. w zakresie minimalnej wysokości kar administracyjnych) były bowiem możliwe właśnie z powodu nieprecyzyjności ustawy, która pozostawiła ministrowi zbyt duży zakres swobody regulacyjnej. Należało więc konsekwentnie zakwestionować nie tylko skutek (rozporządzenie), lecz także jego przyczynę (przepis upoważniający).

2.2. Moim zdaniem, art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wskazuje, że minister przy wydawaniu rozporządzenia powinien uwzględnić konieczność zróżnicowania wysokości kar w zależności od „rodzaju” naruszenia przepisów i ich „społecznej szkodliwości”. Żadna z tych dwóch dyrektyw nie spełnia jednak konstytucyjnego standardu wytycznych co do treści aktu wykonawczego. Świadczą o tym następujące argumenty:

2.2.1. Dyferencjacja kar w zależności od „rodzaj naruszeń” w praktyce nie wyznacza ministrowi żadnych konkretnych ram merytorycznych rozwiązań ustalanych w rozporządzeniu. Nie wiadomo bowiem, według jakich kryteriów ów „rodzaj” należy wyodrębnić. Równie dobrze punktem odniesienia może być:

- charakter naruszanych dóbr (np. ochrona środowiska czy tylko interesów gospodarczych – w ustawie o rybołówstwie delikty nie są pogrupowane w taki sposób),
- skala zabronionej działalności (np. duża, średnia i mała – przy braku ich definicji),
- źródło zakazu (np. tylko prawo krajowe lub prawo krajowe, prawo UE czy w niektórych wypadkach może także prawo międzynarodowe),
- sposób naruszenia przepisów (np. działanie czy zaniechanie),
- stopień winy (np. umyślna lub nieumyślna; przy czym odpowiedzialność administracyjna oparta jest raczej o założenie winy obiektywnej) itd.

Tymczasem jest oczywiste, że zastosowanie jednej z powyższych metod wyodrębniania „rodzajów czynów” (lub ich kombinacji) może doprowadzić do odmiennego ustalenia proporcji pomiędzy karami przewidzianymi za poszczególne delikty. W zależności od (niejawnych dla adresatów przepisów) preferencji ministra, jedne z nich mogą być karane surowiej, a inne łagodniej. Dla nagłego i niezapowiedzianego przewartościowania ich oceny nie jest wymagana zmiana ustawy, lecz tylko aktu wykonawczego (i to wydawanego przez pojedynczego ministra). Wytyczna ta nie pozwala więc adresatom przepisów na określenie, czego mogą się w rozporządzeniu spodziewać i jakich zabronionych zachowań powinni – ze względu na stosunkowo najwyższą wysokość kary – przede wszystkim unikać.

2.2.2. Podobnie – moim zdaniem – należy ocenić przydatność jako wytycznej do rozporządzenia przesłanki „społecznej szkodliwości”, która nie jest nawet w ogólnym zarysie zdefiniowana na gruncie przepisów prawa administracyjnego.

Z konsekwentnie powtarzanego oświadczenia przedstawicieli ministra podczas rozprawy (zgodnego zresztą z argumentacją Sejmu) wynika, że pojęcie „szkodliwości społecznej” na gruncie art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest rozumiane przez ministra w sposób autonomiczny, zgodnie z regułami wykładni językowej, jako odnoszące się do szkody wyrządzonej społeczeństwu lub jego części (por. zwłaszcza następująca wypowiedź przedstawiciela ministra: „Jeżeli chodzi o pojęcie «szkodliwości społecznej», to nigdy nie było ono interpretowane w taki sposób, żeby odnosić je do jego rozumienia w innych ustawach. Jest to pojęcie z tejże ustawy i jest rozumiane w sposób taki, jaki jest w języku powszechnym używany, czyli chodzi o szkodliwość, o to, co może wyrządzić szkodę w zakresie społecznym, w społeczeństwie bądź w jego części. Tak to jest rozumiane i tak powinno być, zdaniem ministra, rozumiane” – s. 15 protokołu rozprawy, podobnie – s. 31 protokołu rozprawy). Taka definicja ma jednak w istocie charakter tautologiczny i niewiele wyjaśnia, bo jest obarczona błędem logicznym *ignotum per ignotum*: niedoprecyzowane pozostaje zarówno pojęcie „szkody”, jak i „grupy społecznej”, w której prawa czy interesy ma ona godzić.

Tymczasem także w tym wypadku możliwe jest przyjęcie różnych, czasem diametralnie odmiennych punktów odniesienia, które mogą doprowadzić do innego ukształtowania systemu kar za naruszenie przepisów ustawy. Inaczej bowiem przedstawia się rezultat „społecznej szkodliwości” konkretnych czynów, jeżeli zostaną one uszeregowane według oczekiwań takich „części społeczeństwa”, jak rybacy, ekolodzy, naukowcy czy jarosze. Postulaty odnośnie do dolegliwości wymierzanej za nie kary będą także inne, jeżeli ich negatywne konsekwencje będą ustalane tylko w kategoriach ekonomicznych (np. kar finansowych dla Polski z tytułu przekroczenia kwot połowowych, zmniejszenia dochodów armatorów czy zwiększenia cen rynkowych ryb dla konsumentów) lub jeżeli weźmie się pod uwagę także szkody wyrządzone równowadze biologicznej morza czy wizerunkowi polskich rybaków w Europie.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny dopuszczał w ostateczności możliwość rekonstruowania wytycznych do aktu wykonawczego z przepisów całej ustawy, w której zawarte jest upoważnienie ustawowe. Możliwość ta została po raz pierwszy zauważona we wspomnianym już wyroku o sygn. K 12/99, a następnie korzystano z niej dla utrzymania domniemania konstytucyjności badanych przepisów w kolejnych kilkunastu orzeczeniach TK (m.in. w powołanym już wyroku o sygn. K 28/08). W niniejszej sprawie niewiele to jednak pomaga. Uwzględniając systematykę deliktów przewidzianych w art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie można jedynie domniemywać, że ustawodawca przyjął założenie, że „szkodliwość społeczna” czynów zabronionych popełnianych podczas łowienia ryb jest uzależniona od potencjalnej skali tej działalności (ustalonej na podstawie możliwości statków). W odniesieniu do deliktów, o których mowa w art. 63 ust. 2 tej ustawy, brak jest nawet takiego symbolicznego punktu odniesienia.

Wskazówką przy ustalaniu zawartości tego pojęcia nie mogą być równocześnie przepisy innych ustaw, ponieważ taki rozproszony sposób formułowania wytycznych w ogóle nie jest dopuszczalną w świetle Konstytucji techniką prawodawczą (por. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szyt, Warszawa 2005, s. 77). Choć więc pojęcie „szkodliwości społecznej” jest pojęciem prawnym o ugruntowanej treści zwłaszcza w prawie karnym, karnym skarbowym i prawie wykroczeń (por. art. 115 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.; art. 53 § 7 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s. i art. 47 § 6 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.; dalej: k.w. oraz np. P. Daniluk, *Ocena społecznej szkodliwości czynu*, „Prokuratura i Prawo” z. 6/2011, s. 127 i n.), nie może być ani wprost, ani odpowiednio przenoszone na grunt ustawy o rybołówstwie. Na przeszkodzie stoi temu także to, że wskazane koncepcje zostały sformułowane na potrzeby innych gałęzi prawa niż prawo administracyjne i brak jest podstawy prawnej do ich odpowiedniego stosowania (por. np. jeżeli chodzi o stosowanie przepisów prawa cywilnego na gruncie kodeksu pracy – art. 300 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.).

Niemniej uważam, że znaczenie wymienionych wyżej przepisów powinno zostać uwzględnione przy ocenie konstytucyjności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie w inny, bardziej pośredni sposób.

Po pierwsze, wyraźnie z nich wynika, że ocena „społecznej szkodliwości” czynu stanowi (co do zasady) domenę organów stosujących prawo w konkretnych wypadkach (zwłaszcza sądów i organów ścigania) i ma na celu miarkowanie kar w indywidualnych sytuacjach (por. jednak art. 95 § 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.). Taką też funkcję przewidziano dla niej w wypadku licznych kar administracyjnych (por. art. 56 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.; art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz. U. z 2015 r. poz. 139, ze zm.; art. 40a ust. 5 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Dz. U. z 2014 r. poz. 669, ze zm.; art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. z 2010 r.

Nr 136, poz. 914, ze zm.; art. 46a ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. z 2010 Nr 193, poz. 1287, ze zm.; art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 168; art. 126 ust. 8 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz. U. poz. 1529). Ze względu na tę specyfikę, należy uznać, że kryterium „społecznej szkodliwości” nie jest (co do zasady) przydatne jako dyrektywa działań legislacyjnych. Jej zamieszczenie w przepisie upoważniającym może doprowadzić do sytuacji, w której – w odniesieniu do tego samego czynu – „społeczna szkodliwość” będzie oceniana dwukrotnie (najpierw na etapie stanowienia prawa, a potem – na etapie jego stosowania). W skrajnych wypadkach może to powodować wymierzanie kary przy zastosowaniu innych wyznaczników niż założył to autor rozporządzenia, co stawia pod znakiem zapytania możliwość prowadzenia konsekwentnej polityki w tym zakresie oraz legalizm działania organów stosujących prawo.

Po drugie, warto zwrócić uwagę, że art. 115 § 2 k.k., art. 53 § 7 k.k.s. i art. 47 § 6 k.w. nieprzypadkowo zawierają zamkniętą listę okoliczności przedmiotowych i podmiotowych, które powinny zostać uwzględnione przy ocenie społecznej szkodliwości czynu (np. w pierwszym z tych przepisów: „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”). Stanowiło to – jak się wydaje – wyraz przekonania ustawodawcy, że sama ewentualna językowa wykładnia tego wyrażenia (na którą powołuje się w niniejszej sprawie minister) nie zapewnia adresatom przepisów represyjnych wystarczającego bezpieczeństwa prawnego. Moim zdaniem, to racjonalne założenie powinno być respektowane także na gruncie kar administracyjnych.

Reasumując, uważam, że także przesłanka „szkodliwości społecznej” czynów nie stanowi dostatecznej wytycznej do rozporządzenia. Nie da się na jej podstawie ustalić, jakie dokładnie okoliczności („kwantyfikatory”) minister powinien brać pod uwagę podczas wydawania rozporządzenia oraz jaką jest on zobowiązany nadać im wagę. Sporne może być już to, czy w wypadku odpowiedzialności o charakterze administracyjnym, opartej co do zasady na winie obiektywnej, ocena „szkodliwości społecznej” może uwzględniać zarówno okoliczności podmiotowe, jak i przedmiotowe danego czynu (zwłaszcza że w akcie normatywnym powinny one być opisane w sposób abstrakcyjny i generalny).

2.3. Z powyższych powodów uważam, że art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie zawiera wystarczających wytycznych merytorycznych do rozporządzenia.

Moim zdaniem, wada ta ma dwojaki charakter.

Po pierwsze, stanowi naruszenie konstytucyjnych wymogów formalnych dotyczących stanowienia aktów wykonawczych (por. art. 92 ust. 1 Konstytucji), a w związku z tym – zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). W praktyce bowiem minister może ustalić wysokość kar na podstawie sobie tylko znanych kryteriów, twierdząc, że uwzględnił przy tym „rodzaj naruszeń” i ich „społeczną szkodliwość”, co nie może być w żaden sposób zweryfikowane. Zasadniczo każde przyjęte przez niego rozwiązanie będzie mieściło się w granicach tak ogólnego upoważnienia ustawowego – wszak każde naruszenie ma jakiś „rodzaj” i „społeczną szkodliwość”. Tymczasem powinno ono zawęzać swobodę regulacyjną ministra i gwarantować, że rozporządzenie będzie służyło tylko i wyłącznie wykonaniu ustawy (a nie nadaniu jej treści).

Po drugie, rezultatem nieprecyzyjności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest także pogwałcenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego (por. art. 2 Konstytucji). Na podstawie zaskarżonego przepisu (a nawet całej ustawy o rybołówstwie), armatorzy i kapitanowie statków nie są w stanie ustalić, jak surowo ich czyny zostaną ocenione albo jakie ewentualne okoliczności łagodzące czy obciążające zostaną wzięte pod uwagę. Blankietowość upoważnienia ustawowego ma dla nich jednak w praktyce niebagatelne znaczenie, skoro ustawa za naruszenie przepisów o rybołówstwie przewiduje dla armatorów największych statków rybackich kary w maksymalnej wysokości pięćdziesięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, nie wskazuje natomiast – nawet ogólnie – minimalnego wymiaru tych kar.

Trybunał Konstytucyjny pośrednio dostrzegł tę ostatnią wadę art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie w pkt 4 sentencji, w którym stwierdził niekonstytucyjność określenia dolnych granic kar pieniężnych w § 2 – § 5 rozporządzenia. Trudno mi zrozumieć, dlaczego nie znalazło to odpowiedniego przełożenia na ocenę konstytucyjności upoważnienia ustawowego.

2.4. Moim zdaniem, wskazane deficyty art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie należy ocenić jako rażące naruszenie standardu wynikającego z art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Przepis ten umożliwia bowiem ministrowi praktycznie dowolne uregulowanie kar administracyjnych za naruszenie przepisów o rybołówstwie.

Tymczasem, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, minimalny stopień szczególowości wytycznych zależy od charakteru regulowanej materii: „w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc

szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (...). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego (...). Innymi słowy – możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Przy czym minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki” (wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; stwierdzenia te powtarzają częściowo tezy wyroku z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156).

Ponadto, co do zasady „ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie” (wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; teza powtórzona następnie m.in. w wyrokach z: 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3; 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97).

W niniejszej sprawie nie ulega zaś wątpliwości, że kary za naruszenie przepisów o rybołówstwie mają charakter represyjny w szerokim znaczeniu tego słowa (są to kary administracyjne). Jednoznacznie przesądza to o konieczności zastosowania stosunkowo wysokiego standardu ochrony adresatów tych przepisów (czyli unormowanie możliwie szczegółowych zasad odpowiedzialności na poziomie ustawy). Z całą pewnością materią zastrzeżoną bezwzględnie dla ustawy powinno zaś być określenie minimalnego wymiaru kary za delikty rybackie, co zresztą podkreślił Trybunał Konstytucyjny (por. pkt 4 sentencji wyroku i korespondującą z nim cz. III, pkt 5 uzasadnienia).

2.5. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że rozporządzenie oparte na niekonstytucyjnym upoważnieniu ustawowym, niezależnie od swojej treści, nie może funkcjonować w systemie prawnym, nie ma więc konieczności jego odrębnej oceny. Badanie przepisów wykonawczych jest potrzebne wtedy i tylko wtedy, kiedy samo upoważnienie ustawowe nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych. Jak bowiem słusznie zauważał Trybunał Konstytucyjny, ze względu na wyeliminowanie z systemu prawnego upoważnienia ustawowego, w żaden sposób nie mogłoby to zapobiec utracie mocy obowiązującej wydanego na jego podstawie rozporządzenia (por. np. wyrok z 9 maja 2006 r., sygn. P 4/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 55).

W razie więc stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, krytyczna ocena § 2 – § 5 rozporządzenia w wyroku (z którą się zgadzam) byłaby zbędna (por. pkt 4 sentencji). Postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzona na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3. Uwagi końcowe.

Na zakończenie chciałbym podkreślić, że – moim zdaniem – delikty administracyjne muszą spełniać przesłankę określoności, tj. ich zasadnicze elementy konstrukcyjne powinny być unormowane w ustawie. Dotyczy to w szczególności charakterystyki najważniejszych aspektów strony podmiotowej i przedmiotowej sankcjonowanych czynów oraz rodzaju i wysokości grożącej za nie kary.

Uważam, że respektowanie tak rozumianego wymogu określoności jest obowiązkiem podmiotów stanowiących prawo, bez względu na to, czy i w jakim stopniu odpowiedzialność administracyjna może *in casu* być uważana za odpowiedzialność represyjną w szerokim znaczeniu tego słowa. Wymaga tego z jednej strony bezpieczeństwo obywateli i zasada pewności prawa (art. 2 Konstytucji), a drugiej – nakaz działania organów państwa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji).

Osobiście opowiadam się za możliwie najszerszym odpowiednim stosowaniem konstytucyjnych gwarancji przewidzianych dla prawa karnego w odniesieniu do deliktów administracyjnych, czemu wielokrotnie dawałem już wyraz (por. zwłaszcza moje zdanie odrębne do wyroku z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105).

W tym kontekście negatywnie oceniam sposób regulacji zasad odpowiedzialności w zaskarżonej ustawie. Moje zastrzeżenia budzi nie tylko kwestia wysokości kar (która była przedmiotem niniejszego postępowania), ale także rozproszony sposób regulacji przesłanek tej odpowiedzialności, które wynikają z licznych przepisów krajowych i unijnych (a więc są bardzo trudne do ustalenia z punktu widzenia adresatów tych przepisów, którymi są także zwykli rybacy pracujący na własnych stątkach). Uważam, że problem ten – który uwidocznił się w jaskrawy sposób także podczas rozprawy w niniejszej sprawie – powinien zostać dostrzeżony przez ustawodawcę.

Z powyższych powodów uznałem, że zgłoszenie zdania odrębnego jest konieczne.

32

WYROK
z dnia 24 marca 2015 r.
Sygn. akt K 19/14***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Zubik – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Leon Kieres
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 marca 2015 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 1, art. 5, art. 8, art. 13, art. 17, art. 20 i art. 27-30 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768) z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 5 pkt 4 i art. 29 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 17 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 29 ust. 8 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- 4) art. 5 pkt 4, art. 17, art. 20 i art. 29 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768):

- a) **jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zakazu nadmiernej ingerencji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji,**
- b) **nie jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych w zakresie prawa do posiadania samorządu zawodowego oraz z art. 17 ust. 1 Konstytucji.**

2. Art. 29 ust. 8 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

3. Art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 1946), w brzmieniu nadanym przez art. 5 pkt 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1:

- a) **są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji,**
- b) **są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych w zakresie prawa do wykonywania zawodu urbanisty,**
- c) **nie są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych w zakresie prawa do posiadania samorządu zawodowego.**

4. Art. 3 ustawy powołanej w punkcie 3, w brzmieniu nadanym przez art. 5 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1:

- a) **jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji,**

* Sentencja została ogłoszona dnia 2 kwietnia 2015 r. w Dz. U. poz. 476.

b) nie jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych w zakresie prawa do posiadania samorządu zawodowego oraz z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

5. Art. 6 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 3, w brzmieniu nadanym przez art. 5 pkt 6 ustawy powołanej w punkcie 1, jest zgodny:

a) z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji,

b) z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych w zakresie prawa do wykonywania zawodu urbanisty.

6. Art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2014 r. poz. 1501), w brzmieniu nadanym przez art. 17 ustawy powołanej w punkcie 1, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

7. Art. 54 ust. 6 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675, z 2012 r. poz. 951, 1256 i 1445 oraz z 2014 r. poz. 768), w brzmieniu nadanym przez art. 20 ustawy powołanej w punkcie 1, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek grupy posłów (dalej również: wnioskodawca) o zbadanie zgodności:

1) art. 1 pkt 1, art. 5, art. 8, art. 13, art. 17, art. 20, art. 27-30 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768; dalej: ustawa deregulacyjna) z art. 2 Konstytucji,

2) art. 5 pkt 4 i art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji,

4) art. 5 pkt 4, art. 17, art. 20 i art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skierowany do Trybunału wniosek dotyczy zgodności z Konstytucją nowego statusu prawnego zawodu urbanisty wprowadzonego w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42, ze zm.; dalej: ustawa o samorządach zawodowych).

1.2. Uzasadniając zarzut naruszenia przez art. 1 pkt 1, art. 5, art. 8, art. 13, art. 17, art. 20 i art. 27-30 ustawy deregulacyjnej zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji wnioskodawca wskazał, że ustawodawca diametralnie zmienił status prawny zawodu urbanisty. Naruszenie art. 2 Konstytucji polegać ma – w przekonaniu wnioskodawcy – na likwidacji samorządu zawodowego urbanistów oraz na dopuszczeniu do wykonywania tego zawodu szerszego kręgu osób, które nie będą musiały mieć kwalifikacji zawodowych. Zdaniem wnioskodawcy, otwarcie dostępu do zawodu urbanisty powinno być zrealizowane przez obniżenie wymogów koniecznych do jego wykonywania, a nie przez całkowite ich zniesienie. Grupa posłów zwróciła także uwagę, że likwidacja samorządu zawodowego pozostawi wykonywanie zadań ustawowych z zakresu urbanistyki poza jakąkolwiek kontrolą zawodową oraz że reglamentacja wykonywania zawodu urbanisty jest niezbędna z uwagi na konieczność ochrony interesu publicznego.

1.3. W dalszej części wnioskodawca sformułował zarzut naruszenia zasady praw nabytych (art. 2 Konstytucji) i odniósł go także do art. 1 pkt 1, art. 5, art. 8, art. 13, art. 17, art. 20 i art. 27-30 ustawy deregulacyjnej. Jego

zdaniem, prawami nabytymi, odebranymi urbanistom niezgodnie z Konstytucją były: indywidualne prawo do wykonywania zawodu oraz kolektywne prawo do posiadania samorządu zawodowego. Wnioskodawca podkreśla, że ustawodawca na nierównych warunkach dopuścił szeroki krąg osób do wykonywania zawodu urbanisty, pogarszając w ten sposób sytuację urbanistów, którzy wykonują zawód dzięki spełnieniu wcześniej obowiązujących licznych wymogów ustawowych. Naruszeniem zasady praw nabytych jest także nieprzyznanie dotychczasowym urbanistom „ekwiwalentu za utracone (...) uprawnienia i pogorszenie szans”.

Urbanisci – według wnioskodawcy – mają prawo oczekiwać, że ich prawa zostaną zachowane, gdyż są one słuszne, zostały nabyte zgodnie z prawem i nie są niesprawiedliwe. Ponadto grupa posłów podkreśliła, że likwidacji praw urbanistów nie uzasadniają inne wartości konstytucyjne (np. zasada sprawiedliwości społecznej), nie zaistniały sytuacje nadzwyczajne (np. brak równowagi budżetowej), które uzasadniałyby naruszenie praw nabytych, ułatwienia dostępu do zawodu mogą zostać zrealizowane bez naruszenia tych praw, a ustawodawca nie podjął działań mających na celu zapewnienie jedностce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

1.4. Wnioskodawca wniósł również o uznanie, że art. 5 pkt 4 oraz art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Jego zdaniem, urbanista jest zawodem zaufania publicznego, ponieważ realizuje zadania publiczne, które mają doniosłe znaczenie dla interesu publicznego, zwłaszcza w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wnioskodawca odniósł się do statusu prawnego zawodu urbanisty jaki – jego zdaniem – istniał przed nowelizacją z 2014 r. Zwrócił uwagę, że zawód urbanisty miał status zawodu zaufania publicznego, co wynikało, m.in. ze wspólnego uregulowania dotyczącego urbanistów i dwóch innych zawodów zaufania publicznego, tj. architektów oraz inżynierów budownictwa, oraz z utworzenia samorządu zawodowego, który jest „instytucją charakterystyczną dla zawodów zaufania publicznego”. Zdaniem wnioskodawcy, obowiązkiem ustawodawcy jest nadanie określonej profesji statusu zawodu publicznego, gdy jej istotą są cechy uzasadniające społeczne uznanie jej za zawód zaufania publicznego.

1.5. Grupa posłów domaga się także orzeczenia, że art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej jest niezgodny z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Uzasadniając ten zarzut, wnioskodawca podkreślił, że wprawdzie przepisy zakwestionowanej ustawy przewidują konieczność zwołania Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów i podjęcia uchwały o przeznaczeniu majątku likwidowanego samorządu zawodowego urbanistów, to jednak nie określają celu, na jaki ten majątek ma być przeznaczony, co może rodzić trudności w podjęciu stosownej uchwały. Wnioskodawca podkreślił, że skutkiem tych trudności będzie sądowe rozporządzenie majątkiem samorządu urbanistów na określony cel społeczny. Jest to przykładem wyłączenia bez odszkodowania, a także nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności organizacji.

1.6. Ostatnia część wniosku dotyczy zarzutu niezgodności art. 5 pkt 4, art. 17, art. 20 i art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.6.1. Założeniem, jakie legło u podstaw tej części wniosku, jest zakwalifikowanie zawodu architekta, inżyniera budownictwa i urbanisty do zawodów zaufania publicznego. Wnioskodawca zaznaczył, że z racji przynależności do tej samej grupy zawody urbanisty, architekta oraz inżyniera budownictwa były regulowane wspólnie i w związku z tym likwidacja zawodu urbanisty stawia ten zawód w sytuacji gorszej od pozycji prawnej inżynierów budownictwa oraz architektów. Ponadto ustawodawca ukształtował pozycję prawną urbanistów gorzej w porównaniu z pozycją prawną innych zawodów zaufania publicznego, tj. notariuszami, adwokatami oraz weterynarzami.

1.6.2. Wnioskodawca upatruje naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji także w związku z grupą osób uprawnionych do sporządzenia projektu decyzji w zakresie lokalizacji terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu wraz z instalacjami, urządzeniami i obiektami niezbędnymi do jego uruchomienia i funkcjonowania w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. Nr 84, poz. 700, ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach gazowych) oraz w zakresie sporządzenia projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675, ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach telekomunikacyjnych).

1.6.3. Zakwestionowana ustawa poszerzyła krąg osób uprawnionych do sporządzenia projektów wskazanych powyżej inwestycji w ten sposób, że zaliczyła do niego osoby, które mają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej lub dyplom ukończenia studiów wyższych w innym zakresie oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej. W ocenie wnioskodawcy, dopuszczenie do kręgu osób uprawnionych do sporządzenia projektów wskazanych powyżej inwestycji osób, które nie są wpisane na listę architektów i nie musiały w związku z tym legitymować się dodatkowymi kwalifikacjami, jest naruszeniem zasady równości polegającym

na dyskryminującym potraktowaniu architektów, gdyż – do sporządzenia projektów – pozostawiono względem nich wymóg posiadania praktyki zawodowej.

2. W piśmie z 7 listopada 2014 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w imieniu Sejmu. Wniósł o uznanie, że:

1) art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 3 ustawy o samorządach zawodowych w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów, jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej jest zgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz zasadą ochrony praw nabytych,

4) art. 1 ustawy o samorządach zawodowych w zakresie, w jakim określając materię regulacji, pomija organizację i zadania samorządu zawodowego urbanistów, a także prawa i obowiązki jego członków, jest zgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności i zasadą ochrony praw nabytych,

5) art. 2 ustawy o samorządach zawodowych w zakresie, w jakim nie określa, na czym polega wykonywanie zawodu urbanisty, jest zgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności i zasadą ochrony praw nabytych,

6) art. 3 ustawy o samorządach zawodowych w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów, jest zgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności i zasadą ochrony praw nabytych,

7) art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie wyłącznie osobom wpisanym na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów, jest zgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności i zasadą ochrony praw nabytych,

8) art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji,

9) art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

10) art. 3 ustawy o samorządach zawodowych w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

11) art. 10 ust. 2 ustawy o inwestycjach gazowych oraz art. 54 ust. 6 ustawy o inwestycjach telekomunikacyjnych są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

a w pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2.1. Po analizie formalnej wniosku i określeniu przedmiotu kontroli, Marszałek Sejmu zauważył, że w świetle przepisów art. 17 Konstytucji, funkcjonować mogą „samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego” (ust. 1) oraz „inne rodzaje samorządu” (ust. 2) oraz że art. 17 ust. 1 Konstytucji pozostaje w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji. Wspólne odczytanie tych przepisów prowadzi – zdaniem Sejmu – do stwierdzenia, że wyrażona w tym ostatnim przepisie wolność wykonywania zawodu może doznawać ograniczeń wskutek „pieczy” samorządu korporacji zawodowej „nad należyтым wykonywaniem zawodu” (zob. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02). Utworzenie samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego może przy tym wiązać się z ograniczeniem tej wolności i wynika z charakteru samorządu. Ograniczenie pozostaje w ścisłym związku z publicznymi celami, dla realizacji których samorząd został powołany.

2.2. Następnie Sejm odniósł się do kwestii możliwości uznania urbanisty za zawód zaufania publicznego.

Sejm zwrócił uwagę na to, że z art. 17 Konstytucji nie wynika gwarancja konstytucyjna dla samorządu zawodowego utworzonego mocą jednorazowej decyzji ustawodawcy, a rozumowanie wnioskodawcy jest niezgodne z upoważnieniem zawartym w art. 17 Konstytucji („można tworzyć”). Po przedstawieniu wątpliwości ustawodawcy (zawartych w uzasadnieniu projektu ustawy o samorządach zawodowych) co do zakwalifikowania urbanisty do kategorii zawodu zaufania publicznego, Sejm nie zgodził się z poglądem, że ustawodawca jest zobligowany do utworzenia samorządu zawodowego dla wszystkich zawodów zaufania publicznego. Przeciwnie takiemu założeniu przemawia, zdaniem Sejmu, wyraźna dyspozycja art. 17 ust. 1 Konstytucji: „[w] drodze ustawy można tworzyć”, co dopuszcza istnienie zawodów zaufania publicznego bez samorządów zawodowych. Art. 17 ust. 1 Konstytucji upoważnia zatem, a nie zobowiązuje, parlament do uchwalenia ustawy tworzącej samorząd zawodowy. Decyzja o uchwaleniu takiego aktu pozostaje w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy, który podejmuje rozstrzygnięcie zgodnie z aktualnie prowadzoną polityką prawa, w oparciu o przyjęte założenia polityki gospodarczo-społecznej. Sejm uznał przy tym, że skoro ustawodawca swobodnie może tworzyć samorząd zawodowy, to może również go zlikwidować, co przesądza o bezprzedmiotowości zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych w zakresie kolektywnego prawa do posiadania samorządu zawodowego.

2.3. Sejm nie podzielił również wątpliwości wnioskodawcy co do niezgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą ochrony praw nabytych w odniesieniu do indywidualnego prawa do wykonywania zawodu urbanisty. W tym kontekście przypomniał, że konstytucyjnie dopuszczalne jest zagwarantowanie określonego zakresu czynności zawodowych wyłącznie członkom samorządu zawodowego, co jest równoznaczne z zakazem wykonywania takich czynności przez osoby, które nie należą do samorządu, wyłącznie wtedy, gdy ograniczenia wykonywania zawodu mają źródło w art. 17 ust. 1 Konstytucji. W innym przypadku ograniczenie jest nielegalne (art. 17 ust. 2 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji). W sytuacji gdy ustawodawca decyduje się zlikwidować samorząd zawodowy zawodu zaufania publicznego, naturalną konsekwencją takiej decyzji jest przyjęcie zasady wolności wykonywania zawodu. A zatem likwidacja samorządu zawodowego urbanistów przesądza o konieczności zniesienia prawa do wyłącznego wykonywania niektórych czynności urbanistycznych przez byłych członków samorządu.

2.4. W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej z nadmiernego „otwarcia” zawodu urbanisty, Sejm uznał, że by odpowiedzieć na pytanie, czy doszło do naruszenia tej zasady, trzeba przeprowadzić wypracowany w orzecznictwie dla art. 31 ust. 3 Konstytucji test proporcjonalności.

2.4.1. Sejm przyjął, że prawem, które doznało ograniczenia, jest prawo do wykonywania zawodu urbanisty oraz prawo do posiadania samorządu zawodowego urbanistów. Odnosząc się do kwestii ograniczenia pierwszego prawa, Sejm przypomniał, że od członkostwa w samorządzie zawodowym urbanistów było uzależnione wykonywanie tylko niektórych czynności urbanistycznych. Ponadto osoby mające kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty uzyskane wcześniej nadal mogą samodzielnie wykonywać czynności związane z projektowaniem przestrzennym lub kierować odpowiednim zespołem, sporządzać projekt decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego albo ustaleniu warunków zabudowy. Sejm stwierdził, że nie doszło do ograniczenia prawa do wykonywania zawodu urbanisty.

2.4.2. Sejm podniósł także, że nie istnieje konstytucyjne prawo do samorządu zawodowego, ani podlegającego reżimowi art. 17 ust. 1 (samorządu zawodów zaufania publicznego), ani art. 17 ust. 2 (samorządu innych zawodów) Konstytucji. Nie ma zatem potrzeby dalszego prowadzenia badania proporcjonalności naruszenia tego nieistniejącego prawa.

2.4.3. Sejm zauważył „wyłącznie na marginesie”, że ingerencja ustawodawcza jest celowa, niezbędna i proporcjonalna, gdyż „otwarcie” zawodu urbanisty miało na celu realizację konstytucyjnych regulacji zapewnienia swobody wyboru i wykonywania zawodu, równości wobec prawa oraz ograniczania konstytucyjnych wolności i praw zgodnie z zasadą proporcjonalności. Usunięcie wymogu członkostwa w samorządzie zawodowym realizuje postawiony przez ustawodawcę cel. Z punktu widzenia tego celu zmiany były także niezbędne. Sejm uznał, że w sytuacji gdy zawód urbanisty nie jest zawodem zaufania publicznego, nie można utrzymywać w systemie prawnym ograniczeń wykonywania niektórych czynności urbanistycznych. Natomiast sama decyzja o utworzeniu albo likwidacji samorządu zawodowego (czy na podstawie art. 17 ust. 1, czy ust. 2 Konstytucji) leży w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy i nie poddaje się testowi niezbędności.

Zdaniem Sejmu, zniesienie ograniczeń w prawie do wykonywania zawodu urbanisty (czynności urbanistycznych) nie może zostać przeważone ochroną byłych członków samorządu zawodowego przed dolegliwością, jaką stanowi zwiększenie konkurencji na rynku czy rezygnacja z tzw. renty monopolistycznej.

2.5. Następnie Sejm odniósł się do zarzutów niekonstytucyjności art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej, który przewiduje kompetencję sądu do orzeczenia o przeznaczeniu majątku samorządu urbanistów na określony cel społeczny.

2.5.1. Sejm przypomniał, że zniesienie samorządu zawodowego urbanistów następuje z mocy prawa, natomiast proces likwidacji samorządu, który polega w szczególności na zakończeniu interesów bieżących, ściągnięciu wierzytelności, wypełnieniu zobowiązań oraz upłynieniu majątku samorządu, przeprowadzają organy samorządu. Sejm podkreślił, że zakwestionowany art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej znajdzie zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy organy likwidowanego samorządu zawodowego urbanistów nie określą przeznaczenia majątku samorządu, a w tym podmiotu, na rzecz którego ma zostać przeniesiony majątek samorządu. Z tego względu Sejm uznał, że prawo sądu do rozstrzygnięcia o przeznaczeniu majątku na określony cel społeczny ma charakter uzupełniający i subsydiarny wobec kompetencji organów samorządu zawodowego urbanistów, a zarzut wnioskodawcy ocenił jako przedwczesny, gdyż zakwestionowany przepis w ogóle może nie znaleźć zastosowania, jeśli samorząd zawodowy skorzysta ze swojego uprawnienia.

Zdaniem Sejmu, nie można, jak czyni to grupa posłów, odmawiać znaczenia prawnego przyznaniu samorządowi zawodowemu prawa do określenia przeznaczenia majątku przed obowiązkiem sądu do wskazania celu społecznego, na którego rzecz miałby zostać przeniesiony majątek. Jest ona kluczowa dla rozstrzygnięcia kwestii możliwości stwierdzenia niekonstytucyjności badanego przepisu.

2.5.2. Sejm wyraził przekonanie, że unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności, nawet wbrew woli uprawnionego, na inną osobę, a nie na Skarb Państwa, nie powinny być oceniane jako wyłączenie. Sejm zauważył także, że przeciwko uznaniu art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej za niekonstytucyjną formę wyłączenia przemawia także brak wyłączonego podmiotu, któremu, jak chce tego grupa posłów, miałyby zostać wypłacone odszkodowanie.

2.6. Sejm odniósł się do zarzutu niezgodności art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej z art. 64 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim oceniany przepis stanowiłby wyłączenie bez odszkodowania. Zdaniem Sejmu, przepis ten jest elementem koniecznej regulacji związanej z rozstrzygnięciem co do losów majątku likwidowanej osoby prawnej. W ocenie Sejmu, majątek samorządu zawodowego został utworzony m.in. z przymusowych świadczeń członków (składki) albo kandydatów na członków (opłaty wpisowe, z tytułu prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych i egzaminacyjnych). Został zbudowany przy wykorzystaniu przymusu państwowego, a nie w drodze wolnej gry rynkowej i dlatego przeznaczenie go na cel społeczny, który wskaże niezależny sąd, o ile z kompetencji do zdeterminowania losów majątku samorządu nie skorzystają organy samorządu, jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

2.7. W ostatniej części pisma Sejm ustosunkował się do zarzutów naruszenia zasady równości wobec prawa. Wspólną cechą istotną miałyby być wykonywanie zawodu zaufania publicznego. Nierówne traktowanie miałyby polegać na likwidacji samorządu zawodowego urbanistów, z jednoczesnym utrzymaniem samorządu zawodowego architektów, inżynierów budownictwa oraz innych osób wykonujących zawód zaufania publicznego, takich jak adwokaci, notariusze oraz weterynarze.

2.7.1. Sejm przypomniał argumenty, dla których uznał, że urbanista nie jest zawodem zaufania publicznego, a ustawodawca miał prawo w inny sposób ukształtować sytuację prawną podmiotów różnych, tj. urbanistów, którzy nie wykonują zawodu zaufania publicznego, i osób, które taki zawód wykonują. Sejm wskazał różnice między architektami, adwokatami i notariuszami a urbanistami, które, jego zdaniem, uznając zawód urbanisty za zawód zaufania publicznego, uzasadniałyby odmienne ich traktowanie. Ponadto Sejm przypomniał, że ustawodawca został upoważniony do tworzenia i znoszenia samorządów zawodowych bezpośrednio w art. 17 Konstytucji i dlatego nie istnieje prawo do samorządu zawodowego poszczególnych grup zawodowych. Skoro prawo takie nie istnieje, nie ma możliwości zróżnicowania dostępu do tego prawa.

2.7.2. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego grupy osób uprawnionych do sporządzania projektu decyzji w zakresie lokalizacji terminalu regazyfikacyjnego oraz projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, Sejm podkreślił, że nie można porównać osób wykonujących zawód architekta z osobami, które legitymują się wyłącznie wykształceniem w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej. Zdaniem Sejmu, w wybranym aspekcie działalności zawodowej – sporządzania projektów decyzji w zakresie lokalizacji terminalu oraz projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej – ustawodawca nie mógł w sposób identyczny określić ich kompetencji.

3. W piśmie z 31 października 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o orzeczenie, że:

1) art. 5 pkt 1, 2, 3, 4, 5 lit. c, 6, 7, 8 lit. b, c, d, e, 10, 11, 12, 13, 14 lit. a, 15 lit. b, c, 16, 17, 18, 19 lit. a, 20, 21, 22, 23 i 24 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej w zakresie, w jakim doprowadziły do wykreślenia z ustawy o samorządach zawodowych zapisów odnoszących się do samorządu zawodowego urbanistów i do zawodu urbanisty oraz stanowią o zniesieniu samorządu zawodowego urbanistów, są zgodne z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności i zasadą ochrony praw nabytych,

2) art. 8, art. 17 i art. 20 ustawy deregulacyjnej w zakresie, w jakim określają warunki, jakie muszą spełnić osoby sporządzające projekty planów i decyzji wyszczególnionych w tych artykułach, są zgodne z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności i zasadą ochrony praw nabytych,

3) art. 5 pkt 4 ustawy deregulacyjnej nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej jest zgodny z art. 17 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

5) art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji,

6) art. 17 i art. 20 ustawy deregulacyjnej są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

a w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności orzekania.

3.1. W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny wskazał – nawiązując do wyroku Trybunału z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26) – że zarzut braku proporcjonalności oparty na naruszeniu tylko art. 2 Konstytucji może dotyczyć nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, korzystającego ze swej swobody regulacyjnej z zastrzeżeniem, że ocena tego zarzutu nie będzie nawiązywać do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne.

3.1.1. Odnosząc się do pierwszej, wskazanej przez wnioskodawcę, płaszczyzny naruszenia zasady proporcjonalności tj. nadmiernego otwarcia zawodu urbanisty, Prokurator stwierdził, że z porównania grup podmiotów, które były uprawnione do wykonywania tego zawodu na podstawie przepisów obowiązujących poprzednio, z tymi, które posiadają takie uprawnienia na mocy przepisów aktualnych, wynika, że formułowane przez wnioskodawcę zastrzeżenia nie są trafne.

Po pierwsze, Prokurator zauważył, że odstępianie od kryterium posiadania doświadczenia zawodowego ułatwia wejście na rynek pracy osobom młodym, dopiero kończącym studia. Po drugie, w ocenie Prokuratora Generalnego, nie jest nadmierną ingerencją odstępianie od organizowania egzaminów dla osób uzupełniających wymagane wykształcenie za pomocą studiów podyplomowych. Prokurator podkreślił też, że wobec utrzymania wymogu posiadania dyplomu ukończenia określonych studiów wyższych lub podyplomowych przez osoby wykonujące zadania urbanisty, nie wszystkie osoby będą mogły wykonywać czynności urbanistyczne.

3.1.2. Oceniając zarzut naruszenia zasady proporcjonalności w związku z likwidacją samorządu urbanistów, Prokurator Generalny stwierdził, że likwidacja ta nie pozbawia możliwości zrzeszania się członków tej grupy zawodowej w formie stowarzyszenia, związku lub towarzystwa urbanistów, które może wydawać stosowne rekomendacje lub certyfikaty potwierdzające jakość świadczonych usług.

3.2. Następnie Prokurator Generalny odniósł się do zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych i stwierdził, że zakwestionowane przepisy ustawy deregulacyjnej nie prowadzą do pozbawienia ani do uszczuplenia prawa wykonywania zawodu przez dotychczasowych członków izb urbanistów. Zdaniem Prokuratora, osoby te, identycznie zresztą jak wykonawcy innych profesji, nie mogły oczekiwać, że przepisy określające prawo dostępu do zawodu nigdy nie ulegną zmianie. Wymagania w tym zakresie ewoluowały.

3.3. Z kolei w odniesieniu do drugiego wskazanego przez wnioskodawcę aspektu naruszenia zasady ochrony praw nabytych – prawa do samorządu zawodowego – Prokurator podkreślił, że treść art. 17 ust. 1 Konstytucji wyraźnie sugeruje daleko idącą swobodę ustawodawcy, jeśli chodzi o podjęcie decyzji o utworzeniu samorządu zawodowego, co wynika z użycia w tym przepisie sformułowania „[w] drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe”. Jest to suwerenne rozstrzygnięcie ustawodawcy, a Konstytucja nie formułuje prawa do samorządu zawodowego (zob. wyrok z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 99).

3.4. Oceniając zarzuty skierowane wobec art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej znoszącego samorząd zawodu urbanistów, Prokurator Generalny uznał, że zawód urbanisty nie spełnia większości – sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i przez przedstawicieli doktryny – kryteriów zaliczenia do zawodu zaufania publicznego.

3.4.1. Zdaniem Prokuratora, specyfika zawodu urbanisty nie polega na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich i nie wiąże się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia prywatnego. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że wykonywanie tego zawodu nie jest związane z koniecznością uzyskania szczegółowej specjalizacji (aplikacji) i można w nim pracować po skończeniu studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, a także po ukończeniu dowolnych innych studiów wyższych uzupełnionych wskazanymi studiami podyplomowymi. Ponadto, w ocenie Prokuratora, wykonywaniu tego zawodu nie towarzyszy realne zaufanie publiczne.

3.4.2. Prokurator Generalny stwierdził ponadto, że od decyzji ustawodawcy zależy nadanie danemu zawodowi statusu zawodu zaufania publicznego, a także wykreowanie samorządu tego zawodu. Skoro jednak zawód urbanisty nie spełnia licznych warunków uznania go za zawód zaufania publicznego, to nie istnieją przesłanki do tworzenia na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji samorządu zawodowego sprawującego pieczę nad należytych wykonywaniem tego zawodu.

3.4.3. Prokurator Generalny podkreślił także, że zawody architekta, inżyniera budownictwa oraz urbanisty – wbrew stanowisku wnioskodawcy – mają odmienną specyfikę i inne są kryteria umożliwiające ich wykonywanie, dlatego zniesienie samorządu zawodowego urbanistów i pozostawienie samorządów architektów oraz inżynierów budownictwa nie narusza zasady równości.

3.5. Prokurator Generalny ustosunkował się także do przewidzianej w art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej możliwości orzeczenia przez sąd o przeznaczeniu majątku likwidowanego samorządu na określony cel społeczny.

Podkreślił, że wątpliwe jest, czy pojęcie wyłączenia z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej dotyczy wszelkich wypadków przymusowego pozbawienia lub odjęcia własności prywatnej na cel publiczny, tj. bez względu na formę tego odjęcia. Prokurator Generalny uznał, że – w świetle przepisów określających wykonywanie czynności likwidacyjnych przez organy samorządu zawodowego urbanistów – skutek zastosowania art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej istotnie odbiega od konstytucyjnej definicji wyłączenia i dlatego art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji uznał za nieadekwatne wzorce kontroli.

3.6. W ostatniej części stanowiska Prokurator Generalny odniósł się do zarzutu nierównego traktowania architektów przez dyspozycje art. 17 i art. 20 ustawy deregulacyjnej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 17 i art. 20 ustawy deregulacyjnej różnicują urbanistów i architektów, co jest dopuszczalne, gdyż przyznane w zakwestionowanych przepisach uprawnienia do sporządzania projektów decyzji przysługują przedstawicielom odmiennych zawodów. W poprzednim stanie prawnym także różne były kryteria dotyczące okresu wymaganego doświadczenia zawodowego, od których uzależniony był wpis na listę członków izby architektów i izby urbanistów. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można więc zasadnie twierdzić, że w przypadku przyznania uprawnień do wykonywania określonych czynności przedstawicielom różnych zawodów, również kryteria dostępu do tych profesji – dla zachowania zgodności z zasadą równości – muszą być jednakowe.

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych oraz udzielili odpowiedzi na pytania członków składu orzekającego. Przewodniczący składu orzekającego dopuścił na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy o TK do udziału w postępowaniu Krajową Izbę Urbanistów w likwidacji. Pełnomocnik tej Izby poparł wniosek grupy posłów o orzeczenie niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów. Prezes Krajowej Rady Polskiej Izby Urbanistów w likwidacji Jacek Sztechman poinformował Trybunał, że nie został zwołany Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów w terminie określonym w art. 29 ust. 6 ustawy deregulacyjnej i nie została podjęta uchwała o przeznaczeniu majątku znoszonego samorządu.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Zakres zaskarżenia rozpatrywanego wniosku grupy posłów nie jest precyzyjny. Wynika to z kilku względów.

Wątpliwości nasuwa już treść wniosku. Grupa posłów wniosła bowiem o „stwierdzenie, że ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768; [dalej: ustawa deregulacyjna]) jest niezgodna z art. 2, art. 17 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP”, a następnie wyjaśniła, że „[w] szczególności niezgodność ta polega na tym, że: 1. art. 1 pkt 1, (...) art. 5, art. 8, art. 13, art. 17, art. 20, art. 27, art. 28, art. 29, art. 30 ustawy [deregulacyjnej] (...) są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP (...); 2. art. 5 pkt 4 oraz art. 29 ust. 1 ustawy [deregulacyjnej] (...) są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP; 3. art. 29 ust. 8 ustawy [deregulacyjnej] (...) jest niezgodny z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP; 4. art. 5 pkt 4, art. 29 ust. 1, a także art. 17 oraz art. 20 ustawy [deregulacyjnej] (...) są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP”. Nie jest więc jasne, czy numeryczne określenie kwestionowanych przepisów należy odczytać jako uszczegółowienie zakresu zaskarżenia, czy wnioskodawca wskazuje w ten sposób na ewidentne (choć niejedyne) przykłady niekonstytucyjnych fragmentów kwestionowanej w całości ustawy.

Wyjaśnienia tych wątpliwości nie daje również lektura uzasadnienia wniosku, gdyż wnioskodawca posługuje się dwoma sposobami argumentowania: albo formułuje wprost zarzut niezgodności określonych przepisów ustawy deregulacyjnej ze wskazanymi wzorcami kontroli i go uzasadnia (pkt 6 uzasadnienia wniosku), albo też nie wskazuje kwestionowanych przepisów i nie łączy zarzutu ich niezgodności z poszczególnymi postanowieniami konstytucyjnymi (pkt 2-5 uzasadnienia wniosku), natomiast prowadzi rozbudowany wywód dotyczący ustawy deregulacyjnej.

Dalsze wątpliwości, jakie się nasuwają podczas rekonstrukcji zarzutów wniosku, wynikają z tego, że kwestionowanie ustawy jako całości, choć nieczęste, jest bardzo doniosłe w skutkach. Oczywiście mogą zaistnieć sytuacje uzasadniające zakwestionowanie całej ustawy, ale należy traktować je w kategoriach wyjątku, za czym – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – przemawia przede wszystkim domniemanie zgodności ustaw

z Konstytucją oraz usytuowanie sądu konstytucyjnego jako ustawodawcy negatywnego, który wprawdzie deroguje niekonstytucyjne przepisy, ale czyni to tylko w sytuacji skutecznego, przekonującego i ewidentnego wzruszenia domniemania konstytucyjności aktu prawnego; znajduje to potwierdzenie w zasadzie skargowości – art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał podkreśla, że zbyt pochopne kwestionowanie aktu prawnego może prowadzić do zredefiniowania roli Trybunału w procesie stanowienia prawa. Jeśli więc wnioskodawca nie sformułował racji przemawiających za niekonstytucyjnością całej ustawy, w kompetencji Trybunału nie leży jej derogowanie.

Grupa posłów domaga się uznania niekonstytucyjności ustawy deregulacyjnej w całości, pomija jednak, że jej żądanie znacznie wykracza poza zakres przedmiotowy tego aktu prawnego. Zaskarżona ustawa wprowadza zmiany w kilkunastu ustawach normujących rozmaite materie i niezasadne jest żądanie jej derogowania z tego względu, że budzi ona zastrzeżenia wnioskodawcy w kontekście deregulacji zawodu urbanisty.

Dodatkowe komplikacje w rekonstrukcji zarzutów wniosku wynikają ze specyfiki kontrolowanej ustawy. Jest ona aktem prawnym zawierającym głównie przepisy zmieniające (art. 1-21) oraz przepisy przejściowe i dostosowujące (art. 22-37). Trybunał przypomina, że jedyną funkcją ustaw nowelizujących „jest wprowadzenie zmian do jakiejś ustawy (ustawy nowelizowanej); ich treść znajduje więc wyraz w treści ustawy nowelizowanej. Inaczej mówiąc – z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej treść tej ustawy staje się treścią ustawy, którą ona zmienia” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 190). Zasadniczo więc kontrola konstytucyjności przepisu nowelizującego może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy we wniosku (pytaniu prawnym, skardze) kwestionowany jest tryb uchwalenia przepisów lub sposób wprowadzenia ich w życie. Większość spośród zaskarżonych przepisów ustawy deregulacyjnej stała się częścią ustaw nowelizowanych.

W orzecznictwie Trybunału jest przyjmowany pogląd, że decydujące znaczenie dla rozpoznawania sprawy przez Trybunał ma istota zarzutu, nie zaś nieprecyzyjne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia (zasada *fallsa demonstratio non nocet*; zob. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51, cz. III, pkt 2; 12 lipca 2005 r., sygn. P 11/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 80, cz. III, pkt 1; 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82, cz. III, pkt 3.1). Zasada ta ma zastosowanie m.in. w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli w niniejszej sprawie. Powoduje to, że kontroli konstytucyjności zostały poddane wszystkie unormowania, które w treści wniosku wiążą się z zarzutem stawianym przez grupę posłów. Uwzględniając poczynione wyjaśnienia, Trybunał stwierdził, że przedmiotem kontroli jest zgodność dwóch przepisów dostosowujących zamieszczonych w ustawie nowelizującej, a mianowicie: art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej stanowiącego, że znosi się samorząd zawodowy urbanistów, oraz art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej dotyczącego sposobu rozdysponowania majątkiem likwidowanego samorządu urbanistów. Ponadto wniosek dotyczy sześciu przepisów ustaw już znowelizowanych, tj.:

– art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów w dniu jej wejścia w życie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1946; dalej: ustawa o samorządach zawodowych w zakresie, w jakim pomijają urbanistów (których brzmienie ustalone zostało przez art. 5 pkt 2 i 3 ustawy deregulacyjnej),

– art. 3 ustawy o samorządach zawodowych nieprzewidującego istnienia samorządu zawodowego urbanistów (którego brzmienie ustalone zostało przez art. 5 pkt 4 ustawy deregulacyjnej),

– art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych (którego brzmienie ustalone zostało przez art. 5 pkt 6 ustawy deregulacyjnej),

– art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2014 r. poz. 1501; dalej: ustawa o inwestycjach gazowych) i art. 54 ust. 6 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675, ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach telekomunikacyjnych), których brzmienie ustalone zostało odpowiednio przez art. 17 i art. 20 ustawy deregulacyjnej.

Z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawca podważa cztery rozwiązania ustawowe. Po pierwsze, jego zdaniem, tzw. otwarcie zawodu urbanisty polegające na obniżeniu wymogów niezbędnych do wykonywania tej profesji jest zmianą nieproporcjonalną, łamiącą zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy, a ponadto pozbawiającą urbanistów nabytego prawa do wykonywania zawodu. Po drugie, grupa posłów zarzuciła, że zlikwidowanie samorządu urbanistów narusza nabyte prawo przedstawicieli tej profesji do posiadania samorządu zawodowego, a ponadto prowadzi do braku pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu urbanisty w granicach interesu publicznego. Po trzecie, wnioskodawca nie zgadza się ze sposobem rozdysponowania majątku likwidowanego samorządu urbanistów. Po czwarte zaś dostrzega naruszenie równości w dopuszczeniu do określonych czynności z zakresu planowania przestrzennego i przygotowania inwestycji osób, które nie legitymują się kwalifikacjami

posiadanymi przez tych urbanistów, którzy nabyli prawo wykonywania zawodu przed zmianami wprowadzonymi kwestionowaną ustawą.

2. Prace nad projektem ustawy deregulacyjnej i jej uchwalenie.

Zmiana w statusie zawodu urbanisty została przeprowadzona na podstawie ustawy z 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, która została uchwalona w tzw. drugiej transzy ustaw deregulacyjnych. Rządowy projekt ustawy deregulacyjnej został przyjęty przez Radę Ministrów 25 czerwca 2013 r. Jego przyjęcie poprzedziły konsultacje społeczne, podczas których uwagi i postulaty zgłaszały zarówno poszczególne izby urbanistów, organizacje urbanistów (Stowarzyszenie Polskich Architektów Krajobrazu), jak i podmioty prowadzące działalność z zakresu urbanistyki (biura planowania przestrzennego).

Rządowy projekt ustawy wniesiono do Sejmu 17 lipca 2013 r. Z obszernego uzasadnienia projektu ustawy w zakresie objętym niniejszą sprawą wynika, że wnioskodawca projektu zmierzał do zniesienia obowiązku samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie wyłącznie przez członków samorządu zawodowego urbanistów (izb urbanistów). Wnioskodawca projektu powołał się na swobodę ustawodawcy tworzenia i znoszenia samorządów zawodowych oraz wątpliwości co do zaliczenia zawodu urbanisty do zawodów zaufania publicznego. Rada Ministrów podkreśliła także, że jednostki samorządu terytorialnego, będące głównymi odbiorcami usług świadczonych przez urbanistów, po wejściu w życie proponowanych zmian, nadal będą korzystać z prawa zlecenia prac z zakresu planowania przestrzennego wyłącznie profesjonalistom spełniającym odpowiednie kryteria, bez wymagania przynależności do samorządu zawodowego.

Stanowisko w sprawie proponowanych zmian zajęła Krajowa Izba Urbanistów. 24 września 2013 r. w czasie 13. posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji odbyło się wysłuchanie publiczne. Stanowisko w sprawie projektu ustawy zajęli również przedstawiciele samorządu zawodowego urbanistów. Następnie na etapie prac komisyjnych, w szczególności na posiedzeniach Komisji Nadzwyczajnej do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji, 7 listopada 2013 r. i 9 stycznia 2014 r., przedmiotem dyskusji była kwestia zniesienia samorządu zawodowego urbanistów. Ustawa została uchwalona 4 kwietnia 2014 r. Po rozpatrzeniu poprawek Senatu, ostateczne brzmienie ustawy ustalone zostało 9 maja 2014 r. Prezydent podpisał ustawę 30 maja 2014 r. Ustawa weszła w życie (z trzema wyjątkami nie dotyczącymi urbanistów) po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia, tj. 10 sierpnia 2014 r. Zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy deregulacyjnej zakończenie czynności likwidacyjnych miało nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, tj. do 10 lutego 2015 r.

Trybunał stwierdził zatem, że proponowane zmiany legislacyjne były przedmiotem analiz i debaty publicznej (w tym środowiska urbanistów) co najmniej rok od dnia przyjęcia projektu przez Radę Ministrów do wejścia ustawy w życie. Trzeba także podkreślić, że ustawodawca zdecydował się na ponad czterokrotne wydłużenie standardowej 14-dniowej *vacatio legis*, a na przeprowadzenie czynności likwidacyjnych i rozdysonowanie majątku samorządu pozostawił organom samorządu 7 miesięcy (art. 29 ust. 5 i 6 ustawy deregulacyjnej). Z powyższych względów nie można uznać, że zmiana statusu prawnego zawodu urbanisty, zniesienie samorządu zawodowego oraz umożliwienie wykonywania czynności z zakresu urbanistyki osobom spełniającym wymóg wykształcenia były zaskakujące.

3. Konstytucyjna regulacja zawodu zaufania publicznego.

3.1. Konstytucja w art. 17 ust. 1 posługuje się pojęciem „zawód zaufania publicznego”, ale pojęcia tego nie definiuje. W związku z tym interpretacja tego pojęcia nastrocza trudności. Trybunał podzielił pogląd, że brak kryteriów przynależności do grupy zawodów zaufania publicznego albo bardzo szeroko zakreślone kryteria mogą prowadzić do deprecjacji etosu tych zawodów. W skrajnym przypadku, „jeśli ustawodawca zwykły nie byłby ograniczony w swej swobodzie kwalifikowania zawodów jako zawodów zaufania publicznego, to otwarta byłaby droga do państwa korporacyjnego” (J. Hausner, D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego*, [w:] S. Legat, M. Lipińska, *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 121). Z tego względu Trybunał za zasadne uznał sformułowanie kryteriów kwalifikowania poszczególnych zawodów jako zawodów zaufania publicznego, przy czym ocena powinna być dokonywana indywidualnie.

3.2. Art. 17 ust. 1 Konstytucji stwarza możliwość powołania korporacji samorządowych z uwagi na szczególne (materialne) cechy zawodów zaufania publicznego (zob. P. Sarnecki, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r. I CKN 1217/98*, „Palestra” nr 5-6/2002, s. 187). Definiując te cechy, należy wykluczyć możliwość interpretowania pojęcia zawodu zaufania publicznego przez odwołanie się do treści ustaw, ponieważ

„interpretowanie Konstytucji przy odwoływaniu się do treści pojęć użytych w ustawach byłoby zaprzeczeniem znaczenia Konstytucji jako «najwyższego prawa»” (postanowienie z 24 listopada 2004 r., sygn. Ts 57/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 300). Z drugiej strony, art. 17 ust. 1 Konstytucji jest adresowany do ustawodawcy, wobec czego ustawy będące wykonaniem kompetencji do utworzenia samorządów zawodowych należy także uwzględnić w analizie.

3.3. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie odnosił się do zawodów zaufania publicznego (zob. zwłaszcza wyroki z: 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 25; 26 marca 2008 r., sygn. K 4/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 28; 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72; 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149; 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 86). Najwięcej uwagi poświęcił dostępowi do tych zawodów, obowiązkowi sprawowania pieczy nad zawodami przez samorządy oraz postępowaniu dyscyplinarnemu wobec osób wykonujących zawód zaufania publicznego.

3.4. Trybunał aprobeuje w niniejszej sprawie dotychczasowe orzecznictwo co do rozumienia pojęcia zawodu zaufania publicznego i na tej podstawie, jak również z uwzględnieniem poglądów wyrażonych w doktrynie prawniczej, przyjął, że do cech takiego zawodu należą:

- a) konieczność zapewnienia prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, ze względu na znaczenie, jakie dana dziedzina aktywności zawodowej ma w społeczeństwie,
- b) udzielanie świadczeń i wchodzenie przez przedstawicieli omawianych zawodów w kontakty z osobami fizycznymi w razie wystąpienia potencjalnego lub realnego zagrożenia dóbr o szczególnym charakterze (np. życia, zdrowia, wolności, godności, dobrego imienia),
- c) staranność i dbałość przedstawicieli omawianych zawodów o interesy osób korzystających z ich usług, troska o ich osobiste potrzeby, a także zapewnienie ochrony gwarantowanych przez Konstytucję praw podmiotowych jednostek,
- d) wymaganie szczególnych kwalifikacji do wykonywania omawianych zawodów, obejmujących nie tylko odpowiednie, formalne wykształcenie, ale także nabyte doświadczenie oraz dawanie rękopmi należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, z uwzględnieniem szczególnych norm deontologii zawodowej,
- e) pozyskiwanie informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z usług przedstawicieli zawodu zaufania publicznego; informacje te stanowią tajemnicę zawodową, a zwolnienie z niej może nastąpić na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.),
- f) względna samodzielność wykonywania zawodu.

4. Samorząd zawodowy reprezentujący osoby wykonujące zawody zaufania publicznego.

4.1. Samorząd zawodowy jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej, a równocześnie formą partycypacji obywateli w jej sprawowaniu. Art. 17 ust. 1 Konstytucji przyznaje ustawodawcy kompetencję do tworzenia samorządów zawodowych o wskazanych w nim cechach tj. samorządów reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujących pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów. Obowiązkiem ustawodawcy jest rozważenie, czy występują zadania publiczne wymagające wykonania w związku z pewnymi zawodami, a w razie pozytywnej odpowiedzi rozstrzygnięcie, w jaki sposób najskuteczniej zadania te zrealizować. Ustawodawca może zdecydować o powierzeniu wykonywania omawianych zadań publicznych organom administracji rządowej, jednostkom samorządu terytorialnego różnego szczebla (w zależności od możliwości ich realizacji) albo samorządom zawodowym. W tym względzie Konstytucja daje ustawodawcy wskazówki, stanowiąc w art. 15-17 oraz w preambule o możliwości przeniesienia obowiązku realizacji tychże zadań na wspólnoty obywateli (samorządowe, zawodowe itp.). Samorząd zawodowy nie ma własnych, niezależnych od państwa uprawnień, które mogłyby być przeciwstawiane państwu, ale jest tworzony w wyniku decyzji ustawodawcy co do kształtu systemu władzy publicznej.

4.2. Tworząc samorząd zawodowy, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, państwo powierza pewnej grupie zawodowej realizację określonych zadań publicznych i wyposaża ją w tym celu w odpowiednie kompetencje władcze (zob. podobnie: wyrok NSA z 23 kwietnia 1991 r., sygn. akt II SA 238/91, ONSA nr 3-4/1992, poz. 61). Samorząd upodmiotowia określoną grupę zawodową i umożliwia jej samodzielne rozstrzyganie w określonych granicach o swoich sprawach. W rezultacie sprawuje on władztwo publiczne nad sprawami danej grupy zawodowej. Samorządność zawodowa wykorzystuje energię społeczną, wiedzę fachową i zdolności samoregulacyjne poszczególnych wspólnot dla zapewnienia optymalnej realizacji zadań publicznych. Decentralizacja za pomocą

samorządu zawodowego wzmacnia legitymizację administracji publicznej oraz zaufanie obywateli do państwa, umożliwiając zainteresowanym grupom zawodowym udział w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych, które ich dotyczą (zob. wyrok TK z 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10). Głównym celem samorządów zawodowych utworzonych stosownie do art. 17 ust. 1 Konstytucji jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem danych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. To uzasadnia obowiązkową przynależność do samorządu wszystkich osób, które wykonują omawiane zawody.

4.3. Zgodnie z art. 17 Konstytucji funkcjonować mogą „samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego” (ust. 1) oraz „inne rodzaje samorządu” (ust. 2). Owe „inne rodzaje samorządu” określone w ust. 2 obejmują również, *a contrario*, samorzady zawodowe osób wykonujących zawody niemające charakteru zawodów zaufania publicznego. Ustawodawca może zdecydować o powołaniu samorządu zawodowego, o którym mowa w art. 17 ust. 2, którego zadania będą służyć ochronie praw tych osób (zob. M.B. Rękawek-Pachwicz, *Determinanty prawne nadania statusu „zawodu zaufania publicznego” – podstawowe definicje i cechy*, „Administracja Publiczna – Studia krajowe i międzynarodowe” nr 2 (14) 2009, s. 36). Działanie samorządów tego rodzaju jest wyrazem tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego. Konstytucja nie określiła celów samorządów tworzonych na podstawie art. 17 ust. 2 Konstytucji, ustanowiła natomiast pewne granice ich aktywności. Uprawnienia samorządu nie mogą więc ograniczać wolności, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji, np. przez nadawanie prawa do wykonywania zawodu. Podobnie uprawnienia te nie mogą ograniczać wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), obejmującej, w ogólnym ujęciu, wolność wyboru, wolność wykonywania działalności gospodarczej oraz swobodę umów zawieranych w ramach jej prowadzenia. Jeśli więc ustawodawca przyjmuje, że dana profesja nie jest zawodem zaufania publicznego, musi konsekwentnie uznać, że istnienie samorządu zawodowego, który ograniczałby wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej, jest niedopuszczalne.

4.4. Utworzenie samorządów, o których mowa w art. 17 Konstytucji, jest pozostawione ocenie ustawodawcy. Swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest ograniczona, przy czym ograniczenia wynikają z rodzaju samorządów i celów ich powołania. Jeśli zatem ustawodawca dostrzeże konieczność wykonania pewnych zadań publicznych i uzna, że powołanie samorządu zawodowego jest efektywnym sposobem ich osiągnięcia, to może zdecydować o utworzeniu właściwego rodzaju samorządu. Dotyczy to samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego w celu sprawowania pieczy nad należyтым wykonaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego, ponadto samorządu innych zawodów, a także samorządu gospodarczego w celu ochrony interesów przedsiębiorców przed działaniem administracji państwowej i samorządowej.

5. Problem zgodności art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej oraz art. 3 ustawy o samorządach zawodowych z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Grupa posłów wyraża pogląd, że urbanista jest zawodem zaufania publicznego i wobec tego ustawodawca nie powinien likwidować samorządu zawodowego tej grupy zawodowej. Uniemożliwia bowiem w ten sposób sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tego zawodu, co prowadzi do naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji.

5.2. Ocenie z punktu widzenia zarzutu naruszenia prawa do samorządu osób wykonujących zawód zaufania publicznego należało poddać dwa przepisy: po pierwsze, art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej stanowiący: „Znosi się samorząd zawodowy urbanistów” oraz – po drugie – art. 3 ustawy o samorządach zawodowych w brzmieniu: „Samorząd zawodowy architektów tworzą członkowie zrzeszeni w izbie architektów” (ust. 1) oraz „Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa tworzą członkowie zrzeszeni w izbie inżynierów budownictwa” (ust. 2) w zakresie, w jakim nie przewiduje istnienia samorządu zawodowego urbanistów.

5.3. Rozważając zaliczenie zawodu urbanisty do kategorii zawodów zaufania publicznego, Trybunał wziął pod uwagę wskazane powyżej kryteria przynależności danej profesji do tej kategorii. Analiza ta powinna uwzględniać specyfikę zawodu urbanisty.

Urbanistyka jest to sztuka budowania struktur i form przestrzennych podtrzymujących życie miejskie oraz umiejętności sterowania ich rozwojem. To także nauka o podstawach racjonalnego wykonywania tych zadań w ramach instytucji społecznych właściwych danemu systemowi politycznemu (zob. Z. Zuziak, *Język urbanistyki i architektoniczne myślenie*, „Czasopismo techniczne. Architektura” z. 6A/2008, s. 217). Istotą urbanistyki jest planowe urządzenie i zorganizowanie pod względem technicznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym

miast i ich osiedli. Proces ten musi uwzględniać czynnik czasu, gdyż wraz z jego upływem dokonuje się postęp cywilizacyjny, zmieniający potrzeby ludzi i wyznaczający nowe tendencje rozwoju populacji. Uwzględnianie zmieniających się wskaźników demograficznych i ekonomicznych jest niezbędne, gdyż pozwala uczynić dane miejsce przyjaznym dla człowieka na wiele lat.

Nie ulega wątpliwości, że ład przestrzenny jest wartością mającą doniosłe znaczenie. Można go uznać za warunek zrównoważonego rozwoju będący z kolei elementem dbałości o środowisko naturalne (art. 5 i art. 74 Konstytucji). Ustawodawca jest świadom znaczenia, jaki ład ten ma dla rozwoju miast i polityki przestrzennej. Dał temu wyraz m.in. w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199; dalej: u.p.z.p.), zastrzegając, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury. Istnieje ponadto możliwość (na szczeblu powiatowym) albo (w gminie i województwie) obowiązek powołania komisji urbanistyczno-architektonicznej.

5.4. Trybunał zbadał, czy urbanista jest zawodem zaufania publicznego.

Przede wszystkim, odbiorcami usług urbanistów są głównie organy samorządu terytorialnego, na zlecenie których przygotowywane są projekty odpowiednich planów lub decyzji. Zgodnie z art. 9 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 u.p.z.p. rada gminy podejmuje inicjatywę w zakresie określenia polityki przestrzennej gminy oraz ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Natomiast organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest odpowiedzialny za prowadzenie procedury planistycznej, sporządza projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Projekty tych dokumentów mogą sporządzić osoby posiadające wiedzę z zakresu urbanistyki (art. 5 pkt 1 u.p.z.p.). Podobnie proces ten wygląda w przypadku dokumentów przygotowywanych na poziomie województwa. Sporządzanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. do projektowania zagospodarowania przestrzennego w skali regionalnej i lokalnej, należy do osób posiadających wiedzę z zakresu urbanistyki.

W wyniku działalności urbanistów zasadniczo nie są zagrożone zindywidualizowane dobra jednostek. Trybunał zauważył, że wykonywanie zawodu urbanisty jest związane z zaspokajaniem potrzeb ludności, ale okoliczność ta nie prowadzi do wniosku o wykonywaniu przez nich zawodu zaufania publicznego. Brakuje bezpośrednich relacji albo szczególnych więzi urbanistów z osobami fizycznymi. Nawet jeżeli urbanista w ramach działalności zawodowej ma dostęp do informacji dotyczących życia prywatnego osób fizycznych, to nie mają one zasadniczego znaczenia dla kształtowania ładu architektoniczno-przestrzennego. W konkluzji Trybunał stwierdził, że zawód urbanisty nie ma cech zawodu zaufania publicznego.

5.5. Trybunał stwierdził, że zmianę oceny ustawodawcy dotyczącą statusu urbanistów uzasadniają cechy tego zawodu odbiegające od cech zawodów zaufania publicznego. Nie ma wobec tego potrzeby dalszego funkcjonowania samorządu zawodowego i sprawowania przez niego pieczy nad wykonywaniem zawodu. Ustalenie, że urbanista nie jest zawodem zaufania publicznego, przesądza o braku adekwatności treściowej art. 17 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli. Z tego względu Trybunał orzekł, że art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej i art. 3 ustawy o samorządach zawodowych nie są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Powyższa konkluzja dotycząca zmian w statusie zawodu urbanistów nie obniża dotychczasowej oceny społecznego znaczenia tego zawodu i roli urbanistów w zapewnianiu ładu przestrzennego.

6. Problem konstytucyjności regulacji dotyczących zniesienia samorządu zawodowego urbanistów.

6.1. Wnioskodawca sformułował zarzut niezgodności ustawy deregulacyjnej z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim znosi się samorząd zawodowy urbanistów, i w konsekwencji – ustawę o samorządach zawodowych, gdyż pozostawia poza zakresem regulacji kwestię organizacji i zadań samorządu zawodowego urbanistów, praw i obowiązków członków tego samorządu (art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej i art. 1-3 ustawy o samorządach zawodowych).

Zdaniem wnioskodawcy, zmiany wprowadzone ustawą deregulacyjną są przejawem nadmiernego i zbyt intensywnego działania ustawodawcy, który nie uwzględnił konieczności ochrony interesu publicznego związanego z wykonywaniem zawodu urbanisty. Prowadzą one także do naruszenia zasady ochrony praw nabytych, tj. kolektywnego prawa do posiadania samorządu zawodowego osób wykonujących zawód zaufania publicznego.

6.2. W odniesieniu do art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli należy zauważyć, że wyroku z 16 lipca 2009 r. o sygn. Kp 4/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112) Trybunał odniósł się do problemu nadmiernej ingerencji regulacji i stwierdził, że badając, czy do niej doszło, „szczególny nacisk kładzie [się] na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu”. W związku z art. 2 Konstytucji Trybunał wskazywał także m.in., „że ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, by stanowiły one najskuteczniejszy środek osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej” oraz „dokonać oceny skutków ubocznych wprowadzonej regulacji w związku z wartością celu, do którego ta regulacja zmierza” (wyrok z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99 cz. III, pkt 5.3.2 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał interweniuje dopiero w tych przypadkach, gdy ustawodawca przekracza zakres tej swobody w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie generalnych zasad konstytucyjnych (zob. wyrok z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29).

Z kolei na kwestię ochrony praw nabytych Trybunał zwracał uwagę już w orzeczeniu z 4 października 1989 r., sygn. K 3/88, OTK w 1989 r., poz. 2 (a także w późniejszym orzecznictwie np. wyroki z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165), stwierdzając, że zasada ta polega na zakazie pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, ukształtowanych przez ustawy wydane w wyniku realizacji praw podstawowych, lub na zakazie ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa bez pełnego ekwiwalentu praw (uprawnień) utraconych.

Badając dopuszczalność ograniczeń praw nabytych, należało rozważyć: 1) czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są wartości konstytucyjne, 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, 3) czy 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, a także 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (zob. wyrok z 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 134).

6.3. Dokonując oceny zgodności z Konstytucją samorządu zawodowego w kontekście naruszenia zasady nadmiernej ingerencji wywodzonej z art. 2 Konstytucji, należy zachować ostrożność. Do wzruszenia domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji należy bowiem wykazać kwalifikowaną postać przekroczenia przez ustawodawcę przyznanej mu swobody regulacyjnej. Wnioskodawca powinien uprawdopodobnić, że cel regulacji jest nieuzasadniony i nieracjonalny w stopniu rażącym lub też środki, które mają służyć do jego realizacji, są niewłaściwe i nieefektywne (nieskuteczne, nieprzydatne) lub nadmiernie dolegliwe.

Dopuszczalność zniesienia samorządu zawodowego urbanistów można wyprowadzić z normy zawartej w art. 17 Konstytucji. Z jednej strony, jak była już o tym mowa wyżej, ustawodawca ma kompetencję, ale nie obowiązek kreowania samorządów zawodowych (z art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji), jeśli widzi taką potrzebę i spełnione są wymagane przesłanki. Z drugiej strony, raz utworzony samorząd nie korzysta z przymiotu trwałości i niezmienności. Trybunał przychylił się do poglądu wyrażonego w doktrynie, że powołany przepis „nie zobowiązuje ustawodawcy do powołania korporacji zawodowej i nie chroni istnienia wcześniej powołanej korporacji zawodowej” (T. Krawiec, *Czy Konstytucja chroni korporacje zawodowe? Kogo chroni art. 17 Konstytucji?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 12/2007, s. 29). Należy jednak podkreślić, że między tworzeniem a zniesieniem samorządu zawodowego nie występuje pełna symetria.

Zmiana lub uchylenie ustawy kreującej samorząd wymaga dokonania starannej oceny prowadzącej do wniosku, że nie występują względy przemawiające za jego dalszym funkcjonowaniem. Sytuacja taka wystąpi w razie stwierdzenia albo, że dany zawód jest pozbawiony cech zawodu zaufania publicznego, albo że nie ma potrzeby sprawowania przez samorząd pieczy nad prawidłowym wykonywaniem tego zawodu, bowiem może być ono zapewnione w inny sposób. W tym drugim przypadku, w razie uznania przez ustawodawcę, że ochrona interesu publicznego związanego z wykonywaniem zawodu zaufania publicznego może być realizowana w inny sposób, nie dochodzi do pozbawienia zawodu tego przymiotu, a jedynie do zniesienia samorządu. Nie ma przy tym decydującego znaczenia, czy względy przemawiające za zniesieniem samorządu zawodowego występowały od początku, czy powstały później, w czasie obowiązywania ustawy będącej podstawą istnienia samorządu. Przy likwidacji samorządu, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji, ustawodawca korzysta z większej swobody, ponieważ utworzenie takiego samorządu nie zostało powiązane z wystąpieniem szczególnych przesłanek.

6.4. Trybunał zwrócił uwagę, że po zniesieniu samorządu zawodowego urbanistów, weryfikacji prawidłowości wykonywania zawodu urbanisty będą dokonywały organy samorządu terytorialnego, ponieważ to one będą decydowały o wyborze osób sporządzających projekty wskazanych u.p.z.p. dokumentów planistycznych, bez uprzednich ograniczeń do członków samorządu zawodowego.

Zgodnie z art. 5 u.p.z.p., zmienionym przez art. 8 pkt 1 ustawy deregulacyjnej, projekty planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządzają osoby, które muszą – co najmniej – mieć dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej albo dyplom ukończenia studiów wyższych w innym zakresie i ukończyć studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej. Tym samym weryfikacja innych wymogów (np. doświadczenia) wobec projektantów spoczywać będzie na organach samorządu gminy. Krąg osób wykonujących wskazane wyżej zadania nie jest ograniczony do członków samorządu zawodowego urbanistów, jak miało to miejsce w poprzednim stanie prawnym.

Taka zmiana jest spójna z przyjętą w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.), art. 11 ust. 1 pkt 5 i ust. 1d oraz art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.) oraz w art. 3 u.p.z.p. koncepcją zaliczenia kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych do zadań własnych gminy, a kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego województwa, do zadań samorządu województwa. Jak wynika z art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.) ratyfikowanej przez Polskę, generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i marszałków województwa należy wyłonienie osób sporządzających projekty planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również obsady komisji urbanistycznych opiniujących te dokumenty. Sporządzenie projektów wskazanych dokumentów wymaga powierzenia tego obowiązku osobom o specjalistycznej wiedzy. Trzeba też podkreślić, że przygotowane przez urbanistów projekty dokumentów planistycznych są następnie – zgodnie z art. 11 u.p.z.p. – przedmiotem analiz i ocen organów samorządowych i państwowych (wojewódzkiego konserwatora zabytków, organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektora urzędu morskiego, organu nadzoru górniczego, organu administracji geologicznej, dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, organu Państwowej Straży Pożarnej, wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska czy państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego). Uprawnienie do nadawania mocy obowiązującej dokumentom planistycznym mają organy samorządu terytorialnego, a nie urbanisci.

Niezależnie od wymagań względem osób sporządzających dokumenty planistyczne u.p.z.p. w art. 8 ust. 3 przewiduje tworzenie komisji urbanistyczno-architektonicznych jako ciał doradczych gminnych i wojewódzkich organów wykonawczych, stąd obowiązkiem organu wykonawczego gminy albo marszałka województwa jest powołanie komisji skupiającej specjalistów zarówno architektury, jak i urbanistyki, właściwej do wykonywania obowiązków ustawowych. W kompetencji komisji gminnych leży opiniowanie projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokonywanie oceny aktualności studium. Komisje wojewódzkie opiniują projekt planu zagospodarowania województwa oraz oceniają realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Organy powołujące komisję ustalają także, w drodze regulaminu, jej organizację i tryb działania. Ustawodawca pozostawił wybór osób wchodzących w skład komisji wójtom, burmistrzom, prezydentom miast i marszałkom województwa.

6.5. Trybunał uważa, że badanie zgodności z Konstytucją przepisów znoszących samorząd zawodowy urbanistów niedługo po wejściu zmian ustawowych w życie może polegać zasadniczo na analizie samego brzmienia przepisów, ponieważ obecnie nie jest jeszcze możliwa ocena skutków zniesienia samorządu i przekazania odpowiedzialności za ład przestrzenny na samorząd terytorialny. Nie jest zatem wykluczone, że oceniane z dłuższej perspektywy zmiany w zakresie organizacji prac planistycznych będą wymagały interwencji ustawodawcy albo Trybunału Konstytucyjnego.

6.6. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych w zakresie prawa do posiadania samorządu zawodowego, Trybunał stwierdził, że z art. 17 Konstytucji nie można wyprowadzić prawa

podmiotowego do samorządu zawodowego. Adresatem tego przepisu jest ustawodawca, który decyduje o zasadności utworzenia, jak i zniesienia określonego rodzaju samorządu. Jest to przepis ustrojowy „i nie stanowi podstawy do konstruowania odrębnego prawa lub wolności konstytucyjnej” (zob. M. Zubik, *Glosa do wyroku TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07*, „Przegląd Sejmowy” nr 6/2008, s. 241). Z tego też względu Trybunał uznał za nieadekwatny zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji przez art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej i art. 1-3 ustawy o samorządach zawodowych.

6.7. Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdził, że art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej i art. 1-3 ustawy o samorządach zawodowych są zgodne z wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem nadmiernej ingerencji.

7. Problem konstytucyjności regulacji dotyczących „otwarcia” zawodu urbanisty.

7.1. Wnioskodawca stwierdził, że ustawodawca nie zmienił zadań urbanistów, otworzył „jednak możliwość ich wykonywania w zakresie podmiotowym”. Zarzut nieproporcjonalnego działania ustawodawcy dotyczy zmiany art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych polegającej na tym, że ustawodawca wyeliminował istniejące wcześniej ograniczenie, polegające na tym, że samodzielne projektowanie przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowanie zespołem prowadzącym takie projektowanie mogło być dokonywane wyłącznie przez osoby wpisane na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego (w tym urbanistów). Lista taka przestaje być prowadzona wobec zniesienia samorządu zawodowego urbanistów.

Wzorcami kontroli były wywiedzione z art. 2 Konstytucji zasada nadmiernej ingerencji oraz zasada ochrony praw nabytych (zob. pkt 6.2 uzasadnienia).

7.2. Aby ocenić proporcjonalność wprowadzonych zmian, celowe było, porównanie rozwiązań polskich z rozwiązaniami obowiązującymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W tym kontekście na uwagę zasługują kilka kwestii.

Polska jest państwem z największą liczbą zawodów regulowanych w Unii Europejskiej i utrzymywanie tak wysokiego stopnia reglamentacji jest oceniane jako zbędne, a ułatwienie dostępu do zawodów regulowanych jest uważane za środek wspierający konkurencyjność (zob. *OECD (2014), OECD Economic Surveys: Poland 2014, OECD Publishing*, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-en, s. 125).

W Unii Europejskiej podejmowane są obecnie kroki zmierzające do podniesienia konkurencyjności gospodarki i z tego powodu konieczne jest dokonanie w państwach członkowskich analizy pod kątem dalszego utrzymywania barier dostępu do zawodów regulowanych (zob. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on Evaluating national regulations on access to professions, COM(2013) 676 final*, Brussels, 2 października 2013 r.). Ponadto w niektórych państwach Unii Europejskiej przeprowadzane są reformy zawodów regulowanych (np. w Holandii, Włoszech, Niemczech).

Wśród zawodów regulowanych w Unii Europejskiej zawody inżynieryjne (do których zalicza się także zawód urbanisty) należą do profesji, w przypadku których poziom regulacji jest zauważalnie niższy w porównaniu z innymi zawodami regulowanymi. Z danych zawartych w bazie zawodów regulowanych Komisji Europejskiej dostępnej na stronie internetowej KE (http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/) wynika, że poza Polską urbanista jest zawodem regulowanym na Cyprze, w Holandii, Irlandii, Niemczech, Rumunii, Słowenii i Wielkiej Brytanii, a więc w większości państw UE wykonywanie tego zawodu nie podlega takim ograniczeniom, jakie obowiązywały w Polsce do wejścia w życie ustawy deregulacyjnej.

Trybunał zauważył, że w Unii Europejskiej ani w państwach członkowskich nie obowiązuje jeden model dostępu do zawodów regulowanych. Zmiana statusu prawnego zawodu urbanisty w Polsce i uzależnienie wykonywania czynności z zakresu urbanistyki wyłącznie od spełnienia wymogu wykształcenia nie jest rozwiązaniem nieznanym w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

7.3. Trybunał stwierdził, że wprowadzone zmiany mogą przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności na rynku usług urbanistycznych. Jak wynika z badań przedstawicieli ekonomii prawa, zwiększenie dostępności do zawodu regulowanego przekłada się na większą liczbę usługodawców danego sektora, co z kolei prowadzi do większej podaży usług i do obniżenia ich ceny. Podobne wnioski zawarte zostały w raporcie przygotowanym przez Departament Analiz Rynku Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w którym stwierdza się: „jeśli (...) zadanie ustanowienia minimalnych standardów jakościowych zostanie powierzone grupie osób wykonujących dany zawód, standardy te będą ustalone zbyt wysoko w stosunku do ich optymalnego społecznie poziomu. Ustalający standardy przedsiębiorcy będą dążyli bowiem do uzyskania dodatkowych korzyści wynikających ze zmniejszenia konkurencji w sektorze wskutek ograniczenia liczby osób uprawnionych do dostarczania określonego

dobra. W konsekwencji dane dobro będzie dostarczane w mniejszej ilości niż byłoby to społecznie pożądane, a wykonujący określony zawód uzyskiwać będą zyski większe niż w sytuacji ustalenia standardów na poziomie optimum społecznego” (*Analiza ograniczeń konkurencji w sektorze wolnych zawodów [wersja skrócona]*, Warszawa 2004, www.uokik.gov.pl/download.php?plik=2093).

7.4. Zdaniem Trybunału, zniesienie ograniczeń dostępu do zawodu urbanisty i umożliwienie wykonywania tego zawodu wszystkim osobom legitymującym się wymaganym wykształceniem ma na celu ułatwienie podjęcia pracy w sektorze urbanistyki. Z badań dotyczących wpływu ograniczania dostępu do zawodów na rynek pracy wynika, że bariery w dostępie do określonych zawodów ograniczają możliwości uzyskania zatrudnienia. Ponadto wprowadzone zmiany przyczyniają się do zrealizowania zadania państwa wynikającego z art. 65 ust. 5 Konstytucji. Przepis ten odnosi się do podejmowania przez organy państwa działań o charakterze pozytywnym, na co wskazuje zawarta w nim egzemplifikacja i co dowodzi, że ustawodawca powinien przywiązywać szczególną wagę do zwalczania utrudnień w podejmowaniu pracy.

7.5. Przy realizowaniu polityki sprzyjającej zatrudnieniu ustawodawca korzysta z szerokiej swobody regulacyjnej, jednak powinien kierować się wolnością wyboru i wykonywania zawodu, gdyż jest ona zasadą konstytucyjną. Wolność ta, statutowana w art. 65 ust. 1 Konstytucji, oznacza, że każdy ma prawo wybrać zawód i – jeśli spełnia określone wymagania – wykonywać go, jednak zawsze tylko w ramach obowiązujących przepisów (zob. wyrok z 27 lipca 2006 r., sygn. SK 43/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 89). Wolność ta może podlegać ograniczeniom, a istotne konsekwencje w tym zakresie wynikają z określenia statusu prawnego danego zawodu. Konstytucja wyznacza cele jedynie w odniesieniu do samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego (art. 17 ust. 1). Przyjęcie przez ustawodawcę oceny, że zawód urbanisty nie jest zawodem zaufania publicznego, łączy się ze zniesieniem tych ograniczeń korzystania z wolności wykonywania zawodu, które wiążą się z przynależnością do samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego (przymusowe członkostwo, decydowanie o dostępie do zawodu przez samorząd zawodowy itp.).

Oceniając, że określone sektory gospodarki są przeregulowane, a ograniczenia wykonywania pewnych zawodów są zbędne, ustawodawca usunął te ograniczenia. Rozwiązanie to znajdowało dodatkowe uzasadnienie w przedstawionym już wyżej stwierdzeniu, że zawód urbanisty nie jest zawodem zaufania publicznego. Z tych względów przeprowadzona deregulacja zawodu urbanisty nie może być uznana za nadmierną ingerencję ustawodawcy.

7.6. Zarzut wnioskodawcy dotyczący ochrony prawa do wykonywania zawodu urbanisty przyjmuje za punkt wyjścia stan prawny, w którym podejmowanie czynności zawodowych z zakresu urbanistyki miały – na zasadzie wyłączności – osoby wykonujące ten zawód na podstawie uprawnień nabytych na podstawie przepisów dotychczasowych. Wnioskodawca zarzuca ustawodawcy, że przez dopuszczenie do zawodu urbanisty „szerzej nieokreślonego kręgu osób” doprowadził do pogorszenia sytuacji urbanistów – członków znoszonego samorządu zawodowego.

Trybunał stwierdził, że zarzut ten jest nietrafny. Przede wszystkim należy przypomnieć, że jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe. Ponadto ustawodawca pozostawił zainteresowanym podmiotom prawa czas na przystosowanie się do nowych przepisów. Trzeba też podkreślić, że ustawodawca kilkakrotnie w przeszłości decydował się na zmiany prawne dotyczące uprawnień urbanistycznych i nie można było oczekiwać, że stan prawny ustalony ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42) w dniu jej wejścia w życie nie ulegnie zmianom.

7.7. Nie bez znaczenia dla oceny kwestionowanych przez wnioskodawcę zmian ustawowych było stwierdzenie utrudnionego dostępu do zawodu urbanisty. Jak wynika z danych przedstawionych przez Radę Ministrów w uzasadnieniu projektu ustawy deregulacyjnej, liczba urbanistów zrzeszonych w samorządzie zawodowym wynosiła około 1300 osób i utrzymywała się na podobnym poziomie co najmniej od 10 lat. Zdaniem Trybunału, liczbę urbanistów należy odnieść do liczby gmin oraz stanu pokrycia terytorium Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Według Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju TERYT liczba gmin w Polsce na dzień 1 stycznia 2014 r. wynosiła 2479, a więc – statystycznie rzecz ujmując – jeden urbanista przypadał na dwie gminy. Z kolei jak wynika z raportu przygotowanego przez Polską Akademię Nauk, jedynie około 30% powierzchni Polski objęte jest planami zagospodarowania przestrzennego, a tempo uchwalania nowych planów spada i jest na niskim poziomie (zob. P. Śleszyński, T. Komornicki, A. Deręgowska,

B. Zielińska, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014, s. 12-14). Trybunał jest świadom wielości przyczyn niezadowolającego stanu sytuacji planistycznej, także uwzględniając założenie, że nie jest niezbędne sporządzenie planów zagospodarowania przestrzennego dla całego terytorium kraju. Zwiększenie podaży usług urbanistycznych może przyczynić się do intensyfikacji prac nad sporządzaniem projektów planów.

7.8. Trybunał podkreślił także, że osoby wykonujące zawód urbanisty będą mogły nadal podejmować wszystkie czynności zawodowe. Zmiana warunków ekonomicznych i gospodarczych oraz konieczność konkurowania na rynku usług urbanistycznych między urbanistami wykonującymi działalność zawodową na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy deregulacyjnej oraz urbanistami, którzy mają wykształcenie kierunkowe i którzy podejmą działalność zawodową na podstawie u.p.z.p. w brzmieniu nadanym przez zaskarżoną ustawę deregulacyjną, nie może być utożsamiana z ograniczeniem prawa podmiotowego. Nie można wiązać naruszenia Konstytucji z wykonywaniem danego zawodu przez szerszą niż wcześniej grupę podmiotów, gdyż wolność wykonywania zawodu przysługuje każdemu (art. 65 ust. 1 Konstytucji).

7.9. Z powyższych względów Trybunał uznał, że art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej i art. 1-3 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą nadmiernej ingerencji, a ponadto uznał, że art. 1, art. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych w zakresie prawa do wykonywania zawodu urbanisty.

8. Analiza zgodności art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

8.1. Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej, który przewiduje możliwość orzeczenia przez sąd przeznaczenia majątku likwidowanego samorządu na cel społeczny, z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Przewidziany w zaskarżonym przepisie mechanizm rozdysponowania majątkiem znoszonego samorządu zawodowego jest wieloetapowy. Organy samorządu zostały zobowiązane do zakończenia interesów bieżących, ściągnięcia wierzytelności oraz wypełnienia zobowiązań. W kolejnym etapie Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów, zwołany przez Krajową Radę Izby Urbanistów, podejmuje uchwałę o przeznaczeniu majątku samorządu zawodowego urbanistów i zawiadomienia właściwego ministra o treści tej uchwały. Jeśli organy samorządu nie podejmą tych działań, Sąd Okręgowy w Warszawie wyznacza likwidatora, który likwiduje majątek, natomiast gdy Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów nie podejmie uchwały o przeznaczeniu majątku, sąd przeznacza majątek likwidowanego samorządu na cel społeczny. Proces uporządkowania spraw majątkowych jest przymusowy, jednak samorządowi zostawia się decyzję co do przeznaczenia tego majątku.

8.2. Przywołany jako wzorzec kontroli art. 21 ust. 2 Konstytucji odnosi się do instytucji wywłaszczenia. Obejmuje więc przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności nieruchomości, w wyniku postępowania administracyjnego, na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Wywłaszczenie należy do sfery prawa publicznego, jest instytucją wyjątkową i stanowi szczególną formę ingerencji w sferę własności. Ingerencja ta powinna mieć miejsce tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych dostępnych środków prawnych. Art. 21 ust. 2 Konstytucji stanowi normę szczegółową, która określa przesłanki i wskazuje na tryb przymusowego wyzucia z prawa własności, przewidując tym samym wyjątek od ogólnej zasady ochrony własności. Konstytucja uzależnia dopuszczalność wywłaszczenia od spełnienia szeregu przesłanek, co wskazuje na gwarancyjną funkcję jej unormowań.

Trybunał zwrócił uwagę, że rozszerzanie zakresu pojęcia wywłaszczenia na każde pozbawienie własności, bez względu na jego formę, budzi poważne wątpliwości (zob. wyroki z: 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87; 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 93 i powołane tam orzecznictwo). Rozwijając powyższą linię orzecniczą, Trybunał stwierdził, że nie można uznać za wywłaszczenie ustawowego uregulowania spraw majątkowych, które jest następstwem ustania bytu osoby prawnej.

8.3. Utrata bytu osoby prawnej jest zdarzeniem prawnym i następuje m.in. przez bezpośrednie pozbawienie osobowości prawnej *ex lege*. Utrata ta nie może być domniemywana, a dyspozycja normy prawnej musi wiązać się z określonym zdarzeniem w postaci zakończenia bytu osobowości prawnej. Do likwidacji osoby prawnej niezbędne jest zakończenie bieżących spraw tego podmiotu, ściągnięcie wierzytelności, wypełnienie zobowiązań. Następnie, jeśli po ostatecznym rozliczeniu okaże się, że osoba prawna dysponuje jakimś majątkiem, to może

on zostać rozdysponowany w sposób uwzględniający autonomię tego podmiotu. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w uchwale z 18 października 2007 r., sygn. akt III CZP 86/07 (OSNC nr 10/2008, poz. 114) – wprawdzie dotyczącej likwidacji partii politycznej, do których w zakresie likwidacji stosuje się prawo o stowarzyszeniach, ale znajdującej zastosowanie w rozpatrywanej sprawie – „regulacja [prawa o stowarzyszeniach] nie zawiera definicji pojęcia «likwidacji osoby prawnej», co prowadzi do wniosku, że ustawodawca uważa je za dostatecznie zrozumiałe”, gdyż w innych aktach normatywnych (np. prawie spółdzielczym czy kodeksie spółek handlowych) „czynności likwidacyjne opisuje się jako zakończenie interesów bieżących, ściągnięcie wierzytelności, wypełnienie zobowiązań i upłynienie majątku likwidowanego podmiotu”.

8.4. Trybunał zauważył, że prawo polskie nie zawiera ogólnej regulacji dotyczącej przeznaczenia majątku osób prawnych, utworzonych w drodze ustawy, a następnie zniesionych w ten sam sposób. Trybunał przyjął więc, że majątek zniesionej w taki sposób osoby prawnej pozostaje w dyspozycji Skarbu Państwa (zob. wyrok z 3 czerwca 1998 r., sygn. K 34/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 49). Zaskarżony przepis jest korzystniejszy z punktu widzenia samorządu urbanistów. Ustawodawca oddał majątek do dyspozycji organów znoszonego samorządu, a w razie niepodjęcia przez nie decyzji co do przeznaczenia majątku – wskazanego przez sąd podmiotu. Odpowiada to aktualnemu orzecznictwu SN, w którym stwierdza się, że brak jest podstaw do przyjęcia zasady, że w razie likwidacji osoby, która powstała w drodze ustawy, własność należących do niej nieruchomości przypada Skarbowi Państwa (zob. wyrok SN z 30 września 2009 r., sygn. akt V CSK 237/09, Lex nr 653925). Uporządkowanie spraw majątkowych samorządu urbanistów jest konsekwencją decyzji ustawodawcy o jego zniesieniu. Ten naturalny proces związany z ustaniem bytu osoby prawnej nie powinien więc być utożsamiany z wyłączeniem w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji.

8.5. Trybunał podkreśla także, że art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej, ustanawiający możliwość przeznaczenia majątku samorządu na cel społeczny mocą orzeczenia sądowego, ma charakter przepisu dyspozytywnego, który znajduje zastosowanie jedynie w sytuacji, w której Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów nie skorzysta z przyznanej mu kompetencji rozporządzenia majątkiem samorządu zawodowego. Takie subsydiarne rozwiązanie jest odmienne od władczego, jednostronnego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej odejmującego prawo własności. Przychylić się należy do argumentacji Prokuratora Generalnego, że beczynność organów samorządu, należy uznać za rezygnację z wykonania przyznanej ustawą prawa do zadysponowania swoim majątkiem. Orzeczenie sądu zostaje wydane jedynie w przypadku bierności organów samorządu zawodowego i zastępuje uchwałę organu samorządu zawodowego urbanistów w tym zakresie. Z tego względu nie można go uznać za wyłączenie. Trybunał stwierdził, że zgodnie z art. 29 ust. 6 ustawy deregulacyjnej Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów, zwołany przez Krajową Radę Izby Urbanistów, ma przyznaną kompetencję do podejmowania uchwały o przeznaczeniu majątku samorządu zawodowego urbanistów. W świetle omawianego przepisu nie ma więc przeszkód, by upłynienie majątku odbyło się zgodnie z wolą organów samorządu z przeznaczeniem na cel zdefiniowany przez te organy, służący np. integracji i podnoszeniu poziomu profesjonalnego osób wykonujących zawód urbanisty.

8.6. Wskazane wyżej odmienności każą uznać, że art. 21 ust. 2 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli, dla oceny mechanizmu zawartego w art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej, gdyż zastępcze rozdysponowanie majątkiem nie jest wyłączeniem w rozumieniu wskazanego wzorca kontroli.

8.7. Przechodząc do oceny zgodności art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej z art. 64 ust. 3 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu nieproporcjonalnego naruszenia prawa własności. Grupa posłów ograniczyła się do stwierdzenia, że „[w]yłączenia nie da się (...) oderwać od sfery praw podmiotowych jednostki” oraz że „ustawowa ingerencja w prawo własności w drodze zaskarżanej normy przekracza swą intensywnością dyspozycję art. 64 ust. 3 Konstytucji”. Postępowanie w tym zakresie podlega więc umorzeniu (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

9. Analiza zgodności art. 3 ustawy o samorządach zawodowych, art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej, art. 10 ust. 2 ustawy o inwestycjach gazowych i art. 54 ust. 6 ustawy o inwestycjach telekomunikacyjnych z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

9.1. Zarzuty naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa w niniejszej sprawie zostały sformułowane w dwojakim kontekście.

Po pierwsze, wnioskodawca porównał sytuację prawną urbanistów z sytuacją prawną inżynierów budownictwa i architektów, a także z sytuacją prawną innych wybranych zawodów zaufania publicznego. Między tymi grupami adresatów prawa wystąpiła, zdaniem grupy posłów, nierówność w zakresie prawa do posiadania samorządu zawodowego.

Po drugie, według wnioskodawcy doszło do niekonstytucyjnego zróżnicowania osób uprawnionych do sporządzania projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu gazu oraz regionalnej sieci szerokopasmowej. Uprawnionymi są: a) osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego architektów mające uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej z urbanistami oraz b) osoby wykonujące czynności urbanistyczne mające kierunkowe wykształcenie. Potraktowanie jednakowo tych grup podmiotów ma naruszać art. 32 ust. 1 Konstytucji.

9.2. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszelkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33). Zasadę tę należy rozumieć jako nakaz traktowania sytuacji (podmiotów) podobnych w sposób podobny oraz dopuszczenie traktowania sytuacji (podmiotów) odmiennych w sposób odmienny. Równość oznacza zatem akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem (zob. orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1). Najważniejsze podczas rozważenia zasady równości jest zatem zawsze ustalenie „cechy istotnej” zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów przepisu. Jest oczywiste, że zakwalifikowanie określonej grupy podmiotów do tej samej klasy (a więc uznanie, że są to „podobne podmioty”) zależy od zastosowanego kryterium; w zależności od „cechy istotnej”, która przyjęta zostanie za podstawę oceny, te same przedmioty mogą być uznane już to za „podobne” (co uzasadni równe ich traktowanie), już to za odmienne (co wyłączy odnoszenie do nich konsekwencji zasady równości). Uznanie owego podobieństwa pozwala na podjęcie badania, czy podmioty podobne są traktowane podobnie w przepisach prawa. Dopiero zaś stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny, prowadzi do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. s. 6-7).

9.3. Dla oceny zgodności art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej i art. 3 ustawy o samorządach zawodowych z konstytucyjną zasadą równości istotne znaczenie ma możliwość zakwalifikowania danego zawodu do grupy zawodów zaufania publicznego. Przynależność do tej grupy zawodów należy uznać za cechę prawnie istotną, gdyż zarzuty wnioskodawcy wiążą się z koniecznością dalszego funkcjonowania samorządu zawodowego urbanistów sprawującego pieczę nad prawidłowym wykonywaniem tego zawodu.

9.4. Analizę sformułowanych zarzutów należy rozpocząć od skrótowej charakterystyki zawodów architekta i inżyniera budownictwa. Jak wynika z wielu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.) oraz ustawy o samorządach zawodowych, w zakresie ich obowiązków znajdują się w szczególności: projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych, sprawowanie nadzoru autorskiego, kierowanie budową lub innymi robotami budowlanymi, kierowanie wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz nadzór i kontrola techniczna nad wytwarzaniem tych elementów, wykonywanie nadzoru inwestorskiego oraz sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych.

Choć zakres obowiązków architekta i inżyniera budownictwa może się częściowo pokrywać, to jednak można stwierdzić, że specyfiką pracy architekta jest projektowanie planów budowy, rozbudowy i modernizacji obiektów budowlanych lub ich części, a w szczególności opracowywanie założeń projektu, podejmowanie decyzji dotyczących rozwiązań konstrukcyjnych i materiałowych, plastyczno-przestrzenne opracowywanie projektów, a także projektowanie bezpośredniego otoczenia obiektu i zagospodarowania jego działki. Z kolei do obowiązków inżynierów budownictwa należą takie czynności, jak planowanie i projektowanie obiektów budowlanych, opracowywanie technologii budowy, kontrolowanie i nadzorowanie poszczególnych etapów budowy czy udoskonalanie konstrukcji budynków lub ich fragmentów.

Działalność architektów i inżynierów wiąże się także z koniecznością ochrony życia i zdrowia jednostek (zwłaszcza w procesie budowlanym), a zatem dóbr o szczególnym charakterze. Od właściwego przygotowania projektu architektoniczno-budowlanego, a następnie prawidłowego jego wykonania zależy bowiem bezpieczeństwo i zdrowie użytkowników budynku. Architekci i inżynierowie wchodzą również w bezpośrednie relacje

z osobami fizycznymi – odbiorcami ich usług. Są nimi z reguły inwestorzy decydujący się na podjęcie określonych prac budowlanych.

9.5. Inaczej przedstawia się charakterystyka zawodu urbanisty. Nie chcąc powtarzać dokonanych ustaleń, Trybunał przypomina, że korzystanie z usług urbanisty nie wiąże się z ochroną przed wystąpieniem realnego albo choćby potencjalnego niebezpieczeństwa dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze. Urbanistom nie powierza się informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego, ich działalność nie wiąże się bezpośrednio z koniecznością zapewnienia ochrony praw podmiotowych jednostki, gwarantowanych Konstytucją.

Skoro więc architekt, inżynier budownictwa oraz urbanista nie charakteryzują się wspólną cechą istotną, nie muszą być traktowani równo, podmioty odmienne traktować można bowiem w sposób odmienny. Ustawodawca mógł w inny sposób ukształtować sytuację prawną urbanistów, a odróżnienie ich od architektów i inżynierów budownictwa nie narusza konstytucyjnej zasady równości.

9.6. Analogicznie należy ocenić zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do zawodu urbanisty w porównaniu z innymi zawodami zaufania publicznego wskazanymi przez wnioskodawcę. Sytuacja prawna porównywanych zawodów przedstawia się odmiennie, co uzasadnia ich różne traktowanie.

Trybunał stwierdził zatem, że art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej i art. 3 ustawy o samorządach zawodowych są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

9.7. Wnioskodawca sformułował także zarzut niezgodności art. 10 ust. 2 ustawy o inwestycjach gazowych oraz art. 54 ust. 6 ustawy o inwestycjach telekomunikacyjnych z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z zaskarżonymi przepisami, sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu gazu oraz regionalnej sieci szerokopasmowej powierza się osobie uprawnionej do sporządzenia projektów urbanistycznych albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów, mającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej. Ustawodawca przyznał zatem uprawnienie do sporządzania projektów decyzji przedstawicielom różnych zawodów – architektom mającym uprawnienia budowlane (wynikające z określonej praktyki zawodowej) oraz urbanistom mającym wykształcenie kierunkowe, nielegitymującym się doświadczeniem zawodowym. Naruszenie zasady równości ma polegać na dyskryminującym potraktowaniu architektów, które polega na pozostawieniu względem nich wymogu posiadania praktyki zawodowej.

9.8. Zdaniem Trybunału, ustawodawca nie naruszył art. 32 ust. 1 Konstytucji, umożliwiając obu grupom podmiotów sporządzanie projektów wskazanych powyżej decyzji. Po pierwsze, wnioskodawca nie wykazał, dlaczego przyznanie architektom tych uprawnień było niedopuszczalne. Po wtóre, z istoty uprawnienia wynika, że jest ono jedną z wielu czynności wchodzących w zakres prac architekta i trudno wskazać, dlaczego należałoby je zastrzec do wyłączności zawodowej architekta. Trybunał nie dostrzega także związku między kryteriami dostępu do zawodu architekta i urbanisty a możliwością wykonywania przez nich takiej czynności zawodowej. Zasada równości nie wymaga, by odmienności w dostępie do zawodu architekta i urbanisty i ich wykonywania wykluczały możliwość sporządzania projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu gazu oraz regionalnej sieci szerokopasmowej przez przedstawicieli obu profesji. To znaczy, że art. 10 ust. 2 ustawy o inwestycjach gazowych oraz art. 54 ust. 6 ustawy o inwestycjach telekomunikacyjnych są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Mając na względzie powyższe argumenty, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

33

WYROK
z dnia 24 marca 2015 r.
Sygn. akt P 42/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca
Andrzej Wróbel,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 marca 2015 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie, czy § 20 pkt 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. poz. 444) w zakresie, w jakim określa termin do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 59 ust. 15 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512), a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) Sądu Rejonowego w Gliwicach, czy § 18 pkt 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim określa termin do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. § 18 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 1594), w brzmieniu obowiązującym od 9 maja 2012 r. do 25 listopada 2013 r., w zakresie, w jakim określa termin do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 59 ust. 15 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. § 20 pkt 3 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim określa termin do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 59 ust. 15 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie, VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd Rejonowy w Warszawie albo pytający sąd), postanowieniem z 31 lipca 2013 r., przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy § 20 pkt 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. poz. 444; dalej: rozporządzenie) w zakresie,

* Sentencja została ogłoszona dnia 7 kwietnia 2015 r. w Dz. U. poz. 486.

w jakim określa termin złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 59 ust. 15 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512; dalej: ustawa zasiłkowa), a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Z kolei Sąd Rejonowy w Gliwicach, VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd Rejonowy w Gliwicach albo pytający sąd), postanowieniem z 19 listopada 2013 r., zwrócił się do Trybunału z pytaniem prawnym, czy § 18 pkt 2 rozporządzenia w zakresie, w jakim określa termin złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Z uwagi na tożsamość przedmiotów pytań prawnych sądów rejonowych w Warszawie oraz w Gliwicach Prezes Trybunału, zarządzeniem z 7 stycznia 2014 r., przekazał oba pytania do łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą P 42/13.

1.2. Pytania prawne zostały sformułowane na tle następujących stanów faktycznych:

1.2.1. W uzasadnieniu postawionego pytania Sąd Rejonowy w Warszawie wskazał, że toczy się przed nim postępowanie zainicjowane odwołaniem skarżącego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, II Oddział w Warszawie (dalej: ZUS albo organ rentowy), z 19 marca 2013 r., odmawiającej mu prawa do zasiłku macierzyńskiego za okres od 3 do 16 grudnia 2012 r.

Podstawę rozstrzygnięcia organu rentowego stanowił art. 29 ust. 5a ustawy zasiłkowej, w związku z § 20 pkt 3 rozporządzenia. Decyzję odmowną organ rentowy uzasadnił tym, że wniosek o wypłatę zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu ojcowskiego od 3 do 16 grudnia 2012 r. skarżący niebędący pracownikiem złożył 4 marca 2013 r., a więc po rozpoczęciu okresu, za który pragnął korzystać z zasiłku macierzyńskiego, stąd brak było przesłanek do jego wypłaty.

W odwołaniu od decyzji ZUS skarżący podniósł, że § 20 rozporządzenia wydano z naruszeniem delegacji ustawowej, gdyż art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej nie upoważnił ministra do określenia, a w szczególności – skrócenia, w wydawanym przez niego rozporządzeniu terminu złożenia wniosku.

1.2.2. Uzasadniając pytanie prawne, Sąd Rejonowy w Gliwicach wskazał, że toczy się przed nim postępowanie z odwołania skarżącej od decyzji ZUS, Oddział w Zabrze, z 18 lipca 2013 r., odmawiającej jej prawa do zasiłku macierzyńskiego za okresy od 18 czerwca do 1 lipca 2013 r. oraz od 2 lipca do 30 grudnia 2013 r.

Sąd Rejonowy w Gliwicach wyjaśnił, że ze względu na urodzenie dziecka skarżącej, podlegającej dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, przyznano zasiłek macierzyński za okres urlopu macierzyńskiego od 1 stycznia do 20 maja 2013 r. oraz zasiłek macierzyński za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego od 21 maja do 17 czerwca 2013 r. Z uwagi na wejście w życie (17 czerwca 2013 r.) ustawy z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 675; dalej: ustawa zmieniająca), w dniu 18 czerwca 2013 r. skarżąca wystąpiła do ZUS o zasiłek macierzyński za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego od 18 czerwca do 1 lipca 2013 r. oraz o zasiłek macierzyński za okres urlopu rodzicielskiego od 2 lipca do 30 grudnia 2013 r.

Decyzję odmowną ZUS oparł na art. 29 ust. 5 ustawy zasiłkowej, art. 1821 § 1-3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy) i § 18 pkt 2 rozporządzenia. W uzasadnieniu organ rentowy przyjął, że wniosek w sprawie wypłaty zasiłku macierzyńskiego za okres ustalony jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego powinien zostać złożony nie później niż przed rozpoczęciem korzystania z zasiłku za dodatkowy urlop. Skoro zaś skarżąca nie dotrzymała przewidzianego terminu złożenia wniosku, to nie ma prawa do zasiłku macierzyńskiego.

W odwołaniu skarżąca wyjaśniła m.in., że jednodniowe spóźnienie ze złożeniem wniosku o przedłużenie wypłaty zasiłku macierzyńskiego było spowodowane wcześniejszym brakiem wiedzy o możliwości ubiegania się o zasiłek za dodatkowy okres.

1.3. Pytania prawne uzasadniono następująco:

1.3.1. Sąd Rejonowy w Warszawie podał w wątpliwość zgodność § 20 pkt 3 rozporządzenia w zakresie, w jakim określa termin złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, z art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej, a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Sąd Rejonowy w Warszawie wskazał, że w myśl art. 29 ust. 5a ustawy zasiłkowej zasiłek macierzyński przysługuje przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego, a zatem w wymiarze dwóch tygodni, nie dłużej jednak niż (w szczególności) do ukończenia przez dziecko 12 miesiąca życia. Zauważył też, że zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy zasiłkowej roszczenie o wypłatę zasiłku macierzyńskiego przedawnia się po upływie 6 miesięcy od ostatniego dnia okresu, za który zasiłek ów przysługuje.

W ocenie Sądu Rejonowego w Warszawie w art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej prawodawca umocował właściwego ministra wyłącznie do określenia innych wymaganych dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków, natomiast nie upoważnił go do wyznaczenia żadnego terminu, a tym bardziej do ograniczania terminem końcowym wniosku ubezpieczonego niebędącego pracownikiem o wypłatę zasiłku macierzyńskiego. Skoro ustawa zasiłkowa samodzielnie i odrębnie ustala termin wygaśnięcia roszczenia o przyznanie zasiłku w art. 67 ust. 1, to zdaniem pytającego sądu istnieją przesłanki wnioskowania, że § 20 pkt 3 rozporządzenia – w części wprowadzającej dodatkowy termin, ograniczający możliwość otrzymania zasiłku macierzyńskiego do sytuacji, w której wniosek o jego przyznanie złożono przed terminem rozpoczęcia korzystania z zasiłku – został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

1.3.2. Sąd Rejonowy w Gliwicach podał z kolei w wątpliwość zgodność § 18 pkt 2 rozporządzenia w zakresie, w jakim określa termin złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytający sąd skonstatował przede wszystkim, że z § 18 pkt 2 rozporządzenia wynika, iż wniosek o wypłatę zasiłku macierzyńskiego za okres odpowiadający dodatkowemu urlopowi macierzyńskiemu powinien być złożony do organu rentowego przed rozpoczęciem korzystania z zasiłku macierzyńskiego za ów dodatkowy czas.

Podobnie jak w *petitum* pytania Sąd Rejonowy w Gliwicach przyjął *explicite* za wzorzec kontroli normę prawną zawartą w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jednakże w dalszej części swojego wyводу, po zrekonstruowaniu instytucji rozporządzeń jako aktów wykonawczych i jej ogólnym odniesieniu do art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej, pytający sąd skoncentrował się na ustaleniu, czy na podstawie delegacji ustawowej zamieszczonej w rzeczonym przepisie właściwy minister upoważniony był do zakreślenia terminu wystąpienia o wypłatę zasiłku macierzyńskiego.

W toku analizy zakresu upoważnienia ustawowego Sąd Rejonowy w Gliwicach podniósł w szczególności, że ustawa zasiłkowa nie zawiera żadnego terminu, którego dochowanie stanowi warunek konieczny nabycia prawa do zasiłku macierzyńskiego. Uzależniając skorzystanie z dobrodziejstwa ustawy zasiłkowej od zachowania nieznanego w ustawie terminu, minister wykroczył poza granice ustawowej delegacji i samodzielnie dokonał regulacji godzącej w prawa osób objętych ubezpieczeniem chorobowym. Wniosek ten dał pytającemu sądowi asumpt do konkluzji, że § 18 pkt 2 rozporządzenia w sposób istotny narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Upoważnienie nie może bowiem opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych.

Sąd Rejonowy w Gliwicach zaakcentował też konieczność odróżnienia urlopu macierzyńskiego i urlopów do niego podobnych od przysługującego za nie zasiłku macierzyńskiego. Urlop jest okresem usprawiedliwionej nieobecności w pracy pracownicy, której urodziło się dziecko, a zasiłek macierzyński to świadczenie pieniężne z ubezpieczenia społecznego, które wypłaca się po urodzeniu dziecka. Choć przy tym matka przedsiębiorca nie ma prawa do urlopu macierzyńskiego, to gdy podlega dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu, nabywa prawo do zasiłku macierzyńskiego i może nadal w trakcie jego pobierania prowadzić działalność gospodarczą.

W ocenie pytającego sądu zadaniem zasiłku macierzyńskiego jest zapewnienie środków utrzymania w miejsce zarobków utraconych z powodu powstrzymywania się od pracy w związku z przyjściem na świat dziecka i koniecznością jego pielęgnacji przez pierwsze miesiące życia. W toku rozważań nad funkcjonalnym aspektem ustawowej regulacji zasiłku macierzyńskiego sąd pytający przedstawił istotę nowelizacji przepisów kodeksowych oraz ustawy zasiłkowej, dokonanej ustawą zmieniającą.

Odnotowując, że skarżąca wystąpiła o przedłużenie wypłaty zasiłku macierzyńskiego za ledwie dzień po terminie wyznaczonym w rozporządzeniu, Sąd Rejonowy w Gliwicach uznał, iż całkowite pozbawienie prawa do zasiłku macierzyńskiego osób, które spóźniły się ze złożeniem stosownego wniosku, cechuje nad wyraz daleko idący rygoryzm. W analogicznych, według pytającego sądu, sytuacjach spóźnienia się z wnioskiem o przyznanie i wypłatę zasiłku chorobowego ustawa ta jedynie ogranicza wysokość zasiłku, a niekiedy nawet nie przewiduje żadnych negatywnych skutków.

Na zakończenie Sąd Rejonowy w Gliwicach przypomniał, że zgodnie z art. 71 ust. 2 Konstytucji matka przed urodzeniem dziecka i po jego urodzeniu ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa. W ustawie zasiłkowej ustawodawca uwzględnił, zdaniem pytającego sądu, sytuację prawną osób objętych zakresem podmiotowym owej „szczególnej pomocy”. W tym świetle, obligatoryjne uprawnienie matki do zasiłku macierzyńskiego wiąże się z realizowaniem przez nią prawa do szczególnej pomocy władz publicznych w okresie wskazanym w powołanym przepisie Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w pismach z 5 listopada 2013 r. oraz z 28 lutego 2014 r. ustosunkował się do pytań prawnych rozpoznawanych w niniejszej sprawie.

2.1. W piśmie z 5 listopada 2013 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że § 20 pkt 3 rozporządzenia w zakresie, w jakim określa termin złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego problem konstytucyjny postawiony przez Sąd Rejonowy w Warszawie dotyczy wymaganej przez normy konstytucyjne zgodności regulacji zawartych w rozporządzeniu z aktami wyższego rzędu, a konkretnie z art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej oraz z Konstytucją (w zakresie, w jakim ten ostatni akt wymaga od rozporządzenia zgodności z ustawą). Problem ten sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy korzystając z delegacji ustawowej, właściwy minister mógł w rozporządzeniu określić termin złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego przysługującego ubezpieczonemu za okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego.

W treści swojego wyводу Prokurator Generalny uwypuklił to, że na mocy przepisów ustawy zasiłkowej zasiłek macierzyński przysługuje, mówiąc ściśle, „przez okres” ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres m.in. urlopu ojcowskiego. Jakkolwiek ustawa zasiłkowa, wyznaczając warunki przysługiwania zasiłku macierzyńskiego, nie określiła samodzielnie terminów wystąpienia o jego przyznanie i wypłatę, to w art. 29 ust. 5a odsyła w tej mierze do przepisów kodeksowych dotyczących ustalania okresu urlopu macierzyńskiego i ojcowskiego. A ponieważ przepisy te kreują obowiązek złożenia wniosku o urlop z odpowiednim wyprzedzeniem, więc podstawą przyznania i wypłaty zasiłku jest również złożenie wniosku przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego świadczenia. Poza tym, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można tracić z pola widzenia celu zasiłku macierzyńskiego, jakim jest rekompensata utraconego zarobku z powodu sprawowania opieki nad dzieckiem po porodzie i zapewnienie ubezpieczonemu w tym czasie źródła dochodu. Wystąpienie o zasiłek po zakończeniu sprawowania opieki nad dzieckiem nie doprowadzi do osiągnięcia tak sformułowanego celu.

Według Prokuratora Generalnego określenie w rozporządzeniu terminu złożenia wniosku o wypłatę zasiłku jest konsekwencją odpowiedniego zastosowania wobec ubezpieczonych niebędących pracownikami przepisów kodeksu pracy i uwzględnienia różnic między wnioskami o urlop oraz o wypłatę zasiłku. Przy czym, z uwagi na spełnianie przez wniosek o urlop innego celu niż stawiany przed wnioskiem o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, możliwe było odstąpienie od wymogu składania tego ostatniego wniosku z wyprzedzeniem przewidzianym w kodeksie pracy.

Prokurator Generalny podniósł nadto, że gdyby rozporządzenie nie precyzowało terminu złożenia przez ubezpieczonych niebędących pracownikami wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, płatnicy zasiłków mogliby domagać się składania takich wniosków w terminach, które wynikają z przepisów kodeksu pracy odnoszących się do wniosków o urlop. Stosowanie takiego obostrzenia wobec tej grupy świadczeniobiorców nie jest konieczne, gdyż nie korzystają oni z urlopów. Niemniej dla jednoznacznego podkreślenia potrzeby złożenia wniosku przed rozpoczęciem korzystania z zasiłku zasadne było zawarcie kwestionowanej dyspozycji w § 20 pkt 3 rozporządzenia.

Z przytoczonych względów Prokurator Generalny stwierdził, że istnieje merytoryczny i funkcjonalny związek między ustawą zasiłkową a wydanym z jej upoważnienia rozporządzeniem. Oba akty tworzą spójną, zdeterninowaną przez ustawodawcę, całość. Przepisy wykonawcze realizują cel wykonania ustawy zasiłkowej, jakim jest m.in. określenie dowodów stanowiących podstawę ustalania prawa do zasiłków, a także postępowania w tych sprawach.

2.2. W piśmie z 28 lutego 2014 r. Prokurator Generalny zajął dodatkowe stanowisko, wnosząc o stwierdzenie, że § 18 pkt 2 rozporządzenia w zakresie, w jakim określa termin złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Niezależnie od pewnych wątpliwości co do przedmiotu zaskarżenia (por. część III, pkt 1.1 uzasadnienia niniejszego wyroku) pytanie Sądu Rejonowego w Gliwicach dotyczy, zdaniem Prokuratora Generalnego, ustalenia, czy § 18 pkt 2 rozporządzenia narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji przez wykroczenie poza granice upoważnienia udzielonego w art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej.

Konstatując podobieństwo problemów prawnych podnoszonych przez oba pytające sądy, Prokurator Generalny odwołał się przy tym szeroko do poglądów zaprezentowanych w piśmie z 5 listopada 2013 r. W szczególności przypomniał, że zgodnie z przepisami ustawy zasiłkowej zasiłek macierzyński przysługuje „przez okres” ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres m.in. urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego. Podkreślił również, że ustalenie prawa do zasiłku macierzyńskiego ubezpieczonego niebędącego pracownikiem musi zostać dokonane na podstawie dowodów (określonych w ustawie zasiłkowej i w zaskarżonym rozporządzeniu), w tym o wniosek zawierający datę, od której ubezpieczony zamierza korzystać ze świadczenia. Wymóg składania takiego wniosku – i to przed terminem rozpoczęcia korzystania z zasiłku – Prokurator Generalny uznał za konsekwencją odpowiedniego stosowania wobec ubezpieczonych niebędących pracownikami przepisów Kodeksu pracy, nakazanego w art. 29 ust. 5 ustawy zasiłkowej. Wobec powyższego zaś stwierdził, że jednoznaczne wysłownienie takiego wymogu w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej nie stanowi przekroczenia granic delegacji ustawowej.

Prokurator Generalny zwrócił też uwagę na treść art. 29 ustawy zmieniającej. Przepis ten uregulował sytuację pracownika korzystającego w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej (tj. 17 czerwca 2013 r.) z dodatkowego urlopu macierzyńskiego, a więc, według Prokuratora Generalnego, sytuację zbliżoną do tej, w jakiej znalazła się niebędąca pracownikiem skarżąca w sprawie toczącej się przed Sądem Rejonowym w Gliwicach. Na podstawie art. 29 ustawy zmieniającej pracownik zyskał prawo do części takiego urlopu w wymiarze odpowiadającym różnicy między wymiarem urlopu określonym w art. 1821 kodeksu pracy, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, a wymiarem udzielonego mu urlopu. Części urlopu należało udzielić bezpośrednio po wykorzystaniu urlopu w udzielonym wymiarze, na pisemny wniosek pracownika, złożony nie później niż do dnia zakończenia udzielonego wcześniej urlopu. Ponadto pracownikowi korzystającemu w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej z dodatkowego urlopu macierzyńskiego należało udzielić urlopu rodzicielskiego, jeśli wystąpił o to pisemnie nie później niż do dnia zakończenia udzielonego wcześniej urlopu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego ustawodawca dopuścił składanie wniosków o udzielenie pozostałej części wydłużonego dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego do dnia zakończenia wcześniejszego urlopu, miał bowiem świadomość, że dochowanie przewidzianych w kodeksie pracy terminów może być utrudnione lub wręcz niemożliwe z powodu krótkiej *vacatio legis* ustawy zmieniającej. Ewentualne ustawowe przyzwolenie na późniejsze składanie wniosków o przyznanie zasiłku macierzyńskiego w sytuacjach zbieżnych z tą, w jakiej znalazła się skarżąca, prowadziłyby, w ocenie Prokuratora Generalnego, do bezzasadnego nierównego traktowania pracowników (zmuszonych do występowania o dodatkowy urlop macierzyński i urlop rodzicielski do dnia zakończenia udzielonego wcześniej urlopu) względem ubezpieczonych niebędących pracownikami.

3. Minister Pracy i Polityki Społecznej zajął stanowisko w pismach z 19 listopada 2013 r. oraz z 30 stycznia 2014 r.

3.1. W pierwszym z pism Minister Pracy i Polityki Społecznej nie podzielił opinii, iż zaskarżony przez Sąd Rejonowy w Warszawie § 20 pkt 3 rozporządzenia jest sprzeczny z przepisami ustawy zasiłkowej oraz Konstytucji.

Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdził, że zarówno urlop ojcowski, jak i zasiłek macierzyński za okres tego urlopu mają charakter fakultatywny i mogą być przyznane wyłącznie na wniosek ojca objętego ubezpieczeniem chorobowym. Jakkolwiek kodeks pracy określił termin złożenia wniosku o urlop ojcowski na co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem korzystania z niego, to już ustawa zasiłkowa, regulująca prawo do zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu ojcowskiego, nie wskazuje terminu, w jakim wniosek o zasiłek za ów okres powinien być zgłoszony u płatnika zasiłku. Jak zauważył Minister Pracy i Polityki Społecznej, nie ma to znaczenia, ponieważ w zakresie przyznawania zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu ojcowskiego przepisy ustawy zasiłkowej odwołują się do przepisów kodeksu pracy dotyczących urlopu ojcowskiego, a z przepisów kodeksowych wynika konieczność wystąpienia o urlop ojcowski z odpowiednim wyprzedzeniem (pod rygorem zniesienia obowiązku jego udzielenia przez pracodawcę). Wobec tego złożenie wniosku o przyznanie zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu ojcowskiego trzeba także z wyprzedzeniem.

Wymóg złożenia wniosku z siedmiodniowym wyprzedzeniem ma na celu umożliwienie pracodawcy przeorganizowanie pracy, ewentualnie też zapewnienie zastąpienia pracownika, który ma zamiar wykorzystać urlop ojcowski – na czas tego urlopu. Potrzeby takiej nie ma w przypadku ubezpieczonych niebędących pracownikami, dlatego § 20 pkt 3 rozporządzenia zastrzega jedynie, że wniosek o zasiłek macierzyński za okres przewidziany przepisami kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego powinien być złożony przed terminem rozpoczęcia korzystania z zasiłku macierzyńskiego i zawierać datę, od której ubezpieczony planuje korzystać z zasiłku macierzyńskiego za ten okres.

Minister Pracy i Polityki Społecznej skonkludował, że ujęta w § 20 pkt 3 rozporządzenia regulacja realizuje cel wykonania delegacji ustawowej, jakim jest określenie dowodów stanowiących podstawę ustalenia prawa do zasiłku, i nie przekracza jej granic.

3.2. W drugim z pism Minister Pracy i Polityki Społecznej nie podzielił poglądu Sądu Rejonowego w Gliwicach, że zakwestionowany § 18 pkt 2 rozporządzenia jest sprzeczny z przepisami Konstytucji.

Na uzasadnienie zajętego stanowiska Minister Pracy i Polityki Społecznej przedstawił argumentację odpowiadającą ściśle wywodom, które sformułował w piśmie z 19 listopada 2013 r. W podsumowaniu zamieścił zaś również analogiczną konkluzję, nie dopatrując się przekroczenia przez regulację zawartą w § 18 pkt 2 rozporządzenia granic wyznaczonych w delegacji ustawowej.

II

Na rozprawę 24 marca 2015 r. stawili się umocowani przedstawiciele Sądu Rejonowego w Gliwicach, Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Prokuratora Generalnego. Ponieważ na rozprawę nie stawili się prawidłowo powiadomiony przedstawiciel Sądu Rejonowego w Warszawie, główne motywy zadane przez ów sąd pytania prawnego przedstawił sędzia sprawozdawca.

W trakcie rozprawy przedstawiciel Sądu Rejonowego w Gliwicach sprostował fragment uzasadnienia pytania prawnego, wskazując, że – wbrew sformułowanemu przezeń stwierdzeniu o obligatoryjnym charakterze zasiłku macierzyńskiego – zasiłek ów ma charakter fakultatywny, gdyż jego przyznanie uzależnione jest od złożenia przez zainteresowanego ubezpieczonego stosownego wniosku. W pozostałym zakresie przedstawiciel pytającego sądu podtrzymał uzasadnienie pytania prawnego. Przedstawiciele Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Prokuratora Generalnego również podtrzymali swe pisemne stanowiska. W dalszej części rozprawy uczestnicy postępowania udzielili odpowiedzi na pytania składu orzekającego.

Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, aby wydać orzeczenie, i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny wątpliwości konstytucyjnych zgłoszonych przez pytające sądy należało rozstrzygnąć kwestie formalne związane ze spełnieniem przesłanek dopuszczalności orzekania przez Trybunał.

Rozpoznanie niniejszej sprawy wymagało nade wszystko ustalenia, czy sądy rejonowe, które zainicjowały postępowanie przed Trybunałem, mają legitymację do zadania pytań prawnych na podstawie 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).

Dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego jest uwarunkowana trzema przesłankami: 1) podmiotową – może to uczynić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, oraz 3) funkcjonalną – możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym ograniczona jest do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem.

O ile spełnienie dwóch pierwszych z wymienionych przesłanek nie budziło w wypadku rozpatrywanych pytań prawnych wątpliwości, o tyle wyjaśnienia wymagała realizacja przez nie przesłanki funkcjonalnej. Analizując postawione pytania przez pryzmat ich uzasadnień, Trybunał uznał przy tym za potrzebne uprzednie przyjrzenie się: 1) wzorcowi kontroli oraz przedmiotowi i zakresowi zaskarżenia w pytaniu prawnym Sądu Rejonowego w Gliwicach, jak również 2) stanom prawnym relewantnym dla opisanych przez pytające sądy stanów faktycznych.

1.1. W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Gliwicach Trybunał skonstatował, że wprowadzicie w *petitum* pytania sąd ów jako wzorzec kontroli wskazał wyłącznie art. 92 ust. 1 Konstytucji, to jednak w zasadniczej części uzasadnienia skoncentrował się na wykazaniu, że kwestionowany przepis rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 1594; dalej: rozporządzenie) narusza art. 59 ust. 15 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159; dalej: ustawa zasiłkowa), albowiem wykracza poza granice upoważnienia udzielonego w tym ostatnim przepisie. Sedno zarzutu oraz wspierającej go argumentacji dotyczy więc przede wszystkim naruszenia upoważnienia ustawowego, a dopiero w dalszej kolejności (pośrednio) art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał podtrzymał utrwaloną linię orzecniczą, zgodnie z którą w odniesieniu do wzorca kontroli stosuje się zasadę *falsa demonstratio non nocet*, pozwalającą Trybunałowi na zidentyfikowanie przepisu wyrażającego ów wzorzec mimo jego błędnego, w tym – niepełnego, oznaczenia w *petitum* pytania (por. np. wyroki z: 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50; 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12; 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9).

Zarzut naruszenia art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej, sformułowany *expressis verbis* i szczegółowo umotywowany w uzasadnieniu pytania prawnego Sądu Rejonowego w Gliwicach, podlegał wobec tego rozpoznaniu przez Trybunał.

Niezależnie od powyższego należało zauważyć, że w uzasadnieniu swojego pytania Sąd Rejonowy w Gliwicach zakwestionował istnienie w ustawie zasiłkowej wytycznych dotyczących treści wydawanego na jej podstawie rozporządzenia, co mogłoby świadczyć o formułowaniu zarzutu także w stosunku do ustawy zasiłkowej. Wniosek taki wydał się wszakże Trybunałowi nieuprawniony. Podniesiony w uzasadnieniu pytania prawnego brak wytycznych treściowych miał charakter zdecydowanie drugorzędny, wyraźnie subsydiarny względem zasadniczej argumentacji na rzecz tezy o przekroczeniu przez organ wydający rozporządzenie upoważnienia ustawowego. Dlatego, akceptując dopuszczalność uczynienia przepisu upoważniającego samodzielnym przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie pytania prawnego (por. np. wyroki z: 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91; 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22; 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82), w niniejszej sprawie, nawet przy uwzględnieniu zasady *falsa demonstratio non nocet*, nie było uzasadnione rozszerzanie zakresu zaskarżenia o badanie zgodności art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W konsekwencji Trybunał doszedł do wniosku, że oba pytania prawne stawiają wskazanym w nich przepisom (odpowiednio: § 18 pkt 2 i § 20 pkt 3 rozporządzenia) identyczny zarzut naruszenia granic upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej, przez wyznaczenie terminu złożenia przez osobę niebędącą pracownikiem wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego. Zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego pociąga zaś za sobą automatycznie zarzut pogwałcenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.2. W przedziale czasowym zakreślonym przez stany faktyczne spraw toczących się przed sądami pytającymi doszło do zmian prawa bezpośrednio lub pośrednio dotyczących przepisy, które sądy te uczyniły przedmiotem zaskarżenia (rozporządzenie) oraz głównym wzorcem kontroli (ustawę zasiłkową). Skłoniło to Trybunał do bliższego oglądu przedstawionych przez nie stanów prawnych.

1.2.1. Pytanie prawne Sądu Rejonowego w Warszawie zostało postawione na tle stanu faktycznego trwającego od 3 grudnia 2012 r. (początek dwutygodniowego okresu zasiłkowego wskazanego we wniosku skarżącego) do 19 marca 2013 r. (data wydania decyzji ZUS). Jakkolwiek w *petitum* pytania sąd ów podał, że odwołuje się do brzmienia ustawy zasiłkowej ustalonego tekstem jednolitym z 2010 r. (Dz. U. Nr 77, poz. 512), to z uzasadnienia pytania wynika bezspornie, że w istocie chodziło o wersję ustawy zasiłkowej obowiązującą w grudniu 2012 r. (czyli w trakcie biegu okresu, za który skarżący oczekiwał wypłaty zasiłku), uwzględniającą zatem jej modyfikacje późniejsze od sporządzenia wspomnianego tekstu jednolitego.

1.2.2. Jeśli chodzi o pytanie prawne Sądu Rejonowego w Gliwicach, zadane Trybunałowi 19 listopada 2013 r., stan prawny okazał się bardziej złożony. Należało przede wszystkim odnotować, że relewantny dla niego stan faktyczny trwał od 18 czerwca 2013 r. (początek pierwszego okresu zasiłkowego, wskazanego w datowanym na ten dzień wniosku skarżącej) do 30 grudnia 2013 r. (koniec drugiego okresu zasiłkowego podanego we wspomnianym wniosku).

W odniesieniu do głównego wzorca kontroli, tj. przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia, trzeba było z kolei podkreślić, że chociaż jego brzmienie nie uległo zmianie od czasu ustanowienia ustawy zasiłkowej, to jednak w okresie istotnym dla sprawy rozpoznawanej przez Sąd Rejonowy w Gliwicach przepis ten funkcjonował w kontekście normatywnym do pewnego stopnia odmiennym od tego, który występował w momencie formułowania pytania prawnego przez Sąd Rejonowy w Warszawie. W przededniu początku rzeczzonego okresu (17 czerwca 2013 r.) weszła bowiem w życie ustawa z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 675; dalej: ustawa zmieniająca).

Co się tyczy przedmiotu zaskarżenia, Sąd Rejonowy w Gliwicach zauważył, że 26 listopada 2013 r. – a więc po wniesieniu pytania prawnego, aczkolwiek jeszcze w trakcie drugiego okresu zasiłkowego wskazanego przez skarżącą – kwestionowane przepisy zostaną znowelizowane przez rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. poz. 1380; dalej: rozporządzenie nowelizujące). Ponieważ w chwili wydania decyzji przez organ rentowy (tj. 18 lipca 2013 r.) oraz w momencie kierowania przez Sąd Rejonowy w Gliwicach pytania prawnego zasiłek macierzyński za okres ustalony przepisami ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: kodeks pracy) jako okres urlopu rodzicielskiego był przyznawany na zasadach przewidzianych w § 18 rozporządzenia, więc pytający sąd słusznie zakwestionował konstytucyjność tego tylko przepisu.

Przed 26 listopada 2013 r. zaskarżony przepis brzmiał: „§ 18. Dowodami stanowiącymi podstawę przyznania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego przysługującego ubezpieczonemu za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego albo dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego są: (...) 2) w przypadku osoby niebędącej pracownikiem – jej wniosek złożony płatnikowi zasiłku macierzyńskiego przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego zasiłku za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres

dotatkowego urlopu macierzyńskiego albo dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego”. Natomiast od 26 listopada 2013 r. przepis ten brzmi: „§ 18. Dowodami stanowiącymi podstawę przyznania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego przysługującego ubezpieczonemu za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego albo dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, w razie gdy zasiłek macierzyński za okres bezpośrednio poprzedzający okres objęty wnioskiem o udzielenie takiego urlopu był pobierany przez tego ubezpieczonego, są: (...) 2) wniosek ubezpieczonego złożony płatnikowi zasiłku macierzyńskiego przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego zasiłku za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego albo dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego – w przypadku ubezpieczonego niebędącego pracownikiem”.

Po nowelizacji rozporządzenie określa w osobnych paragrafach: w dotychczasowym § 18 (pkt 2) – dowody stanowiące podstawę przyznania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu macierzyńskiego i dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, a w nowym § 18a (pkt 3) – dowody stanowiące podstawę do przyznania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu rodzicielskiego. W § 18a pkt 3 wprowadzono przy tym, identyczny z występującym w § 18 pkt 2, materialnoprawny termin złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego.

Trybunał zgodził się z poglądem Prokuratora Generalnego, że – w zakresie doniosłym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy – nowelizacja zaskarżonego przepisu miała charakter wyłącznie redakcyjny. Modyfikacji nie uległa bowiem zakwestionowana w rozpoznawanym pytaniu treść normy prawnej (rekonstruowanej, w istotnym w tym miejscu fragmencie, z § 18 rozporządzenia), w świetle której ubezpieczony niebędący pracownikiem, zainteresowany uzyskaniem zasiłku macierzyńskiego przysługującego mu przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego, musi złożyć płatnikowi zasiłku wniosek o jego przyznanie i wypłatę przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego świadczenia. To, iż zmianie poddano również wprowadzenie do wyliczenia w § 18 rozporządzenia, jest zaś nieistotne o tyle, że nie spowodowało wyłączenia spod zasięgu rzeczzonego przepisu sytuacji, w jakiej znalazła się skarżąca w sprawie toczącej się przed Sądem Rejonowym w Gliwicach.

Ponadto chociaż dostosowanie rozporządzenia do zmian w ustawie zasiłkowej dokonanych ustawą nowelizującą nastąpiło dopiero wraz z wejściem w życie rozporządzenia nowelizującego (tj. 26 listopada 2013 r.), to do tego czasu za bezpośrednią podstawę prawną przyznania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego za okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres urlopu rodzicielskiego – o co także ubiegała się skarżąca we wniosku datowanym na 18 czerwca 2013 r. – przyjmowano *de facto* § 18 pkt 2 zaskarżonego rozporządzenia. Okoliczność, że od 26 listopada 2013 r. podstawą tą jest § 18a pkt 3, wpływa jedynie na, nieco węższy niż przed tą datą, zakres przedmiotowy § 18. Zakres ów pozostał przy tym niezmienny w kluczowej dla niniejszej sprawy części, obejmującej przyznawanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego za okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego. Od początku bowiem istnienia urlopu rodzicielskiego (czyli od 17 czerwca 2013 r.) przysługiwanie zasiłku macierzyńskiego przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres tego urlopu zdeterminowane jest uprzednim przysługiwaniem zasiłku przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie nie zaistniała przesłanka utraty mocy obowiązującej przepisu w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, skutkująca koniecznością umorzenia postępowania.

Jednocześnie jednak, zważywszy na granice kognicji Trybunału w sprawach toczących się w trybie pytań prawnych i fakt nowelizowania § 18 pkt 2 rozporządzenia po wniesieniu przez Sąd Rejonowy w Gliwicach pytania prawnego, Trybunał stwierdził, że badaniu podlega wersja wskazanego przepisu obowiązująca w dniu wystąpienia przez ów sąd z pytaniem. Jako że przed wspomnianą nowelizacją zaskarżony przepis nie był zmieniany, Trybunał uczynił go przedmiotem kontroli w brzmieniu, w jakim obowiązywał od wejścia w życie, tj. od 9 maja 2012 r., do dnia poprzedzającego wejście w życie rozporządzenia nowelizującego, tj. do 25 listopada 2013 r.

1.3. Badając spełnienie przesłanki funkcjonalnej, należało rozważyć też kwestię wpływu ewentualnego wyroku Trybunału na postępowania toczące się przed sądami rejonowymi w Warszawie oraz w Gliwicach.

W tym względzie wypadało przede wszystkim przypomnieć konsekwentny pogląd Trybunału, zgodnie z którym w pierwszej kolejności relewantność pytania ustala sąd rozstrzygający zawisłą przed nim sprawę, gdyż z oczywistych powodów sąd ów musi stwierdzić, czy w stanie faktycznym i prawnym sprawy istnieje wątpliwość konstytucyjna co do szeroko rozumianej podstawy prawnej mającego zapaść orzeczenia. Dokonując takiej autonomicznej oceny, sąd kieruje się własną oceną konstytucyjności przepisów prawnych podlegających uwzględnieniu w danym postępowaniu.

Z autonomią sądu zadającego pytanie koresponduje jednak autonomia Trybunału, który – wypełniając powierzoną mu funkcję ustrojową – nie jest związany zapatrywaniem pytającego sądu dotyczącym istnienia legitymacji do wystąpienia z pytaniem prawnym ani tym bardziej jego stanowiskiem w sprawie konstytucyjności kwestionowanego aktu normatywnego, z zastrzeżeniem, że niedające się usunąć wątpliwości powinny zostać rozstrzygnięte na rzecz merytorycznego rozpoznania pytania.

Skoro przesłanki dopuszczalności pytania prawnego są niezależne od przesłanek decydujących o merytorycznym kształcie wyroku Trybunału zapadającego na skutek rozpoznania takiego pytania, okoliczność, czy orzeczenie Trybunału zmieni stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed pytającym sądem, nie ma żadnego znaczenia. Zasadniczą kwestią jest natomiast, czy istnieje w ogóle możliwość, by wyrok Trybunału wpłynął w danym przypadku na wynik sprawy, w związku z którą pytanie prawne skierowano.

1.3.1. Zdaniem Sądu Rejonowego w Warszawie stwierdzenie legalności § 20 pkt 3 rozporządzenia w zakresie, w jakim określa termin złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, będzie miało bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy, gdyż pozwoli na ocenę prawidłowości decyzji ZUS odmawiającej skarżącemu prawa do świadczenia, od której odwołanie zainicjowało postępowanie sądowe, oraz orzeczenie wyrokiem na podstawie art. 477¹⁴ § 1 albo 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.). Uznanie wskazanego przepisu rozporządzenia za niezgodny z Konstytucją będzie stanowiło bezpośrednią podstawę do uwzględnienia odwołania; w przeciwnym razie zaistnieją przesłanki jego oddalenia.

Z kolei według Sądu Rejonowego w Gliwicach pozytywna odpowiedź na postawione przezeń pytanie prawne otworzy drogę do skutecznego dochodzenia przez skarżącą zasiłku macierzyńskiego. W świetle argumentacji zawartej w uzasadnieniu pytania przyjęto, że również zdaniem tego pytającego sądu uznanie § 18 pkt 2 rozporządzenia za niezgodny z Konstytucją stworzy podstawę do uwzględnienia odwołania skarżącej; orzeczenie przeciwne spowoduje zaś jego oddalenie.

1.3.2. Poglębiona lektura uzasadnień obu pytań prawnych nasunęła pewne wątpliwości co do potencjalnego wpływu odpowiedzi Trybunału na rozstrzygnięcie spraw, na gruncie których je zadano. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania połączonych pytań wątpliwości te trzeba było rozwiązać.

Otóż nie można było z góry wykluczyć, że do konkluzji o konieczności składania przez ubezpieczonych niebędących pracownikami wniosków o zasiłek macierzyński przed rozpoczęciem okresu, przez który zasiłek ów miałby im przysługiwać, przywiedzie po prostu prawidłowa wykładnia ustawy zasiłkowej oraz przepisów, do których ona odsyła. Oznaczałoby to, że termin stanowiący oś sporów w toczących się przed pytającymi sądami sprawach przesądził sam ustawodawca, nadając instytucji zasiłku macierzyńskiego określony kształt normatywny. Rozporządzenie jedynie uwyrażniałoby płynący z przepisów ustawowych wymóg. W rezultacie jego wystowienie albo pominięcie w rozporządzeniu niczego by w sytuacji tej grupy świadczeniobiorców nie zmieniło.

W takiej, hipotetycznej, sytuacji problematyczne stałoby się to, czy utrata mocy obowiązującej przez zaskarżone przepisy mogłaby prowadzić do orzeczeń innych niż oddalające odwołania skarżących, a więc czy pytające sądy rzeczywiście stanęły przed opisaną przez nie alternatywą rozstrzygnięcia.

Mimo to Trybunał podzielił swój wcześniejszy pogląd, że przesłanki funkcjonalnej „nie można pojmować w sposób wąski i ograniczać tylko i wyłącznie do sytuacji, gdy treść rozstrzygnięcia konkretnej sprawy w rozumieniu art. 325 k.p.c. (tzw. formuła sentencji) byłaby inna, gdyby Trybunał stwierdził niezgodność określonego aktu normatywnego lub jego części z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. (...) związek pytania prawnego z toczącym się postępowaniem w rozumieniu art. 193 Konstytucji obejmuje zarówno wpływ rozstrzygnięcia w kwestii zgodności z Konstytucją przepisu będącego przedmiotem pytania prawnego na treść części decyzyjnej wyroku (...), jak również na istotne motywy uzasadnienia, w tym przede wszystkim na podstawę prawną wyroku (...)” (wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Spełnienie przesłanki funkcjonalnej nie oznacza zatem, że każdorazowo i bezwarunkowo wyeliminowanie niekonstytucyjnej normy powinno prowadzić w identycznych okolicznościach do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd zadający pytanie prawne.

Mając na uwadze, że wątpliwości co do przesłanki funkcjonalnej, takie jak ujawniona wyżej, winny być generalnie rozstrzygane na rzecz merytorycznego rozpoznania pytania prawnego, Trybunał uznał, iż w wypadku pytań zadanych przez sądy rejonowe w Warszawie oraz w Gliwicach spełniony został wymóg zależności między rozstrzygnięciem sprawy a odpowiedzią na pytanie prawne, i w tym zakresie nie ma przeszkód do merytorycznego orzekania w niniejszym postępowaniu.

2. Merytoryczną ocenę zgodności zaskarżonych przepisów z zasadniczym wzorcem kontroli, tj. art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej, należało rozpocząć od omówienia tych elementów konstrukcji zasiłku macierzyńskiego, które są najistotniejsze dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

2.1. Począwszy od 1 stycznia 1999 r. na polski system ubezpieczeń społecznych, którego podstawy ujęte są w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121; dalej: ustawa systemowa), składają się cztery rodzaje ubezpieczeń: 1) ubezpieczenie emerytalne; 2) ubezpieczenia rentowe; 3) ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych; 4) ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa, zwane w ustawie systemowej „ubezpieczeniem chorobowym”. Funkcją tak rozumianego ubezpieczenia chorobowego jest ochrona przed skutkami – w sferze zdolności do pracy oraz możliwości jej wykonywania – dwóch typów zdarzeń losowych: choroby oraz szeroko pojmowanego macierzyństwa (czy też lepiej – rodzicielstwa).

Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia chorobowego obejmują: zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne, zasiłek wyrównawczy, zasiłek macierzyński oraz zasiłek opiekuńczy. W zakresie ryzyka (konieczności) czasowego powstrzymywania się od pracy w związku z urodzeniem, pielęgnacją lub wychowaniem dziecka ubezpieczenie chorobowe umożliwia uzyskanie dwóch ostatnich spośród wymienionych świadczeń.

2.2. Nabycie prawa do zasiłku macierzyńskiego ograniczone jest zajściem odpowiedniego zdarzenia (ryzyka) ubezpieczeniowego w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego, ewentualnie w okresie ochronnym. Ubezpieczenie to zależy zaś od posiadania stosownego tytułu. Tytuł podlegania ubezpieczeniu chorobowemu stanowi zatrudnienie lub inna działalność, których podjęcie stwarza obowiązek ubezpieczenia chorobowego lub uprawnienie do objęcia nim na zasadach dobrowolności w rozumieniu przepisów ustawy systemowej (art. 3 pkt 1 ustawy zasiłkowej). Obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu podlegają m.in. pracownicy, z wyłączeniem prokuratorów (art. 11 ust. 1 w związku z art. 6 ustawy systemowej), natomiast dobrowolnie, na swój wniosek – m.in. następujące, objęte obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym, osoby: nakładcy, zleceniobiorcy czy prowadzący pozarolniczą działalność oraz osoby z nimi współpracujące (art. 11 ust. 2 w związku z art. 6 ustawy systemowej).

Ponieważ ustawa zasiłkowa wielokrotnie – w tym również w odgrywającym kluczową rolę w niniejszej sprawie art. 29 ust. 5 i 5a – odsyła do przepisów kodeksu pracy, trzeba było od razu odnotować, że do osób niebędących w świetle tego kodeksu pracownikami, akt ten, w tym jego dział ósmy, poświęcony uprawnieniom pracowników związanym z rodzicielstwem, stosuje się wyłącznie na podstawie odrębnych przepisów; takimi są właśnie przepisy ustawy zasiłkowej. Wprawdzie ustawa ta rozróżnia ubezpieczonych będących pracownikami (na gruncie kodeksu pracy) i niebędących nimi, ale w szeregu odesłań do wspomnianego kodeksu – także w przypadku odesłań zawartych w art. 29 ust. 5 i 5a – nie różnicuje obu grup. Nie pozostaje to bez wpływu na ukształtowanie ich sytuacji w zakresie prawa do zasiłku macierzyńskiego.

2.3. Świadczenia regulowane ustawą zasiłkową mają charakter okresowy. Co się tyczy zasiłku macierzyńskiego, przysługuje on m.in. przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres: 1) urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopu rodzicielskiego (art. 29 ust. 5 ustawy zasiłkowej); 2) urlopu ojcowskiego (art. 29 ust. 5a ustawy zasiłkowej).

2.3.1. Przystępując do analizy powołanych przepisów ustawy zasiłkowej, należało przede wszystkim zwrócić uwagę, że kiedy mówi się o „okresie przysługiwania zasiłku”, można mieć na myśli co najmniej trzy różne przedziały czasowe: 1) okres tożsamy (równoczesny) z okresem urlopu lub okresem równoważnym temu urlopowi, w trakcie którego ubezpieczony dysponuje uprawnieniem do równoległego pobierania zasiłku; 2) potencjalnie dłuższy interwał czasu (biegnący na przykład, jeśli chodzi o typowy przypadek urlopu ojcowskiego, do ukończenia przez dziecko 12 miesięcy życia), w trakcie którego może przypaść pierwszy z okresów; 3) okres przedawnienia, z upływem którego roszczenie o zasiłek nie może już być skutecznie dochodzone.

Pierwszej interpretacji „okresu przysługiwania zasiłku” odpowiada pojęcie okresu zasiłkowego zdefiniowane przez prawodawcę w ustawie zasiłkowej. Definicję tę – w odniesieniu do zasiłku chorobowego – odczytuje się łącznie z art. 8 i art. 9 ust. 1 ustawy zasiłkowej. Z tych oraz analogicznych przepisów dotyczących pozostałych świadczeń (świadczenia rehabilitacyjnego – art. 18 ust. 2, zasiłku wyrównawczego – art. 23 ust. 3, zasiłku macierzyńskiego – art. 29 ust. 5 i 5a oraz art. 29a, i zasiłku opiekuńczego – art. 33 ust. 1) daje się odtworzyć ogólne pojęcie okresu zasiłkowego: jest nim ustalony przez ustawę zasiłkową okres czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby oraz okres niemożności wykonywania pracy z innej przyczyny (traktowanej na gruncie ustawy zasiłkowej na równi z chorobą), przez który ubezpieczony ma prawo do określonego w tej ustawie świadczenia pieniężnego.

Oprócz tego w ustawie zasiłkowej występują takie wyrażenia jak „okres pobierania (...)” (art. 29 ust. 4a) czy „okres wypłaty (...)” (art. 29 ust. 6), a w doktrynie i judykaturze także „okres korzystania z (...)” zasiłku. Wszystkie te, używane często zamiennie, wyrażenia są potencjalnie wieloznaczne. Z jednej strony może bowiem chodzić

o okres, w którym faktycznie pobiera (wyplaca) się świadczenie, i w tym sensie korzysta się z niego, a z drugiej strony o interwał, w powiązaniu z którym świadczenie się pobiera (wyplaca itd.), a więc o okres zasiłkowy w podanym wyżej rozumieniu. Oba okresy nie muszą się przy tym pokrywać, gdyż z uwagi na ustawową długość okresu zasiłkowego oraz indywidualną sytuację ubezpieczonego pobieranie (wyplata) zasiłku może zakończyć się, a nawet w całości przypaść po upływie okresu zasiłkowego.

2.3.2. Trybunał uznał za konieczne podkreślenie, że we wszystkich przepisach ustawy zasiłkowej definiujących okresy zasiłkowe, i tylko w tych przepisach, prawodawca posłużył się wyrażeniem „przez okres”; odnosząc się do okresów zasiłkowych w pozostałych przepisach (zob. np. art. 11 ust. 1b, art. 13, art. 29 ust. 4a), użył natomiast wyrażenia „za okres”.

Jakkolwiek pośród reguł wykładni językowej nie odnajdzie się dyrektywy szczegółowej, która pozwalałaby automatycznie przypisywać prawodawcy konsekwencję językową w zakresie stosowania wyrażeń przyimkowych, to interpretatora wiąże ogólne założenie o konsekwentności językowej twórcy tekstu prawnego, zwłaszcza gdy w toku jego wykładni daje się stwierdzić istotną prawidłowość redakcyjną. Z taką prawidłowością ma się niewątpliwie do czynienia w analizowanej sytuacji.

Wykładnia językowa art. 29 ust. 5 i 5a ustawy zasiłkowej, uwzględniająca wspomniane założenie oraz normatywny makrokontekst w postaci przepisów kodeksu pracy, skłoniła Trybunał do wniosku, że wyrażenie „przez okres”, użyte do wyznaczenia okresu zasiłkowego, służy uwypukleniu tego, że zasiłek macierzyński przysługuje i stąd zasadniczo winien być wypłacany (pobierany) – w trakcie – urlopu bądź równoważnego mu okresu.

Przyjęta interpretacja koresponduje ściśle z pojmowaniem wyrażenia „przez okres” w języku ogólnym. Przypomnieć bowiem wypada, że przyimek „przez” wraz z przyłączanym rzeczownikiem tworzy w kontekstach temporalnych wyrażenia wskazujące na trwanie czegoś w jakimś zamkniętym okresie, innymi słowy komunikujące czas trwania stanu lub zdarzenia, o którym jest mowa.

Mając na uwadze powyższe oraz to, że interpretowane przepisy ustawy zasiłkowej nie różnicują sytuacji ubezpieczonych, należało uznać, iż w odniesieniu do ogółu ubezpieczonych okresy urlopów określone w przepisach kodeksu pracy wskazują przede wszystkim na okresy zasiłkowe (jeśli chodzi o ubezpieczonych niebędących pracownikami, równoważne okresem tych urlopów), tj. okresy, przez które zasiłek macierzyński przysługuje, a dopiero w dalszej kolejności na, skądinąd identyczne z okresami zasiłkowymi, wymiary czasowe świadczenia, brane w rachubę podczas obliczania jego wymiaru.

2.3.3. Zastosowanie przez prawodawcę wyrażenia „za okres” w pozostałych przepisach ustawy zasiłkowej wydało się Trybunałowi naturalne choćby z tego względu, że obejmują one swym zasięgiem liczne sytuacje, w których do ustalenia prawa do świadczenia dochodzi po upływie okresu zasiłkowego (por. np. art. 30 ust. 2) lub jego wypłata następuje albo jest kontynuowana po tym czasie. Analogiczne powody usprawiedliwiałyby systematyczne użycie wyrażenia „za okres” w przepisach zaskarżonego rozporządzenia.

Nie sposób było oczywiście nie dostrzec pewnej redakcyjnej niekonsekwencji, jaką ujawnia porównanie tekstów ustawy zasiłkowej i kodeksu pracy. Otóż w art. 184 kodeksu pracy, stanowiącym (w obecnym brzmieniu), że „za czas urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego oraz urlopu rodzicielskiego przysługuje zasiłek macierzyński na zasadach i warunkach określonych odrębnymi przepisami”, prawodawca posłużył się wyrażeniem „za czas”, równoznacznym z wyrażeniem „za okres”. W związku z tym należało przypomnieć, że w początkach obowiązywania kodeksu pracy zasiłek macierzyński uregulowany był ustawą z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. Nr 47, poz. 280, ze zm.). Wprawdzie, definiując w niej okresy zasiłkowe, prawodawca posługiwał się najczęściej wyrażeniem „przez okres” (tak w art. 8 oraz art. 31 ust. 1; podane oznaczenia jednostek redakcyjnych dotyczą tekstu pierwotnego), ale nie był w tej mierze konsekwentny – w szczególności w przepisach rozdziału poświęconego zasiłkowi macierzyńskiemu (mianowicie w art. 26 ust. 2 i art. 27 ust. 2), w których użył wyrażenia „za okres”. Można jedynie przypuszczać, że miało to właśnie związek z brzmieniem art. 184 kodeksu pracy, ustanowionego wcześniej, bo na początku lipca 1974 r. W ustawie zasiłkowej, która od 1 września 1999 r. zastąpiła ustawę o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa z 1974 r., doszło do redakcyjnego ujednoczenia przepisów definiujących okresy zasiłkowe. W uzasadnieniu projektu ustawy zasiłkowej (zob. druk sejmowy nr 840/III kadencja) wyjaśniono zresztą dobitnie, że prawo do zasiłku macierzyńskiego ma przysługiwać wszystkim ubezpieczonym „przez okres odpowiadający okresowi urlopu macierzyńskiego lub urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego”. Ujednoczenie ominęło jednak kodeks pracy.

2.4. Powyższe konstatacje pozwoliły odnieść się na marginesie do poruszonej przez obydwie pytające sądy kwestii wzajemnego stosunku terminu przedawnienia roszczeń zasiłkowych, wyznaczonego w art. 67 ust. 1 ustawy zasiłkowej, i końcowego terminu przysługiwania zasiłku macierzyńskiego. Zdaniem Sądu Rejonowego w Warszawie, skoro ustawa samodzielnie i odrębnie określa termin wygaśnięcia roszczenia o wypłatę zasiłku,

to istnieją podstawy do wnioskowania, że § 20 pkt 3 rozporządzenia, w zaskarżonym zakresie, został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Również Sąd Rejonowy w Gliwicach podniósł, że zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy zasiłkowej roszczenie o wypłatę zasiłku macierzyńskiego przedawnia się po upływie 6 miesięcy od ostatniego dnia okresu, za który zasiłek przysługuje.

Należało wszakże wyraźnie podkreślić, że wbrew sugestiom pytających sądów, czym innym jest, przewidziany w art. 67 ust. 1 ustawy zasiłkowej, sześciomiesięczny termin zgłoszenia roszczeń zasiłkowych, a czym innym, wskazany w zaskarżonych przepisach, termin złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego, którego dochowanie warunkuje bieg okresu zasiłkowego. Trybunał nie znalazł przy tym przekonujących argumentów za tym, by przez przyzmat tego artykułu dokonywano wykładni (językowej) art. 29 ust. 5 i 5a ustawy zasiłkowej, definiującego okresy zasiłkowe.

2.5. Rezultat wykładni językowej podlegał weryfikacji w toku wykładni funkcjonalnej.

2.5.1. Wykorzystując swoje dotychczasowe orzecznictwo, Trybunał potwierdził najpierw, że celem ustawy zasiłkowej jest stworzenie systemu świadczeń kompensujących ubezpieczonym utratę bądź ograniczenie zarobków, wtedy gdy z powodu zaistnienia zdarzeń objętych ryzykiem ubezpieczenia chorobowego, tj. niezdolności do pracy albo niemożności jej wykonywania wskutek choroby albo macierzyństwa, nie mogą przejściowo uzyskiwać dochodu ze swej działalności zarobkowej (por. wyroki z: 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 22; 3 grudnia 2007 r., sygn. SK 45/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 152; 16 listopada 2010 r., sygn. P 86/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 101).

Trybunał zaakceptował poza tym tradycyjne zapatrywanie, zgodnie z którym zadanie zasiłku macierzyńskiego polega na zapewnieniu ubezpieczonym środków utrzymania zamiast zarobków utraconych albo zmniejszonych ze względu na czasowe powstrzymanie się od pracy w związku z przyjściem na świat dziecka i koniecznością jego pielęgnacji przez pierwsze miesiące życia, ewentualnie w związku ze sprawowaniem opieki nad małym dzieckiem przyjętym na wychowanie (por. np. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2013, s. 299; D. Dzienisiuk, *Wpływ ubezpieczonych na prawo do świadczeń z tytułu rodzicielstwa*, „Państwo i Prawo” z. 8/2013, s. 36). Przynajmniej więc w założeniu podstawę utrzymania osoby sprawującej osobistą opiekę nad nowo narodzonym dzieckiem stanowiąc ma zasiłek macierzyński (por. wyrok z 13 kwietnia 2011 r., sygn. SK 33/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 23).

Wskazany cel zasiłku macierzyńskiego okazał się zbieżny z odtworzonym przez Trybunał na podstawie analizy rozwiązań przyjętych w ustawie zasiłkowej. Odpowiada mu bowiem taka konstrukcja normatywna, która sprzyja korzystaniu z zasiłku w trakcie okresu zasiłkowego.

2.5.2. Ustalenia w przedmiocie *ratio legis* badanej instytucji prawnej Trybunał postanowił opatrzyć krótkim komentarzem. Otóż Trybunał miał świadomość tego, że ustawowa regulacja zasiłku macierzyńskiego nie jest jednolita (konsekwentna). Dotyczy to zwłaszcza okresowego charakteru zasiłku oraz jego funkcji kompensacyjnej.

Nie ulega wątpliwości, że w przeciwieństwie na przykład do jednorazowej zapomogi czy dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia się dziecka, normowanych przepisami ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114), zasiłek macierzyński – zważywszy na jego cel – został ukształtowany zasadniczo jako świadczenie okresowe. Jednakże przysługiwanie zasiłku macierzyńskiego przez wyznaczony przepisami okres nie przesądza jeszcze, czy zasiłek ów będzie wypłacany sukcesywnie, czy też zostanie wypłacony jednorazowo. Nierzadko okaże się to skutkiem decyzji samego prawodawcy, znajdujących odzwierciedlenie w kodeksie pracy i w ustawie zasiłkowej. Abstrahując od nadzwyczajnych wypadków późniejszej wypłaty, wskazać można zwyczajne normatywne czynniki wpływające na realną możliwość skorzystania z zasiłku macierzyńskiego w okresie, przez który zasiłek ów przysługuje. W art. 64 ust. 1 ustawy zasiłkowej prawodawca przesądził na przykład, że wypłata zasiłków przez płatników składek albo przez ZUS powinna następować generalnie wraz z wypłatą wynagrodzenia, to zaś co do zasady wypłaca się z dołu (art. 85 § 2 kodeksu pracy), bądź – gdy płatnikiem zasiłku jest ZUS – bieżąco po stwierdzeniu uprawnień. W każdym jednak razie nie później niż w ciągu 30 dni od daty złożenia dokumentów niezbędnych do stwierdzenia uprawnień do zasiłków (art. 64 ust. 1 ustawy zasiłkowej). W przypadku krótkiego urlopu (takim jest np. dwutygodniowy urlop ojcowski) siłą rzeczy do wypłaty zasiłku dojdzie zwykle już po jego zakończeniu.

Co się tyczy kompensacyjnej funkcji zasiłku, trzeba zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, zasiłek macierzyński przysługuje nieraz nawet wtedy, gdy ubezpieczony nie doznał uszczerbku w zarobkach. Na przykład chociaż możliwość wykonywania pracy u pracodawcy udzielającego urlopu, przez który przysługuje zasiłek macierzyński, jest ograniczona, to przepisy generalnie nie zabraniają podjęcia działalności zarobkowej kompensującej utracone zarobki, na podstawie umów cywilnoprawnych czy w ramach działalności gospodarczej. Przerwanie wszelkiej działalności zarobkowej w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem występuje w ustawie zasiłkowej jako przesłanka prawa do zasiłku macierzyńskiego wyjątkowo (por. art. 29 ust. 4 i 4a ustawy

zasiłkowej). Podobnie pobierającemu zasiłek macierzyński przedsiębiorcy wolno w dalszym ciągu prowadzić działalność gospodarczą lub podejmować dodatkowe zatrudnienie. W szczególności przedsiębiorca nie ma obowiązku, a w przypadku okresów zasiłkowych krótszych niż 30 dni wręcz prawnej możliwości (por. art. 14a ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej; Dz. U. z 2013 r. poz. 672, ze zm.), zawieszenia jej prowadzenia w okresie korzystania z zasiłku. Po drugie, przy niektórych tytułach ubezpieczenia obowiązujące regulacje nie pozwalają na wyeliminowanie ryzyka utraty dochodu w wyniku rodzicielstwa – na przykład w sytuacji ubezpieczenia dobrowolnego, gdyż podstawa wymiaru składek, a tym samym zasiłku macierzyńskiego, jest wówczas ograniczona do 250% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (por. art. 20 ust. 3 ustawy systemowej).

W opinii Trybunału ukazane odstępstwa od ogólnej ustawowej konstrukcji zasiłku macierzyńskiego nie zaprzeczają istocie zasiłku macierzyńskiego jako świadczenia pieniężnego: 1) przysługującego ubezpieczonemu zasadniczo przez okres, a zatem w trakcie, przerwy w pracy lub innej działalności zarobkowej, w związku z urodzeniem dziecka i koniecznością jego pielęgnacji przez pierwsze miesiące życia, czy też sprawowaniem opieki nad małym dzieckiem przyjętym na wychowanie, a przy tym 2) mającego na celu rekompensatę zarobku utraconego bądź zmniejszonego z powodu owej przerwy i zabezpieczenie ubezpieczonemu źródła dochodu przez ten właśnie czas.

2.6. Poza ochroną w zakresie ryzyka ubezpieczeniowego, instytucja zasiłku macierzyńskiego spełnia, co słusznie zauważył Sąd Rejonowy w Gliwicach, funkcję ochrony macierzyństwa. Z pewnością normowane ustawą zasiłkową uprawnienie matki do zasiłku macierzyńskiego wiąże się z realizowaniem przez nią prawa do szczególnej pomocy władz publicznych w okresie przed urodzeniem dziecka i po jego urodzeniu, wyrażonego w art. 71 ust. 2 Konstytucji. W tym kontekście całkowite pozbawianie prawa do zasiłku macierzyńskiego osób, które spóźniły się ze złożeniem stosownego wniosku, cechuje, zdaniem pytającego sądu, nad wyraz daleko idący rygoryzm. W analogicznych, według niego, sytuacjach spóźnienia się z wnioskiem o przyznanie i wypłatę zasiłku chorobowego ustawa ta jedynie ogranicza wysokość zasiłku, a niekiedy nawet nie przewiduje żadnych negatywnych skutków.

Odnosząc się do stanowiska Sądu Rejonowego w Gliwicach, Trybunał Konstytucyjny postanowił przypomnieć, że art. 71 ust. 2 Konstytucji wyraźnie nakłada na ustawodawcę obowiązek ukształtowania prawa matki do szczególnej pomocy władz publicznych w okresie przed urodzeniem dziecka i po jego urodzeniu. Z tego względu to ustawodawca wyznacza ostateczną treść przysługującego jej prawa podmiotowego. Jednakże aby pomoc, o której mowa w art. 71 ust. 2 ustawy zasadniczej, mogła spełnić swą rolę, nie może być iluzoryczna – ustawa musi zagwarantować jej realny wymiar (por. wyrok z 13 kwietnia 2011 r., sygn. SK 33/09). Wobec tego rzeczywiście może zastanawiać, czy nakładane na ubezpieczonych warunki skorzystania z uprawnienia do zasiłku macierzyńskiego w sytuacjach identycznych z występującą w sprawie rozpatrywanej przez Sąd Rejonowy w Gliwicach, jak również w sytuacjach do niej zbliżonych, nie są nadmiernie sztywne, a zwłaszcza czy konsekwencje niedochowania tych warunków w wypadku zaistnienia po stronie ubezpieczonego obiektywnej przeszkody nie są zbyt radykalne, nieproporcjonalne do celów, jakim mają służyć.

Choć jednak postawiony przez Sąd Rejonowy w Gliwicach problem zasługuje niewątpliwie na uwagę, to – zważywszy na wskazany w jego pytaniu prawnym przedmiot zaskarżenia: przepisy rozporządzenia, a nie ustawy zasiłkowej – Trybunał nie mógł się do niego odnieść w niniejszej sprawie. Aby ją rozstrzygnąć, istotne było bowiem wyłącznie to, że prawodawca wyraźnie przyjął określoną, przedstawioną wcześniej, konstrukcję normatywną zasiłku macierzyńskiego, w tym również takie, a nie inne konsekwencje naruszenia postawionych przez siebie warunków realizacji uprawnienia do tego świadczenia. Konkludując, argumenty podniesione przez pytający sąd mogłyby ewentualnie uzasadniać kontrolę konstytucyjności ustawowej regulacji zasiłku macierzyńskiego w odrębnym postępowaniu.

3. Na tle powyższych ustaleń można było przystąpić do zbadania sytuacji prawnej ubezpieczonych niebędących pracownikami, pod kątem zasadności zakreślenia w rozporządzeniu nieprzekraczalnego terminu złożenia przez nich wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego za okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako: 1) okres urlopu ojcowskiego (w związku z pytaniem Sądu Rejonowego w Warszawie), oraz 2) okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego (w związku z pytaniem Sądu Rejonowego w Gliwicach). Zważywszy że sytuację tę prawodawca uregulował analogicznie do sytuacji prawnej pracowników, omówieniem sytuacji tej ostatniej grupy świadczeniobiorców poprzedzić trzeba było każdorazowo rozpoznanie sytuacji ubezpieczonych niebędących pracownikami.

3.1. Sytuacja prawna pracowników w kontekście prawa do zasiłku macierzyńskiego przez okres urlopu ojcowskiego.

3.1.1. Ponieważ, zgodnie z art. 29 ust. 5a ustawy zasiłkowej, zasiłek macierzyński przysługuje przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego, należało wpięrow zwrócić uwagę na przepisy kodeksowe dotyczące udzielania urlopu ojcowskiego.

Prawo ojca dziecka do urlopu ojcowskiego statuuje art. 182³ kodeksu pracy. Skorzystanie z niego ograniczone jest, co do zasady, wyłącznie wiekiem dziecka oraz obowiązkiem przedłożenia pracodawcy odpowiedniego wniosku. Urlop ojcowski przysługuje w wymiarze 2 tygodni, rozumianych jako 14 kolejnych dni kalendarzowych, nie dłużej jednak niż (w szczególności) do ukończenia przez dziecko 12 miesięcy życia. Jeżeli pracownik wystąpi o urlop ojcowski w terminie nie krótszym niż 7 dni przed jego planowanym początkiem, to pracodawca jest zobligowany wniosek ten uwzględnić. Zgodnie z art. 184 kodeksu pracy „za czas” urlopu ojcowskiego przysługuje zasiłek macierzyński na zasadach i warunkach określonych odrębnymi przepisami. Aktualnie materię tę reguluje ustawa zasiłkowa oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze.

3.1.2. W odniesieniu do ubezpieczonych będących pracownikami określenie początku okresu zasiłkowego nie nastęrcza trudności. Zasiłek macierzyński przysługuje przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego (art. 29 ust. 5a ustawy zasiłkowej), za każdy dzień tego okresu (art. 11 ust. 4 w związku z art. 31 ust. 5 ustawy zasiłkowej), a więc od pierwszego dnia urlopu ojcowskiego. Przesądza to o tożsamości urlopu ojcowskiego i sprzężonego z nim okresu zasiłkowego.

Jak już wspomniano, fakultatywne uprawnienie do urlopu ojcowskiego wymaga wystąpienia przez zainteresowanego pracownika ze stosownym wnioskiem. Powiązanie realizacji uprawnienia do zasiłku macierzyńskiego z przebywaniem na urlopie ojcowskim uczyniło racjonalnym ograniczenie liczby wniosków składanych przez pracownika do jednego. Zważywszy na subsydiarność uprawnienia do zasiłku macierzyńskiego względem uprawnienia do urlopu ojcowskiego, prawodawca słusznie uznał, że nie ma potrzeby nakładania na pracowników obowiązku występowania o przyznanie i wypłatę zasiłku; wystarczy wniosek urlopowy. Data, od której przysługuje zasiłek macierzyński, wynika bezpośrednio z wniosku o taki urlop – jest ona po prostu równoważna początkowej dacie urlopu wskazanej w tym wniosku. Wprowadzenie końcowego terminu złożenia wniosku o urlop ojcowski, wyprzedzającego o 7 dni początek tego urlopu, pod rygorem zniesienia obowiązku jego udzielenia przez pracodawcę, miało zaś na celu umożliwienie pracodawcy odpowiedniego zorganizowania pracy i ewentualnie zapewnienia zastępstwa w czasie nieobecności pracownika.

3.2. Sytuacja prawna ubezpieczonych niebędących pracownikami w kontekście prawa do zasiłku macierzyńskiego przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego.

3.2.1. W odniesieniu do ubezpieczonych niebędących pracownikami ustawa zasiłkowa nie wprowadza odrębnej regulacji zakresu uprawnienia do zasiłku macierzyńskiego – art. 29 ust. 5a oraz zawarte w nim odesłanie do przepisów kodeksowych dotyczą nie tylko pracowników, lecz także ubezpieczonych z innego tytułu.

W świetle wcześniejszych ustaleń Trybunał stanął na stanowisku, że w stosunku do ubezpieczonych, którzy nie mają prawa do urlopu ojcowskiego, przepis kodeksu pracy (art. 182³) określający długość trwania tego urlopu wskazuje przede wszystkim na analogiczny do urlopu ojcowskiego okres zasiłkowy, tj. okres, w trakcie którego ubezpieczonemu z tej grupy przysługuje zasiłek macierzyński.

Jak wyjaśniono wyżej, w wypadku pracowników funkcję wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku spełnia wniosek o udzielenie urlopu ojcowskiego. Co więcej, data, od której wypłaca się ów zasiłek, wynika bezpośrednio z wniosku urlopowego – jest ona równoważna początkowej dacie urlopu podanej w tym wniosku.

Ponieważ ubezpieczeni niebędący pracownikami nie korzystają z urlopów, i wobec tego nie występują o ich udzielenie, a jednocześnie fakty uzasadniające przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego nie są jego płatnikowi znane z urzędu, więc w wypadku tych ubezpieczonych wniosek urlopowy musiał zostać zastąpiony innym wnioskiem.

Ustawodawca nie przesądził, czy ubezpieczony niebędący pracownikiem ma składać wniosek odpowiadający w brzmieniu wnioskowi urlopowemu (tj. wniosek o potraktowanie wskazanego w nim okresu jako okresu zasiłkowego analogicznego do urlopu ojcowskiego), co czyniłoby zbędnym oddzielne występowanie o zasiłek, czy też ma składać wprost wniosek o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego. Kwestię tę prawodawca rozstrzygnął w zaskarżonym przepisie rozporządzenia (§ 20 pkt 3), z alternatywnych i zarazem równoważnych opcji wybierając rozwiązanie cechujące się, jak się wydaje, większym stopniem komunikatywności (czytelniejsze dla zainteresowanych uzyskaniem zasiłku).

Jako że w odniesieniu do ubezpieczonych niebędących pracownikami okres zasiłkowy jest analogiczny do okresu zasiłkowego przysługującego pracownikom, a jego początek – tak samo uzależniony od woli konkretnego uprawnionego (w granicach wyznaczonych przepisami ustawy zasiłkowej i kodeksu pracy), to wniosek ubezpieczonego niebędącego pracownikiem o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego powinien wskazywać datę stanowiącą początkowy termin okresu zasiłkowego.

Wreszcie – podobnie jak wniosek o udzielenie urlopu ojcowskiego – wniosek ubezpieczonego niebędącego pracownikiem o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego „za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego” winien być złożony przed rozpoczęciem korzystania z tego świadczenia pieniężnego, a tym samym przed początkiem okresu zasiłkowego. Wynika to z przedstawionej wcześniej ustawowej konstrukcji zasiłku macierzyńskiego jako przysługującego przez okres, a zatem w trakcie, zakładanej przerwy w pracy lub innej działalności zarobkowej, w związku z przyjściem na świat dziecka i koniecznością jego pielęgnacji przez pierwsze miesiące życia, ewentualnie w związku ze sprawowaniem opieki nad małym dzieckiem przyjętym na wychowanie. Warunek ten został jedynie wyartykułowany – a nie dowolnie narzucony – w § 20 pkt 3 rozporządzenia.

3.2.2. Trybunał podzielił pogląd Prokuratora Generalnego, że określenie w rozporządzeniu terminu złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego jest konsekwencją odpowiedniego zastosowania wobec ubezpieczonych niebędących pracownikami przepisów działu ósmego kodeksu pracy i uwzględnienia różnic między opisanymi wnioskami (o urlop oraz o przyznanie i wypłatę zasiłku). Należy w tym miejscu dodać, że odpowiednie stosowanie przepisów kodeksowych nie może prowadzić do zapoznania zasadniczych elementów konstrukcji zasiłku macierzyńskiego, jakimi są: 1) wnioskowy charakter zasiłku, 2) generalne powiązanie okresu zasiłkowego z okresem wypłaty (pobierania) świadczenia, 3) jego cel. Dlatego właśnie odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu pracy wymaga, aby również ubezpieczeni niebędący pracownikami składali wnioski o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego przed początkiem okresu zasiłkowego (korespondującym z terminem rozpoczęcia korzystania z zasiłku) i z podaniem jego początkowej daty.

Poza zastąpieniem wniosku urlopowego wnioskiem o zasiłek, praktyczny aspekt odpowiedniego stosowania przepisów kodeksowych w odniesieniu do ubezpieczonych niebędących pracownikami polega na łagodniejszym zakreśleniu warunków proceduralnych w zakresie terminu złożenia wniosku. Skoro w wypadku tej grupy świadczeniobiorców nie występuje konieczność umożliwienia pracodawcy przeorganizowania pracy i zapewnienia zastępstwa za pracownika udającego się na urlop ojcowski, nie ma też potrzeby uzależnienia realizacji prawa do zasiłku macierzyńskiego od dochowania bardziej wymagającego terminu.

3.3. Sytuacja prawna pracowników w kontekście prawa do zasiłku macierzyńskiego przez okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego.

3.3.1. Ponieważ art. 29 ust. 5 ustawy zasiłkowej (w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą) przewiduje, że zasiłek macierzyński przysługuje przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres urlopu macierzyńskiego, okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego, okres urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, okres dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz okres urlopu rodzicielskiego, wypadało wprawdzie przeanalizować przepisy kodeksowe, które dotyczą udzielania dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego.

Otóż bezpośrednio po wykorzystaniu podstawowego urlopu macierzyńskiego pracownik ma prawo do dodatkowego urlopu macierzyńskiego w wymiarze określonym w art. 182¹ § 1 kodeksu pracy. Dodatkowego urlopu macierzyńskiego udziela się na pisemny wniosek pracownika, składany w terminie nie krótszym niż 14 dni przed rozpoczęciem korzystania z tego urlopu; pracodawca jest przy tym obowiązany uwzględnić wniosek pracownika (art. 182¹ § 3 kodeksu pracy). Z kolei bezpośrednio po wykorzystaniu dodatkowego urlopu macierzyńskiego w pełnym wymiarze pracownik ma prawo do urlopu rodzicielskiego w wymiarze określonym w art. 182^{1a} § 1 kodeksu pracy. Udziela się go także na pisemny wniosek pracownika, składany w terminie nie krótszym niż 14 dni przed rozpoczęciem korzystania z tego urlopu; i tym razem pracodawca winien uwzględnić wniosek pracownika (art. 182^{1a} § 4 kodeksu pracy). „Za czas” dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego przysługuje zasiłek macierzyński na zasadach i warunkach określonych odrębnymi przepisami (art. 184 kodeksu pracy) – są nimi aktualnie przepisy ustawy zasiłkowej oraz odpowiednich aktów wykonawczych.

Trafnie dostrzegł Prokurator Generalny, że z uwagi na krótką *vacatio legis* ustawy zmieniającej zachowanie przewidzianych w kodeksie pracy terminów złożenia wniosku o wydłużenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz udzielenie urlopu rodzicielskiego mogło być utrudnione lub wręcz niemożliwe. Dlatego w jednym z przepisów przejściowych (art. 29 ustawy zmieniającej) prawodawca wyjątkowo pozwolił pracownikom występować: 1) o wydłużenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego – do dnia zakończenia udzielonego wcześniej dodatkowego urlopu macierzyńskiego, zaś 2) o udzielenie urlopu rodzicielskiego – do dnia zakończenia udzielonego wcześniej dodatkowego urlopu macierzyńskiego. W każdym jednak przypadku spóźnienie się z wnioskiem choćby o jeden dzień – złożenie go zatem np. w dniu mającym rozpoczynać okres wydłużonego dodatkowego urlopu macierzyńskiego lub urlopu rodzicielskiego – powodowało wygaśnięcie uprawnienia do nich, a zważywszy na treść art. 184 kodeksu pracy i przepisy ustawy zasiłkowej, skutkowało również utratą prawa do zasiłku macierzyńskiego.

3.3.2. Należało też podkreślić, że ponieważ w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy prawodawca jednolicie uregulował prawo do zasiłku macierzyńskiego przysługującego pracownikom korzystającym z rozmaitych wariantów urlopu macierzyńskiego (art. 29 ust. 5 ustawy zasiłkowej) lub z urlopu ojcowskiego (art. 29 ust. 5a tej ustawy), więc w odniesieniu do sytuacji prawnej pracowników ubiegających się o zasiłek macierzyński z tytułu dodatkowego urlopu macierzyńskiego lub urlopu rodzicielskiego odpowiednie zastosowanie znajduje argumentacja Trybunału dotycząca prawa pracowników do zasiłku macierzyńskiego przez okres urlopu ojcowskiego (por. część III, pkt 3.1 uzasadnienia).

Pozostawało odnotować, że na gruncie powołanych przepisów okres wypłaty zasiłku macierzyńskiego z tytułu urlopu rodzicielskiego musi przypadać bezpośrednio po zakończeniu jego pobierania z tytułu dodatkowego urlopu macierzyńskiego, a okres wypłaty zasiłku z tego ostatniego tytułu – bezpośrednio po zakończeniu pobierania zasiłku z tytułu podstawowego urlopu macierzyńskiego. Pracownik winien to uwzględnić, wskazując we wniosku urlopowym początkową datę kolejnego urlopu, a zwłaszcza obliczając upływ terminu jego złożenia.

3.4. Sytuacja prawna ubezpieczonych niebędących pracownikami w kontekście prawa do zasiłku macierzyńskiego przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego.

3.4.1. Podobnie jak ustęp 5a art. 29 ustawy zasiłkowej, również i jego ustęp 5 dotyczy nie tylko pracowników, lecz także ubezpieczonych z innego tytułu; i podobnie jak – w zakresie relewantnym dla niniejszej sprawy – brak w przepisach istotnego zróżnicowania sytuacji pracowników korzystających z jednej strony z rozmaitych wariantów urlopu macierzyńskiego, a z drugiej strony z urlopu ojcowskiego, tak brak zróżnicowania w tej mierze analogicznych sytuacji ubezpieczonych niebędących pracownikami.

Wobec tego w kwestii prawa ubezpieczonych niebędących pracownikami do zasiłku macierzyńskiego przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego lub urlopu rodzicielskiego wolno było odwołać się do argumentów przytoczonych w kontekście prawa tej grupy świadczeniobiorców do zasiłku macierzyńskiego przysługującego im przez okres odpowiadający urlopowi ojcowskiemu pracowników (por. część III, pkt 3.2 uzasadnienia).

W świetle tych ustaleń Trybunał stanął na stanowisku, że w stosunku do ubezpieczonych, którzy nie dysponują prawem do urlopów, przepisy kodeksu pracy określające długość trwania dodatkowego urlopu macierzyńskiego (art. 182¹) oraz urlopu rodzicielskiego (art. 182^{1a}) wskazują przede wszystkim na analogiczne do tych urlopów okresy zasiłkowe, tj. okresy, w trakcie których ubezpieczonemu z tej grupy przysługuje zasiłek macierzyński.

Jako że ubezpieczeni niebędący pracownikami nie korzystają z urlopów, nie występują o ich udzielenie. Samo zaś ubieganie się o zasiłek jest fakultatywne. Chcąc zatem uzyskać to świadczenie, ubezpieczony niebędący pracownikiem musi zwrócić się do jego płatnika z odpowiednim wnioskiem. W zaskarżonym przepisie rozporządzenia, tj. w § 18 pkt 2 (analogicznie w § 18a pkt 3, dotyczącym zasiłku macierzyńskiego przysługującego przez okres odpowiadający okresowi urlopu rodzicielskiego), prawodawca przesądził, że wnioskiem tym ma być wniosek o przyznanie i wypłatę zasiłku.

Skoro w wypadku ubezpieczonych niebędących pracownikami okres zasiłkowy tak samo uzależniony od woli konkretnego uprawnionego (w granicach wyznaczonych przepisami ustawy zasiłkowej i kodeksu pracy), to wniosek ubezpieczonego niebędącego pracownikiem o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego powinien wskazywać datę stanowiącą początkowy termin okresu zasiłkowego.

Wreszcie – podobnie jak wniosek o udzielenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego lub urlopu rodzicielskiego – wniosek ubezpieczonego niebędącego pracownikiem o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego „za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego” (§ 18 pkt 2 rozporządzenia) lub „(...) urlopu rodzicielskiego” (§ 18a pkt 3 rozporządzenia) winien być złożony przed rozpoczęciem korzystania z tego świadczenia pieniężnego, a tym samym przed początkiem okresu zasiłkowego. Wynika to z ustawowej konstrukcji zasiłku macierzyńskiego jako przysługującego przez okres, a zatem w trakcie, zakładanej przerwy w pracy lub innej działalności zarobkowej, w związku z przyjściem na świat dziecka i koniecznością jego pielęgnacji przez pierwsze miesiące życia, ewentualnie w związku ze sprawowaniem opieki nad małym dzieckiem przyjętym na wychowanie. Warunek ten został jedynie wyartykułowany – a nie dowolnie narzucony – w zaskarżonym § 18 pkt 2 (i odpowiednio w § 18a pkt 3) rozporządzenia.

3.4.2. Trybunał podzielił w tym miejscu zreferowany już wcześniej (por. część III, pkt 3.2.2 uzasadnienia) pogląd Prokuratora Generalnego, że określenie w rozporządzeniu terminu złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku jest konsekwencją odpowiedniego zastosowania wobec ubezpieczonych niebędących pracownikami przepisów działu ósmego kodeksu pracy i uwzględnienia różnic między opisanymi wnioskami (o urlop oraz o przyznanie i wypłatę zasiłku).

Pozostawało odnotować, że na gruncie przepisów kodeksu pracy, znajdujących odpowiednie zastosowanie do sytuacji ubezpieczonych niebędących pracownikami, okres wypłaty zasiłku macierzyńskiego równoważny okresowi urlopu rodzicielskiego musi przypadać bezpośrednio po zakończeniu pobierania zasiłku „za okres” równoważny dodatkowemu urlopowi macierzyńskiemu, natomiast okres wypłaty zasiłku z tego ostatniego tytułu – bezpośrednio po zakończeniu pobierania zasiłku „za okres” równoważny podstawowemu urlopowi macierzyńskiemu. Ubezpieczony niebędący pracownikiem musi to uwzględnić, wskazując we wniosku początkową datę kolejnego okresu zasiłkowego, zwłaszcza zaś obliczając upływ terminu złożenia wniosku.

4. Mając na uwadze całość powyższych ustaleń, można było odnieść się do zarzutu przekroczenia przez § 18 pkt 2 i § 20 pkt 3 rozporządzenia upoważnienia ustawowego oraz, w konsekwencji, naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.1. W pierwszym rzędzie trzeba było przyjrzeć się przepisowi upoważniającemu, który pytające sądy uczyniły głównym wzorcem kontroli, tj. art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej. To na jego podstawie minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił „inne wymagane dowody stanowiące podstawę przyznania i wypłaty zasiłków”. Fakt, iż w rozporządzeniu tym minister wykonał również upoważnienie udzielone mu w art. 61 ust. 3 ustawy zasiłkowej, był w niniejszej sprawie bezprzedmiotowy.

Ponieważ pytające sądy zakwestionowały wskazane przez siebie przepisy rozporządzenia wyłącznie w zakresie, w jakim określają one terminy złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego, a z dotychczasowych wywodów płynęła już wyraźna konkluzja, że terminy te wynikają z ustawowej regulacji zasiłku macierzyńskiego, więc badając treść przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia, wolno było ograniczyć się do sprawdzenia, czy rzeczony wniosek w ogóle należy do zakresu wyrażenia „inne (...) dowody” użytego w tym przepisie.

4.1.1. Słowo „dowód” jest bez wątpienia wieloznaczne, i to zarówno na gruncie języka prawnego, jak i prawniczego. Precyzując jego znaczenie w analizowanym przepisie upoważniającym, należało podnieść, co następuje.

Otóż w każdej konkretnej sprawie stosowanie prawa wymaga poznania, tj. zgodnego z rzeczywistością ustalenia i wszechstronnego oświetlenia, tych związanych ze sprawą faktów, które z prawnego punktu widzenia mają wagę dla jej rozstrzygnięcia. Faktami prawnie relewantnymi mogą być zarówno fakty psychofizyczne (zdarzenia empiryczne albo stany psychiczne), jak i konwencjonalne (por. J. Jaśkiewicz, *Poznanie faktów w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013, s. 144). Owe istniejące aktualnie bądź zaistniałe w przeszłości fakty (czy też, w innym ujęciu, sformułowane przez stronę postępowania twierdzenia o ich istnieniu albo nieistnieniu) stanowią przedmiot dowodu.

Faktów sprawy dowodzi się na podstawie środków dowodowych, za które uznaje się bądź osoby i rzeczy (inaczej: osobowe i rzeczowe źródła dowodowe) dostarczające organowi stosującemu prawo informacji o wspomnianych faktach, bądź treści owych informacji. Dzięki nim możliwe staje się wykazanie tych faktów (ewentualnie prawdziwości albo fałszywości twierdzeń o nich). W nauce prawa dowodowego dostrzega się przy tym, że pojmowanie dowodu jako środka dowodowego ma wymiar uniwersalny o tyle, że znajduje zastosowanie w każdej procedurze dowodowej, niezależnie od charakteru sprawy (karnej, cywilnej, administracyjnej lub innej) i rodzaju dowodu (por. *Prawo dowodowe. Zarys wykładu*, red. R. Kmiecik, Warszawa 2008, s. 25).

Dokonana na tym tle wykładnia art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej przywiodła Trybunał do konkluzji, że użyte w nim wyrażenie „inne dowody” odnosi się do środków dowodowych, rozumianych jako rzeczowe źródła dowodowe w postaci dokumentów, innych niż zaświadczenie lekarskie (będące jedynym wprost unormowanym przez ustawodawcę środkiem dowodowym). Za taką interpretacją przemawiały zwłaszcza następujące przesłanki: zamieszczenie analizowanego przepisu w rozdziale 10 ustawy zasiłkowej, zatytułowanym (w istotnym tu fragmencie) „Dokumentowanie prawa do zasiłków”, oraz funkcja ujętej w tym rozdziale materii.

4.1.2. Odpowiadając teraz na pytanie, czy wniosek o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego zalicza się do tak pojętych dowodów (środków dowodowych), zauważyć trzeba było przede wszystkim, że skoro fakty uzasadniające przyznanie i wypłatę zasiłku nie są znane płatnikowi zasiłku z urzędu, to ustalenie prawa ubezpieczonego do zasiłku musi zostać dokonane na podstawie stosownych środków dowodowych.

W świetle ustawowej regulacji zasiłku macierzyńskiego jednym z faktów uzasadniających przyznanie i wypłatę zasiłku jest wola ubezpieczonego zainteresowanego skorzystaniem ze świadczenia. Jak nadmieniono, treść środków dowodowych może potwierdzać fakt psychofizyczny, choćby taki jak stan psychiczny danej osoby. W tym kontekście zaświadczenie pracodawcy o okresie udzielonego urlopu jest dowodem (środkiem dowodowym umożliwiającym poznanie) wyrażonej przez pracownika woli skorzystania z przysługującego mu prawa do urlopu, a zarazem pośrednim dowodem woli zrealizowania sprzężonego z nim uprawnienia do zasiłku macierzyńskiego. W wypadku zaś ubezpieczonego niebędącego pracownikiem treść stosownego wniosku przedstawianego

organowi rentowemu potwierdza (pośrednio) wolę potraktowania okresu wskazanego przez tę osobę we wniosku jako okresu zasiłkowego równoważnego okresowi właściwemu urlopu, a także (bezpośrednio) wolę skorzystania przez nią w trakcie tego okresu z zasiłku macierzyńskiego.

4.2. Następnie przedstawić trzeba było wymagania stawiane aktom wykonawczym przez art. 92 ust. 1 Konstytucji, który pytające sądy uczyniły subsydiarnym (pośrednim) wzorcem kontroli.

Dorobek orzecznicy Trybunału dotyczący tej kwestii jest znaczący. Sięgając do niego w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy, należało przypomnieć, że rola rozporządzenia polega na konkretyzacji ustawy, a nie na jej dowolnym uzupełnianiu czy modyfikowaniu, przez uregulowanie kwestii pominiętych przez ustawodawcę, nawet jeśli przemawiałyby za tym względy celowościowe czy też potrzeby związane z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych (por. np. postanowienie z 30 sierpnia 1988 r., sygn. Uw 6/88, OTK w 1988 r., poz. 15; oraz wyroki z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; 10 listopada 2009 r., sygn. U 1/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 147; 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124). W szczególności rozporządzenie nie może rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej wysłowionej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom (por. wyrok z 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12; por. też K. Działocha, uwagi do art. 92, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001).

Treść i cel rozporządzenia są zdeterminowane przez cel wykonywanej ustawy. Wymóg ustanowienia rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy i ustawy będącej wyrazem tej woli, jak również realizowaniu przez rozporządzenie tego samego celu, jaki realizuje ustawa. Wymóg ów wskazuje jednoznacznie na wykonawczy charakter rozporządzenia, który odróżnia ten akt od aktów samostanowienia. W konsekwencji przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. Podkreślenie konieczności uwzględnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie zwłaszcza w tych sytuacjach, kiedy delegacja może, co do swojego zakresu, wywołać wątpliwości (por. np. wyroki z: 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 22; 9 kwietnia 2001 r., sygn. U 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 55; 31 sierpnia 2006 r., sygn. K 25/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 96; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12; 4 listopada 2014 r., sygn. U 4/14, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 110). W wypadku pojawienia się takich wątpliwości podstawowe znaczenie ma określenie niezbędnych środków i instrumentów prawnych do urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę. Nie oznacza to jednak odejścia od zasad możliwie ścisłej wykładni, ponieważ interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej. Regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie (por. np. wyroki z: 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98; 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154; 4 listopada 2014 r., sygn. U 4/14).

4.3. Biorąc pod uwagę przywołane konstytucyjne wymagania dotyczące zgodności rozporządzenia z ustawą, jak również treść i cel ustawy zasiłkowej, w tym zwłaszcza kluczowego dla konstrukcji zasiłku macierzyńskiego art. 29 ust. 5 i 5a oraz pozostających z nim w związku przepisów kodeksu pracy, a ponadto zważywszy na treść relewantnego przepisu upoważniającego, Trybunał doszedł ostatecznie do następujących wniosków.

Po pierwsze, zgodnie z przepisami ustawy zasiłkowej zasiłek macierzyński przysługuje w trakcie okresu zasiłkowego, którym jest: 1) w wypadku pracowników – właściwy urlop, 2) a w wypadku innych ubezpieczonych – okres równoważny temu urlopowi. Okres ten ma przy tym korespondować zasadniczo, tzn. przynajmniej w założeniu (korygowanym wyraźnymi decyzjami ustawodawcy dotyczącymi w szczególności długości okresu zasiłkowego i trybu wypłacania zasiłków), z okresem faktycznego korzystania przez wnioskodawcę z zasiłku.

Po drugie, w odniesieniu do pracowników korzystanie z zasiłku macierzyńskiego w okresie zasiłkowym gwarantują generalnie przepisy kodeksu pracy, uzależniając wprost realizację prawa do urlopu od wystąpienia ze stosownym wnioskiem podającym datę rozpoczęcia urlopu, która jest zarazem początkową datą okresu zasiłkowego. W odniesieniu natomiast do ubezpieczonych niebędących pracownikami tego rodzaju gwarancję stwarza zasadniczo taka interpretacja przepisów ustawowych i wykonawczych, zgodnie z którą osoby te winny składać wniosek o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego przed początkiem wskazywanego w nim okresu zasiłkowego. W odniesieniu więc do wszystkich świadczeniobiorców termin końcowy złożenia wniosku

o przyznanie i wypłatę zasiłku musi przypadać najpóźniej w przededniu rozpoczęcia okresu, przez który zasiłek ów ma przysługiwać.

Po trzecie, przedstawiona w uzasadnieniu niniejszego wyroku regulacja urzeczywistnia cel zasiłku macierzyńskiego, odtworzony przez Trybunał w drodze analizy rozwiązań przyjętych w ustawie zasiłkowej. Celem tym jest zrekomensowanie ubezpieczonym utraconego bądź zmniejszonego zarobku i zabezpieczenie źródła dochodu przez okres, a zatem w trakcie, przerwy w pracy lub innej działalności zarobkowej, spowodowanej koniecznością zapewnienia opieki dziecku w pierwszym okresie jego życia.

Po czwarte, skoro najpóźniejszy z możliwych ewentualnie do ustalenia terminów złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego wynika z ustawy, to zaskarżone przepisy rozporządzenia, wskazując jako graniczny w tym względzie ów najpóźniejszy termin, nie wprowadziły żadnej normatywnej nowości, a jedynie jednoznacznie wyświły to, co wyraził (prawda, że nie wprost) ustawodawca.

W tej sytuacji nie do utrzymania jest pogląd, że organ wydający rozporządzenie uzależnił skorzystanie z dobrodziejstwa ustawy zasiłkowej od zachowania nieznanego w ustawie terminu, wykraczając poza granice ustawowego upoważnienia i samodzielnie dokonując regulacji godzącej w prawa osób objętych ubezpieczeniem chorobowym.

W badanym zakresie kwestionowane przepisy z pewnością nie uzupełniają ustawy, nie normują materii przez nią pominiętych, w szczególności zaś nie rozbudowują przesłanek (warunków) przysługiwania i korzystania z zasiłku macierzyńskiego przez ubezpieczonych niebędących pracownikami. Przepisy te uwyrażniają jedynie to, co z ustawy wynika.

Wobec powyższego należało stwierdzić, że w kontrolowanym zakresie zaskarżone przepisy wykonawcze pozostają w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi, tworząc wespół z nimi spójną, zdeterminowaną przez ustawodawcę, całość. Realizują przy tym cel wykonania ustawy zasiłkowej, jakim jest m.in. określenie dowodów stanowiących podstawę ustalania prawa do zasiłków, a także postępowania w tych sprawach.

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

34

WYROK

z dnia 31 marca 2015 r.

Sygn. akt U 6/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 31 marca 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) § 32 ust. 4 zdanie pierwsze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz. U. Nr 152, poz. 1494),

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 kwietnia 2015 r. w Dz. U. poz. 498.

2) § 30 ust. 3 zdanie pierwsze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. Nr 152, poz. 1493)
– z art. 4 § 1, art. 102 pkt 1 i art. 249 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.), art. 40 w związku z art. 41 ust. 4 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

§ 30 ust. 3 zdanie pierwsze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. Nr 152, poz. 1493) oraz § 32 ust. 4 zdanie pierwsze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz. U. Nr 152, poz. 1494) są zgodne z art. 249 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.) i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 § 1 i art. 102 pkt 1 ustawy – Kodeks karny wykonawczy i art. 40 w związku z art. 41 ust. 4 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) wystąpił 3 lipca 2014 r. z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności § 32 ust. 4 zdanie pierwsze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz. U. Nr 152, poz. 1494; dalej: r.t.a.) oraz § 30 ust. 3 zdanie pierwsze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. Nr 152, poz. 1493; dalej: r.p.w.) z art. 4 § 1, art. 102 pkt 1 i art. 249 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.) oraz art. 40 w związku z art. 41 ust. 4 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

1.1. Kwestionowane przepisy określają warunki korzystania przez tymczasowo aresztowanych i skazanych mężczyzn z ciepłej kąpeli. Wynika z nich zasada, że tymczasowo aresztowany lub skazany korzysta co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpeli. Zdaniem Rzecznika dookreślenie „prawa do właściwych ze względu na zachowanie zdrowia warunków higieny” w zakładach karnych i aresztach śledczych nastąpiło na poziomie rozporządzeń bez umocowania ustawowego.

Rzecznik zwrócił uwagę, że ustawodawca w art. 102 pkt 1 k.k.w., określając prawa skazanego, wprowadził odrębne pojęcia warunków bytowych i warunków higieny. W pojęciu warunków bytowych mieszczą się regulacje dotyczące wyposażenia cel i innych pomieszczeń zakładów karnych i aresztów śledczych m.in. w urządzenia kąpielowe i sanitarne. Z kolei sama ciepła kąpiel jako czynność higieniczna mieści się w pojęciu warunków higieny.

Zaskarżone § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. i § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. zostały wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 249 § 1 k.k.w., stanowiącego delegację dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności i regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania, przy uwzględnieniu w szczególności warunków opieki zdrowotnej i bytowej w zakładach karnych i aresztach śledczych.

W ocenie Rzecznika powyższe upoważnienie ustawowe, jako odnoszące się wyłącznie do warunków bytowych i jednocześnie nie określające wytycznych dotyczących warunków higieny, nie zawierało umocowania dla Ministra Sprawiedliwości do wprowadzenia w rozporządzeniu regulacji konkretyzujących wynikające z art. 102 pkt 1 k.k.w. prawo skazanego do odpowiednich warunków higieny. Rozporządzenie mogło bowiem obejmować wyłącznie sprawy o charakterze organizacyjno-porządkowym, ale nie określenie, jakie warunki higieny Minister Sprawiedliwości uważa za odpowiednie. W konsekwencji § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. i § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 249 § 1 k.k.w.

Jednocześnie zaskarżone przepisy nie gwarantują realizacji prawa do odpowiednich warunków higieny i w konsekwencji są niezgodne także z art. 102 pkt 1 k.k.w.

1.2. Rzecznik przypominał, że zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenie ma wykonywać ustawę, czyli konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ustawę w sposób samoistny, regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę.

Tymczasem § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. i § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. określając częstotliwość kąpieli osadzonych *de facto* uzupełniają ustawę, bowiem kwestii odpowiednich warunków higieny nie regulują przepisy ustawowe. W związku z tym zaskarżone przepisy ustalają minimalny standard w zakresie utrzymania higieny osób pozbawionych wolności.

1.3. Rzecznik stwierdził, że celem zaskarżonych przepisów było ograniczenie wydatków ponoszonych przez zakłady karne i areszty śledcze w związku z organizacją ciepłej kąpieli w postaci kosztów wody i energii oraz innych wydatków związanych z organizacją kąpieli i dostosowaniem jednostek penitencjarnych pod względem logistycznym. Ponadto celem analizowanych przepisów było również umożliwienie jednostkom Służby Więziennej elastycznego dostosowania możliwości realizacji kąpieli do warunków panujących w placówce.

W ocenie Rzecznika wątpliwości budzi osiągnięcie pierwszego celu, bowiem osadzeni podgrzewają wodę do mycia w celach przy użyciu czajników i grzałek, co nie przynosi oszczędności w zakresie kosztów wody i energii, a nadto mycie przez polewanie się wodą prowadzi do dewastacji kącików sanitarnych i zalewania pomieszczeń usytuowanych niżej. Jednocześnie Rzecznik wskazał, odwołując się do wyciągu z odprawy kierownictwa Zakładu Karnego nr 1 w Strzelcach Opolskich, że wprowadzenie dodatkowej kąpieli skutkuje oszczędnościami.

1.4. Zdaniem Rzecznika zapewnienie osadzonym kąpieli tylko raz w tygodniu nie może być traktowane jako w pełni humanitarnie.

Rzecznik uznał, że mając na uwadze standardy międzynarodowe oraz ustawodawstwo innych państw, możliwość kąpieli raz w tygodniu jest niewystarczająca do utrzymania należytej higieny i nie może być uznana za traktowanie humanitarne, nawet jeżeli powyższa częstotliwość kąpieli zostanie odniesiona do przeciętnego poziomu życia w polskim społeczeństwie.

1.5. W ocenie Rzecznika z wizytacji przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji w aresztach śledczych i zakładach karnych wynika, że skazanym i tymczasowo aresztowanym umożliwia się dostęp tylko do jednej ciepłej kąpieli w tygodniu. Spośród wizytowanych w latach 2008-2013 jednostek penitencjarnych (135 wizytacji jednostek i 4 wizytacje oddziałów zewnętrznych na 156 istniejących w całym kraju) tylko w jednym zakładzie karnym kąpieli osadzonych mężczyzn odbywała się dwa razy w tygodniu.

Jednocześnie Rzecznik zwrócił uwagę, że pismem z 12 maja 2014 r. Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej polecił dyrektorom okręgowym Służby Więziennej wprowadzenie drugiej kąpieli w tygodniu dla osadzonych. Niemniej z treści pisma wynika, że w kilkunastu jednostkach penitencjarnych brak jest technicznych możliwości wprowadzenia drugiej kąpieli dla osadzonych.

2. Minister Sprawiedliwości w piśmie z 12 września 2014 r. przedstawił stanowisko, w myśl którego § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. i § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. są zgodne z art. 4 § 1, art. 102 pkt 1 i art. 249 § 1 k.k.w. oraz art. 40 w związku z art. 41 ust. 4 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

2.1. Minister Sprawiedliwości zwrócił uwagę, że badanie zgodności zaskarżonych przepisów rozporządzeń z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest ściśle związane z badaniem zgodności tych przepisów z art. 249 § 1 k.k.w. Z uwagi na to, że jednym z wymogów zawartych w art. 92 ust. 1 Konstytucji jest wykonanie przez rozporządzenie celu ustawy, ocena konstytucyjności zaskarżonych przepisów wymaga nie tylko ich analizy w kontekście art. 249 § 1 k.k.w., ale także w kontekście innych przepisów tej ustawy.

Minister Sprawiedliwości przyznał, że art. 102 pkt 1 k.k.w. różnicuje pojęcia odpowiednich warunków bytowych od warunków higieny. Niemniej nie upoważnia to do konstatacji, że zaskarżone przepisy rozporządzeń zostały wydane bez ustawowego upoważnienia. W ocenie Ministra Sprawiedliwości warunki higieny stanowią, obok warunków lokalowych, wyżywienia i sanitarnych oraz odpowiedniej odzieży i obuwia, jedną z podstawowych składowych warunków bytowych. Świadczy o tym m.in. tytuł rozdziału, w którym zawarto zaskarżone, a także porównanie art. 249 § 1 k.k.w. z regulacjami zawartymi w art. 110 § 2 i art. 111 § 1 k.k.w. i kształt delegacji z art. 249 § 3 k.k.w., w ramach której ustawodawca zdekodował składowe warunki bytowych, zaliczając do nich m.in. środki higieny, które mają bezpośredni wpływ na odpowiedność warunków higieny.

W konsekwencji delegacja z art. 249 § 1 k.k.w. obejmuje również upoważnienie do uregulowania, w ramach warunków bytowych, także warunków higieny.

2.2. Minister Sprawiedliwości nie zgodził się z Rzecznikiem, jakoby obecnie obowiązujący minimalny standard kąpieli osób pozbawionych wolności i tymczasowo aresztowanych był poniżający i sprzeczny z nakazem humanitarnego traktowania. Zwrócił przy tym uwagę, że z orzecznictwa sądów polskich i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że warunki sanitarne nie są samoistnie oceniane jako poniżające, ale stanowią zwykle czynnik wpływający na ogólną ocenę warunków bytowych.

Minister Sprawiedliwości stwierdził, że nie można przyjąć, iż zagwarantowana osobom pozbawionym wolności lub tymczasowo aresztowanym co najmniej jedna kąpiel w tygodniu narusza ich zdrowie lub dobrostan. Jednocześnie zauważył, że cele wyposażone są w kąski sanitarne, w związku z czym pozbawieni wolności mają zapewniony nieskrępowany dostęp do bieżącej wody i mogą również w celi, w ograniczonym zakresie, zadbać o higienę osobistą. Dodatkowo zaskarżone przepisy nie określają częstotliwości kąpieli w sposób zamknięty i definitywny, ale jedynie ustanawiają minimalny standard, od którego nie można odstąpić na niekorzyść pozbawionego wolności i tymczasowo aresztowanego. Natomiast w gestii administracji poszczególnych jednostek penitencjarnych jest, czy z uwagi na możliwości techniczne i finansowe są one w stanie ten standard podnieść.

2.3. Minister Sprawiedliwości nie zgodził się z Rzecznikiem, że częstotliwość kąpieli, jaka jest realizowana w zakładach karnych, wymaga zmiany. W aktualnym stanie technicznym oraz organizacyjno-finansowym jednostek penitencjarnych jest to nadzwyczaj utrudnione z uwagi na konieczność uruchomienia ewentualnego programu inwestycyjnego oraz zapewnienia znaczących nakładów finansowych.

Minister Sprawiedliwości podkreślił, że chociaż Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu zwrócił uwagę na zbyt małą częstotliwość kąpieli w Polsce, to jednak nie określił żadnej minimalnej liczby kąpieli, zalecając jedynie zwiększenie ich częstotliwości.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 27 października 2014 r. przedstawił stanowisko, że § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. i § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. są niezgodne z art. 249 § 1 k.k.w., a przez to również z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. W pozostałej części postępowanie 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.) wobec zbędności wyrokowania.

3.1. Prokurator Generalny stwierdził, że art. 249 § 1 k.k.w. nie zawiera upoważnienia do wydania przez Ministra Sprawiedliwości przepisów regulujących warunki higieny. Upoważnienie ustawowe dotyczy bowiem jedynie warunków opieki zdrowotnej i bytowej w zakładach karnych i aresztach śledczych, w których nie mieszczą się warunki higieny. O autonomiczności pojęć warunki higieny i warunki bytowe świadczy chociażby treść art. 102 pkt 1 k.k.w., w którym ustawodawca dokonuje ich wyraźnego rozróżnienia.

W ocenie Prokuratora Generalnego do odmiennego wniosku nie prowadzi treść art. 110 § 2 k.k.w., bowiem przepis ten odnosi się do wyposażenia cel w odpowiedni sprzęt, który zapewnia właściwe warunki higieny, a nie do samych zasad higieny. Ponadto nawet gdyby przyjąć, że ustawodawca upoważnił Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia normującego warunki korzystania z ciepłej kąpieli w aresztach śledczych i zakładach karnych, to właściwym aktem prawnym powinno być rozporządzenie wydane na podstawie art. 249 § 3 k.k.w., a nie art. 249 § 1 k.k.w.

W konsekwencji zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 249 § 1 k.k.w., a przez to również z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

3.2. W ocenie Prokuratora Generalnego trudno się zgodzić z Rzecznikiem, że zaskarżone przepisy naruszają zasadę humanitarnego traktowania, ustanawiają one bowiem jedynie minimalny standard częstotliwości kąpieli, od którego nie można odstąpić na niekorzyść osoby pozbawionej wolności, natomiast nie zamykają możliwości podnoszenia standardów przez administrację zakładów karnych i aresztów śledczych, w zależności od możliwości technicznych i finansowych. Niemniej rozważania w powyższym zakresie są zbędne, bowiem z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że w razie stwierdzenia niezgodności zakwestionowanego przepisu z jednym ze wskazanych wzorców kontroli można zaniechać jego dalszej oceny merytorycznej.

4. Pismem z 16 grudnia 2014 r. Dyrektor Generalny Służby Więziennej przedstawił szczegółową informację dotyczącą częstotliwości korzystania przez osoby pozbawione wolności z ciepłej kąpieli w poszczególnych aresztach śledczych i zakładach karnych.

Z przedstawionych przez Dyrektora informacji wynika, że na dzień 1 stycznia 2015 r. w 6 jednostkach penitencjarnych zapewnia się osobom pozbawionym wolności dostęp do ciepłej kąpieli tylko raz w tygodniu, w 155

jednostkach – dwa razy w tygodniu, zaś w pozostałych 4 jednostkach – odpowiednio trzy, cztery, pięć i sześć razy w tygodniu.

II

Na rozprawie 31 marca 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie i udzielili Trybunałowi dalszych wyjaśnień.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot wniosku.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO) wystąpił 3 lipca 2014 r. z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności § 32 ust. 4 zdanie pierwsze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz. U. Nr 152, poz. 1494; dalej: r.t.a.) oraz § 30 ust. 3 zdanie pierwsze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. Nr 152, poz. 1493; dalej: r.p.w.) z art. 4 § 1, art. 102 pkt 1 i art. 249 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w. lub kodeks karny wykonawczy) oraz art. 40 w związku z art. 41 ust. 4 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

1.2. Zgodnie z § 32 ust. 4 r.t.a. „[t]ymczasowo aresztowany korzysta co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpeli. Tymczasowo aresztowany zatrudniony przy pracach brudzących korzysta z odpowiednio częstszych kąpeli. Kąpiel tymczasowo aresztowanego chorego odbywa się według wskazań lekarza”. Przedmiotem kontroli Rzecznik uczynił jedynie pierwsze zdanie powyższego przepisu, a zatem normę prawną wskazującą, że tymczasowo aresztowany korzysta co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpeli.

Zgodnie z § 30 ust. 3 r.p.w. „[s]kazany korzysta co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpeli. Skazany zatrudniony przy pracach brudzących korzysta z odpowiednio częstszych kąpeli. Kąpiel skazanego chorego odbywa się według wskazań lekarza”. Również w tym wypadku Rzecznik uczynił przedmiotem kontroli jedynie pierwsze zdanie powyższego przepisu, a zatem normę prawną wskazującą, że skazany korzysta co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpeli.

1.3. § 30 ust. 3 r.p.w. i § 32 ust. 4 r.t.a. w zaskarżonej części statuują zasadę, że skazany lub tymczasowo aresztowany korzysta co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpeli. Trybunał stwierdził, że na powyższą zasadę składają się dwa elementy.

Po pierwsze, użycie przez ustawodawcę czasownika „korzysta” wskazuje, że skazany i tymczasowo aresztowany mają obowiązek, a nie jedynie możliwość, skorzystania z ciepłej kąpeli zgodnie z częstotliwością wskazaną w zaskarżonych przepisach. Powyższe rozwiązanie z jednej strony ma zapewniać poszanowanie prawa tymczasowo aresztowanego i skazanego do zachowania odpowiedniej higieny osobistej, umożliwiając mu w odpowiednich przedziałach czasowych skorzystanie z ciepłej kąpeli. Z drugiej strony jest to instrument służący realizacji obowiązku tymczasowo aresztowanego i skazanego wynikającego z art. 116 § 1 pkt 2 k.k.w., zgodnie z którym mają oni obowiązek – w ramach przestrzegania przepisów określających zasady i tryb wykonywania kary – przestrzegania higieny osobistej i czystości pomieszczeń, w których przebywają. Obowiązek korzystania z ciepłej kąpeli w odpowiednich przedziałach czasowych ma zapewnić, że skazany lub tymczasowo aresztowany właściwie będą przestrzegać higieny osobistej.

Po drugie, użycie przez ustawodawcę sformułowania „co najmniej raz w tygodniu” wskazuje, że realizacja obowiązku skorzystania przez skazanego lub tymczasowo aresztowanego z ciepłej kąpeli musi nastąpić minimum raz w tygodniu. Niemniej mogą mieć oni zagwarantowaną możliwość korzystania z ciepłej kąpeli z większą częstotliwością, o czym świadczy zwrot „co najmniej”. W każdym jednak wypadku skazany lub tymczasowo aresztowany muszą mieć zapewnioną możliwość korzystania z ciepłej kąpeli raz w tygodniu, co nie wyklucza stosowania większej częstotliwości kąpeli.

2. Problem konstytucyjny.

Problem konstytucyjny przedstawiony we wniosku Rzecznika sprowadza się do dwóch zagadnień. Po pierwsze, czy określenie przez Ministra Sprawiedliwości w § 30 ust. 3 r.p.w. i § 32 ust. 4 r.t.a. zasady, że skazany lub tymczasowo aresztowany korzysta co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpeli, mieści się w zakresie upoważnienia do wydania stosownych rozporządzeń i tym samym czy zaskarżone przepisy są zgodne z art. 249 § 1 k.k.w., a także art. 92 ust. 1 Konstytucji. Po drugie, czy zasada, w myśl której skazany lub tymczasowo aresztowany korzysta co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpeli, stanowi naruszenie zakazu niehumanitarnego lub niehumanitarnego traktowania (art. 40 w związku z art. 41 ust. 4 Konstytucji oraz art. 4 § 1 k.k.w.) oraz prawa skazanego do odpowiednich warunków higieny (art. 102 pkt 1 k.k.w.).

3. Wzorce kontroli.

3.1. Rzecznik jako wzorce kontroli wskazał dwie grupy przepisów, związane z dwoma zarzutami skierowanymi przeciwko zaskarżonym przepisom.

Po pierwsze, Rzecznik stwierdził, że § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. i § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. zostały wydane przez Ministra Sprawiedliwości z przekroczeniem upoważnienia ustawowego i w tym zakresie jako wzorce kontroli przywołał art. 249 § 1 k.k.w. oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Po drugie, Rzecznik uznał, że zaskarżone przepisy nie zapewniają odpowiednich warunków higieny skazanym i tymczasowo aresztowanym, prowadząc do niehumanitarnego ich traktowania, i w tym zakresie jako wzorce kontroli wskazał art. 4 § 1 i art. 102 pkt 1 k.k.w. oraz art. 40 w związku z art. 41 ust. 4 Konstytucji.

3.2. § 30 ust. 3 r.p.w. i § 32 ust. 4 r.t.a. zostały wydane przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 249 § 1 k.k.w. Zgodnie z tym przepisem „Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania kary pozbawienia wolności i regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania tymczasowego aresztowania, uwzględniając w szczególności organizację przyjęć do zakładów karnych i aresztów śledczych i zasady rozmieszczania osadzonych w celach mieszkalnych, porządek wewnętrzny zakładów karnych i aresztów śledczych, organizację przyjmowania korespondencji i zasady widzeń w zakładach karnych i aresztach śledczych, warunki opieki zdrowotnej i bytowej w zakładach karnych i aresztach śledczych, a także zagadnienia związane z przygotowaniem skazanych i tymczasowo aresztowanych do ich zwolnienia z zakładu karnego i aresztu śledczego”.

3.3. Art. 92 ust. 1 Konstytucji określa wymagania jakie muszą spełniać upoważnienia ustawowe do wydania rozporządzeń, jak i samo rozporządzenie. Przepis ten był już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

Z ugruntowanego orzecznictwa konstytucyjnego wynika, że upoważnienie do wydania rozporządzenia ma być zawarte w ustawie i w celu jej wykonania. Ma mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym, czyli określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, przedmiotowym, czyli określać zakres spraw przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia, oraz treściowym, zawierając wytyczne dotyczące treści aktu rozporządzenia (por. wyroki TK z: 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11; 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37; 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 1; 24 września 2013 r., sygn. K 35/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 94; 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 51 i 22 maja 2014 r., sygn. U 10/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 55).

3.3.1. Konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zdeterminowana trzema podstawowymi warunkami. Po pierwsze, rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego i szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Po drugie, przedmiot rozporządzenia i treść normowanych w nim stosunków musi się mieścić w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy. Po trzecie, treść rozporządzenia nie może być sprzeczna z normami Konstytucji oraz z ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia (por. wyroki TK z: 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 70; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12; 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13 i 22 maja 2014 r., sygn. U 10/13).

3.3.2. Przepis ustanawiający upoważnienie musi być interpretowany dosłownie, z zachowaniem reguł wykładni literalnej. Nie jest dopuszczalne stosowanie wykładni rozszerzającej lub celowościowej. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może uzupełniać normy prawnej zawartej w przepisach ustawy, nawet jeśli

upoważnienie ocenia jako niekompletne lub jest przekonany o celowości czy racjonalności zamieszczenia w akcie wykonawczym określonych rozwiązań (por. wyroki TK z: 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02 i 27 maja 2014 r., sygn. P 51/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 57).

3.3.3. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Musi być ono sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie” (wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28). Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań. Nie może więc być rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego upoważnienie. W razie wątpliwości interpretacyjnych podstawowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, jakie są niezbędne środki i instrumenty prawne do urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę. Jednocześnie brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie powinien być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może bowiem opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych (por. wyroki TK z: 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06 i 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 53/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 45).

3.3.4. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia musi zawierać wytyczne dotyczące treści aktu, a zatem wskazówki dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. W ustawie należy zawrzeć treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy. Jednocześnie jeżeli ustawa upoważnia do unormowania kilku odrębnych materii, nawet jeżeli są one ściśle związane ze sobą, to musi ustanawiać wytyczne odrębnie dla każdej ze spraw przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia (por. wyroki TK z: 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02; 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 53/08 i 16 lipca 2009 r., sygn. K 36/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 111).

Wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie zawierającym upoważnienie ustawowe. Z zasady jednolitości ustawy jako aktu normatywnego wynika, że możliwe jest ich umieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Wytyczne należy bowiem postrzegać nie w kategoriach pojedynczego przepisu, lecz normy prawnej, budowanej na podstawie jednego przepisu lub większej liczby przepisów, których treść zezwala lub nakazuje wydać dany akt wykonawczy. Jeżeli jednak rekonstrukcja wytycznych w oparciu o różne przepisy tej samej ustawy nie jest możliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za niekonstytucyjny (por. wyroki TK z: 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01; 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08; 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 53/08; 23 listopada 2010 r., sygn. P 23/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 107 i 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29). Niemniej dopuszczalność rekonstrukcji wytycznych dotyczących treści rozporządzenia z innych przepisów ustawowych niż samo upoważnienie ustawowe ma ograniczone zastosowanie. Musi bowiem zaistnieć minimum, jakiego należy oczekiwać od przepisów upoważniających (por. wyrok TK z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02).

3.3.5. Kontrola wytycznych przez Trybunał ogranicza się jedynie do ustalenia dwóch kwestii. Po pierwsze, czy w ustawie w ogóle zawarto wytyczne. Po drugie, czy sposób zredagowania wytycznych jest adekwatny do specyfiki regulowanych materii i pozostaje w zgodzie z zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by określona materia była regulowana w całości w ustawie. Im bardziej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być ta regulacja, mniej materii pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych, zaś wytyczne muszą mieć charakter bardziej szczegółowy. Oznacza to, że minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a określane jest *ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela (por. wyroki TK z: 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01; 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09; 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12 i 22 maja 2014 r., sygn. U 10/13).

3.3.6. Trybunał zwraca uwagę, że badanie zgodności zaskarżonych przez Rzecznika w niniejszej sprawie przepisów rozporządzeń z wymogami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest ściśle związane z badaniem zgodności tych przepisów z art. 249 § 1 k.k.w. W przypadku bowiem kontroli konstytucyjnej zaskarżonych przepisów rozporządzenia konieczna jest również analiza przepisów ustawowych, stanowiących upoważnienie do wydania rozporządzenia (por. wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20).

3.4. Stosownie do art. 40 Konstytucji, „[n]ikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu. Zakazuje się stosowania kar cielesnych”. Uzupełnieniem tej normy jest art. 41 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym „[k]ażdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny”.

Ustrojodawca w art. 40 Konstytucji wskazał katalog ludzkich zachowań, których podejmowanie z mocy samej Konstytucji jest nielegalne, z uwagi na ich wymierzenie przeciwko naturze człowieka i godności ludzkiej. Art. 40 Konstytucji stanowi bowiem konsekwencję obowiązywania zasady ochrony godności człowieka określonej w art. 30 Konstytucji.

Wyrażony w art. 41 ust. 4 Konstytucji wymóg humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności również jest konsekwencją ochrony godności człowieka wyrażonej w art. 30 Konstytucji. Obejmuje on więcej, niż tylko niestosowanie tortur, kar cielesnych oraz okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania. „Traktowanie humanitarne musi uwzględniać minimalne potrzeby każdego człowieka, z uwzględnieniem przeciętnego poziomu życia w danym społeczeństwie, i wymaga od władzy publicznej pozytywnych działań w celu zaspokojenia tych potrzeb” (wyrok TK z 26 maja 2008 r., sygn. SK 25/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 62; por. także wyrok TK z 20 listopada 2012 r., sygn. SK 3/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 123). W tym kontekście w nauce prawa konstytucyjnego wskazuje się, że wykładnia Konstytucji nie powinna abstrahować od realiów społecznych, m.in. warunków życia w gospodarstwach domowych, a także aprobowanych w społeczeństwie miar sprawiedliwości (por. L. Bosek, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2008 r., sygn. SK 25/07*, „Przegląd Sejmowy” nr 6/2008, s. 249).

Z uwagi na to, że godność człowieka ma charakter nienaruszalny, Trybunał zwracał już uwagę, że „prawo do traktowania humanitarnego, o którym mowa w art. 40 i art. 41 ust. 4 Konstytucji, jako jedno z niewielu praw obywatelskich ma charakter absolutny i nie może być w żadnych warunkach ograniczone. Z tego też względu wzorce kontroli wyrażone w art. 40 i art. 41 ust. 4 Konstytucji nie mogą być łączone z wzorcem art. 31 ust. 3 Konstytucji, który określa warunki i granice ograniczania konstytucyjnych praw i wolności” (wyrok TK z 26 maja 2008 r., sygn. SK 25/07).

3.5. Wskazany przez Rzecznika jako wzorzec kontroli art. 4 § 1 k.k.w. ma treść: „Kary, środki karne, zabezpieczające i zapobiegawcze wykonuje się w sposób humanitarny, z poszanowaniem godności ludzkiej skazanego. Zakazuje się stosowania tortur lub nieludzkiego albo poniżającego traktowania i karania skazanego”. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że treść powyższego przepisu powtórzenie na poziomie ustawowym zakazów i nakazów zawartych w art. 40 i art. 41 ust. 4 Konstytucji.

3.6. Jako ostatni wzorzec kontroli Rzecznik wskazał art. 102 pkt 1 k.k.w., stosownie do którego skazany ma prawo do „odpowiedniego ze względu na zachowanie zdrowia wyżywienia, odzieży, warunków bytowych, pomieszczeń oraz świadczeń zdrowotnych i odpowiednich warunków higieny”. Z treści wniosku wynika jednak, że Rzecznik wzorcem kontroli czyni ten fragment powyższego przepisu, który statuuje prawo skazanego do odpowiednich warunków higieny. Zapewnienie odpowiednich warunków higieny jest z kolei jednym z elementów pozwalających na właściwe poszanowanie godności człowieka podczas pozbawienia wolności.

4. Analiza zgodności § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. i § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. z art. 249 § 1 k.k.w. i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

4.1. W ocenie Rzecznika § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. i § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 249 § 1 k.k.w. Powyższy przepis zawiera bowiem delegację dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności i regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania, przy uwzględnieniu w szczególności warunków opieki zdrowotnej i bytowej w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Ustawodawca w art. 102 pkt 1 k.k.w., określając prawa skazanego, wprowadził odrębne pojęcia warunków bytowych i warunków higieny. W pojęciu warunków bytowych mieszczą się regulacje dotyczące wyposażenia cel i innych pomieszczeń zakładów karnych i aresztów śledczych m.in. w urządzenia kąpielowe i sanitarne. Z kolei sama ciepła kąpiel jako czynność higieniczna mieści się w pojęciu warunków higieny. Upoważnienie zawarte w art. 249 § 1 k.k.w. odnosi się wyłącznie do warunków bytowych i nie określa wytycznych dotyczących warunków higieny, w związku z czym nie zawierało umocowania dla Ministra Sprawiedliwości do określenia częstotliwości kąpeli. W konsekwencji, zdaniem Rzecznika, § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. i § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a.

zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 249 § 1 k.k.w., a tym samym są również niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

4.2. § 30 ust. 3 r.p.w. i § 32 ust. 4 r.t.a. zostały wydane przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 249 § 1 k.k.w. Zgodnie z tym przepisem Minister Sprawiedliwości określa, w drodze rozporządzenia, regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania kary pozbawienia wolności i regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania tymczasowego aresztowania, uwzględniając w szczególności warunki opieki zdrowotnej i bytowej w zakładach karnych i aresztach śledczych.

4.3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zarzuty sformułowane przez Rzecznika wymagają rozważenia dwóch kwestii. Po pierwsze, czy uregulowanie w rozporządzeniach częstotliwości ciepłych kąpiei osób pozbawionych wolności mieści się w zakresie przedmiotowym upoważnienia, który został określony jako regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania kary pozbawienia wolności oraz regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania tymczasowego aresztowania. Po drugie, jeżeli częstotliwość ciepłych kąpiei można uznać za element przedmiotowy regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania, czy upoważnienie ustawowe zawiera wytyczne co do sposobu określenia częstotliwości ciepłych kąpiei.

4.4. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego regulaminy organizacyjno-porządkowe wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania winny określać kwestie związane z zachowaniem odpowiedniego porządku na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych oraz organizację (reglamentację) pobytu skazanych i tymczasowo aresztowanych, w sposób umożliwiający poszanowanie ich praw oraz realizację ciążących na nich obowiązków. Uregulowanie powyższych kwestii organizacyjno-porządkowych, w szczególności ze względu na liczbę osób pozbawionych wolności oraz wymogi związane z zapewnieniem bezpieczeństwa zarówno innym pozbawionym wolności, jak i personelowi pracującemu w zakładach karnych i aresztach śledczych, istotne jest zwłaszcza w tych obszarach, w których osoby pozbawione wolności mają uprawnienie lub obowiązek korzystania z pomieszczeń poza zamieszkiwaną celą. Ze względu na to, że w zdecydowanej większości zakładów karnych i aresztów śledczych w Polsce urządzenia prysznicowe ułożone są poza celami mieszkalnymi, określenie częstotliwości dostępu do tych pomieszczeń dla osób pozbawionych wolności, ze względu na konieczność organizacji procesu dostępu do tych pomieszczeń z logistycznego punktu widzenia, przy zapewnieniu bezpieczeństwa innym osobom i poszanowania prawa do prywatności podczas korzystania z kąpiei, mieści się w zakresie spraw organizacyjno-porządkowych.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że określenie częstotliwości korzystania z ciepłej kąpiei mieści się w zakresie przedmiotowym regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania.

4.5. Główny zarzut Rzecznika względem treści § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. i § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. opiera się na stwierdzeniu, że wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, a tym samym treści obydwu regulaminów, nie wskazywały na wolę ustawodawcy przekazania do uregulowania w treści regulaminów częstotliwości ciepłej kąpiei. Tym samym Minister Sprawiedliwości, w ocenie Rzecznika, ustalając obowiązek skazanych lub tymczasowo aresztowanych korzystania z ciepłej kąpiei co najmniej raz w tygodniu wykroczył poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia.

Trybunał zwrócił uwagę, że stosownie do art. 249 § 1 k.k.w. Minister Sprawiedliwości określając regulaminy organizacyjno-porządkowe winien uwzględnić w szczególności warunki opieki zdrowotnej i bytowej w zakładach karnych i aresztach śledczych. Jednocześnie art. 102 pkt 1 k.k.w. wyraźnie odróżnia warunki bytowe od warunków higieny, które nie zostały wymienione przez ustawodawcę wprost w treści art. 249 § 1 k.k.w. Niemniej nie oznacza to automatycznie, że § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. i § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

4.5.1. Trybunał zauważył, że ustawodawca – określając w art. 249 § 1 k.k.w. wytyczne dotyczące rozporządzeń – posłużył się zwrotem „w szczególności”, a zatem nie wskazał zamkniętego katalogu wytycznych dotyczących treści regulaminów. Trybunał przypomina, że sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Powinny one jednak wskazywać najważniejsze kierunki określonej przez ustawodawcę przedmiotowej treści rozporządzenia. W związku z tym sama okoliczność pominięcia przez ustawodawcę w wytycznych w art. 249 § 1 k.k.w. konieczności uwzględnienia warunków higieny nie oznacza, że określenie tych warunków nie mieści się w zakresie przedmiotowym regulaminów organizacyjno-porządkowych wykonywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania.

4.5.2. Warunki bytowe są ściśle związane z warunkami higieny, czemu wyraz dał choćby sam ustawodawca w treści art. 102 pkt 1 k.k.w. Ze względu na to, że w zdecydowanej większości zakładów karnych i aresztów śledczych urządzenia prysznicowe umieszczone są poza celami mieszkalnymi, częstotliwość korzystania z kąpeli, stanowiąca warunki higieny, jest ściśle uzależniona od sposobu organizacji warunków bytowych, w tym m.in. dostępu osób pozbawionych wolności do innych niż cele mieszkalne pomieszczeń na terenie zakładu karnego lub aresztu śledczego. Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że w literaturze prawa skazanego klasyfikowane są w pięć kategorii, zaś odpowiednie warunki bytowe i warunki higieny zaliczane są do tej samej zbiorczej kategorii praw dotyczących warunków bytowych (por. K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2014, teza 4 do art. 102).

4.5.3. Trybunał stoi na stanowisku, że wytyczne nie muszą być zamieszczone bezpośrednio w przepisie zawierającym upoważnienie ustawowe. Z zasady jednolitości ustawy wynika, że możliwe jest ich umieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Należy zwrócić tym samym uwagę, że regulaminy organizacyjno-porządkowe powinny być określone przez Ministra Sprawiedliwości w taki sposób, aby nie tylko odpowiadały wytycznym *expressis verbis* wskazanym w art. 249 § 1 k.k.w., ale także innym wytycznym, możliwym do zrekonstruowania w oparciu o inne przepisy kodeksu karnego wykonawczego.

W ocenie Trybunału regulamin organizacyjno-porządkowy, reglamentujący sposób wykonywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania na terenie aresztu śledczego lub zakładu karnego, powinien być określony w taki sposób, aby umożliwiał z jednej strony realizację przez osoby pozbawione wolności nałożonych na nie obowiązków, a z drugiej korzystanie z przysługujących im uprawnień. W związku z tym przepisy ustawowe, określające treść praw i obowiązków osób pozbawionych wolności, współtworzą wytyczne w zakresie treści regulaminów organizacyjno-porządkowych wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania.

Trybunał stwierdził, że elementem wytycznych dotyczących powyższych regulaminów są także przepisy art. 102 pkt 1 oraz art. 116 § 1 pkt 2 k.k.w. Pierwszy z nich przyznaje skazanemu prawo do odpowiednich warunków higieny, drugi z kolei nakłada na skazanego obowiązek przestrzegania higieny osobistej. Określenie w § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. i § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. obowiązku ciepłej kąpeli co najmniej raz w tygodniu stanowi rozwiązanie organizacyjne, pozwalające na realizację przez analizowane rozporządzenia celu ustawy, jakim jest zapewnienie skazanemu (tymczasowo aresztowanemu) prawa, ale i obowiązku przestrzegania higieny osobistej w toku wykonywania kary pozbawienia wolności lub środka zapobiegawczego.

4.6. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznał, że § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. i § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. są zgodne z art. 249 § 1 k.k.w. i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

5. Analiza zgodności § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. i § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. z art. 4 § 1 i art. 102 pkt 1 k.k.w. oraz art. 40 w związku z art. 41 ust. 4 Konstytucji.

5.1. Zdaniem Rzecznika, zapewnienie osadzonym kąpeli tylko raz w tygodniu nie może być traktowane jako w pełni humanitarne. Częstotliwość taka jest niewystarczająca do utrzymania należytej higieny przez osoby pozbawione wolności i nie może być uznana za traktowanie humanitarne, nawet jeżeli zostanie ona odniesiona do przeciętnego poziomu życia w polskim społeczeństwie.

5.2. Trybunał zwrócił uwagę na standard międzynarodowy w zakresie zapewnienia osobom pozbawionym wolności odpowiednich warunków higieny, szczególnie w zakresie dostępu do ciepłej kąpeli.

5.2.1. W opracowanym przez Organizację Narodów Zjednoczonych Standardzie Minimalnych Reguł Traktowania Więźniów wskazano, że każdy więzień powinien mieć możliwość skorzystania z kąpeli, w temperaturze odpowiedniej do klimatu, tak często, jak to jest konieczne dla zachowania ogólnej higieny, ale co najmniej raz w tygodniu w klimacie umiarkowanym (*Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977, pkt 13*). W raportach z wizytacji Podkomitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Okrutnemu, Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu dla Republiki Paragwaju z 7 czerwca 2010 r. oraz dla Kirgistanu z 28 lutego 2014 r. podkreśla się, że osobom pozbawionym wolności powinien być zapewniony regularny i odpowiedni dostęp do urządzeń prysznicowych, bez określenia jednak częstotliwości kąpeli (por. *Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to the Republic of Paraguay, 7 czerwca 2010 r., pkt 128f i 269e; Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or*

Punishment to Kyrgyzstan, 28 lutego 2014 r., pkt 77). W literaturze wskazuje się, że adekwatny dostęp do kąpielii jest szczególnie istotny wówczas, gdy więźniowie przebywają przez długi czas w przeludnionych celach (por. A. Coyle, *A Human Rights Approach to Prison Management. Handbook for prison Staff*, London 2009, s. 43).

5.2.2. W rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2006)2 na temat Europejskich Reguł Więziennych z 11 stycznia 2006 r. wskazano, że każdy więzień powinien mieć możliwość skorzystania z kąpielii, w temperaturze odpowiedniej dla klimatu, jeżeli to możliwe codziennie, ale co najmniej dwa razy w tygodniu (lub częściej, jeżeli to konieczne) w interesie ogólnej higieny (Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies, pkt 19.4). W komentarzu do powyższej rekomendacji podkreślono wymóg zwracania szczególnej uwagi przez personel w zakładach karnych na dostępność więźniów do urządzeń zapewniających higienę oraz aby dostęp do nich nie był im odmawiany (por. *Commentary to Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules*, s. 8).

5.2.3. W standardach Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; dalej: CPT) wskazano, że łatwy dostęp do urządzeń sanitarnych i utrzymywanie dobrych standardów higieny są niezbędnymi składnikami humanitarnego. Więźniowie powinni mieć adekwatny dostęp do prysznicy, jednak bez precyzowania, na czym ów adekwatny dostęp winien polegać (por. *CPT standards*, 2011, s. 18; podobnie: 2nd General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1991, pkt 49).

CPT wizytował polskie zakłady karne w latach 2004, 2009 i 2013. Z raportu CPT z wizyty w Polsce w 2004 r. z 2 marca 2006 r. wynika, że CPT uzyskał informacje na temat praktyki umożliwiania więźniom skorzystania z ciepłej kąpielii tylko raz w tygodniu, jednak nie zostały sformułowane żadne wytyczne w kierunku poprawy częstotliwości kąpielii, a jedynie powiększenia lub odnowienia pryszniców (por. *Report to the Polish Government on the visit to Poland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 15 October 2004, 2 marca 2006 r.*, s. 23, 26, 34, 37, 41 i 43). Dopiero w raportach z wizyt w Polsce w 2009 i 2013 r. CPT zachęcał władze polskie do rozważenia zwiększenia częstotliwości kąpielii dla więźniów, stosownie do Europejskich Reguł Więziennych, a zatem co najmniej dwóch kąpielii dla mężczyzn w tygodniu (por. *Report to the Polish Government on the visit to Poland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 26 November to 8 December 2009, 12 lipca 2011 r.*, s. 43; *Report to the Polish Government on the visit to Poland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 5 to 17 June 2013, 25 czerwca 2014 r.*, s. 32).

5.3. Na podstawie protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. 2007 r. Nr 30, poz. 192), Państwa Strony stworzyły krajowe organy wizytujące, zwane krajowym mechanizmem prewencji, w celu zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. W Rzeczypospolitej Polskiej zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji (dalej: KMP) powierzono Rzecznikowi.

KMP zwracał uwagę na zgłaszaną przez osoby pozbawione wolności potrzebę zwiększenia częstotliwości kąpielii. Wskazał, że § 30 ust. 3 r.p.w. nie ogranicza liczby kąpielii w tygodniu do jednej, dając możliwość ustalenia większej częstotliwości dyrektorom jednostek penitencjarnych. W związku z tym częstotliwość kąpielii powinna zostać zwiększona (por. raport RPO z działalności w Polsce KMP w roku 2011, s. 49). KMP zajął stanowisko, że dla osiągnięcia celu w postaci zmiany częstotliwości kąpielii osób pozbawionych wolności nie jest potrzebna zmiana przepisów, bowiem obowiązujące regulacje prawne umożliwiają korzystanie z więcej niż jednej kąpielii w tygodniu przez mężczyzn (por. raport RPO z działalności w Polsce KMP w roku 2012, s. 31).

5.4. Zakaz tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania został również bezpośrednio uregulowany w art. 3 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 związku z czym problematyka niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, także osób pozbawionych wolności, była wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC).

5.4.1. ETPC zwrócił uwagę, że niehumanitarnie lub poniżające traktowanie musi osiągnąć pewien minimalny poziom dolegliwości, aby zostało uznane za naruszające art. 3 Konwencji. Ocena tego minimalnego poziomu ma charakter względny i jest zależna od wszystkich okoliczności konkretnej sprawy, takich jak np. czas trwania określonego

sposobu traktowania, jego skutki fizyczne i psychiczne, a także stan zdrowia ofiary. Cierpienie i poniżenie musi wykraczać poza nieunikniony stopień cierpienia i poniżenia związanego z określonym sposobem traktowania lub karania (por. wyroki ETPC z: 26 października 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce, skarga nr 30210/96, pkt 91-92; 19 kwietnia 2001 r. w sprawie Peers przeciwko Grecji, skarga nr 28524/95, pkt 67; 15 lipca 2002 r. w sprawie Kalashnikov przeciwko Rosji, skarga nr 47095/99, pkt 95; 29 kwietnia 2003 r. w sprawie Aliev przeciwko Ukrainie, skarga nr 41220/98, pkt 130-131; 17 kwietnia 2012 r. w sprawie Piechowicz przeciwko Polsce, skarga nr 20071/07, pkt 159-160 – wyroki pochodzą z bazy orzeczeń ETPC HUDOC, hudoc.echr.coe.int). ETPC dodatkowo zwrócił uwagę, że brak środków finansowych nie może w zasadzie usprawiedliwiać na tyle kiepskich warunków w zakładach karnych, że stanowią one naruszenie art. 3 Konwencji (por. wyrok ETPC z 29 kwietnia 2003 r. w sprawie Aliev przeciwko Ukrainie, skarga nr 41220/98, pkt 151).

W sprawie Aliev przeciwko Ukrainie ETPC wziął pod uwagę, że skarżący miał możliwość korzystania z ciepłej kąpielii raz na siedem lub dziesięć dni. Niemniej okoliczność ta nie stanowiła samoistnie podstawy do stwierdzenia naruszenia art. 3 Konwencji, ale była tylko jednym z warunków pozbawienia wolności branych pod uwagę przy ocenie ewentualnego naruszenia art. 3 Konwencji (por. wyrok ETPC z 29 kwietnia 2003 r. w sprawie Aliev przeciwko Ukrainie, skarga nr 41220/98, pkt 134-148). Podobnie w sprawie Ananyev i inni przeciwko Rosji ETPC, stwierdzając naruszenie art. 3 Konwencji, nie wziął pod uwagę jedynie okoliczności, że skazany miał możliwość korzystania z prysznicy tylko raz w tygodniu, ale przede wszystkim, że przebywał w przeludnionej celi, miał ograniczony dostęp do ćwiczeń poza celą, naturalnego światła i świeżego powietrza, zaś kąpiele były krótkie i naruszały elementarne standardy prywatności (por. wyrok ETPC z 10 stycznia 2012 r. w sprawie Ananyev i inni przeciwko Rosji, skarga nr 42525/07 i 60800/08, pkt 139-166 – wyrok pochodzi z bazy orzeczeń ETPC HUDOC, hudoc.echr.coe.int).

5.4.2. W orzecznictwie ETPC można odnaleźć tezę, że możliwość kąpielii tylko raz w tygodniu, ale w połączeniu z warunkami tejże kąpielii (używanie toalety jako łazienki, brak prysznicy i konieczność polewania się wodą z wiaderka), stanowiła warunki higieny nie do zaakceptowania (por. wyrok ETPC z 9 czerwca 2005 r. w sprawie I.I. przeciwko Bułgarii, skarga nr 44082/98, pkt 33 i 73 – wyrok pochodzi z bazy orzeczeń ETPC HUDOC, hudoc.echr.coe.int). Z kolei w innych sprawach ETPC zwrócił uwagę, że możliwość kąpielii raz w tygodniu, w sytuacji znacznego przeludnienia celi, może budzić obawy z punktu widzenia zapewnienia właściwych warunków higieny (por. wyroki ETPC z: 28 marca 2006 r. w sprawie Melnik przeciwko Ukrainie, skarga nr 72286/01, pkt 107 i 19 lutego 2013 r. w sprawie Zuyev przeciwko Rosji, skarga nr 16262/05, pkt 58 – wyroki pochodzą z bazy orzeczeń ETPC HUDOC, hudoc.echr.coe.int). Brak możliwości korzystania z kąpielii w określonej częstotliwości w jednym wypadku był bardzo istotną przesłanką uzasadniającą naruszenie art. 3 Konwencji. Skarżący nie miał możliwości korzystania z kąpielii codziennie, niemniej był on osobą niepełnosprawną – posiadał porażenie kończyn dolnych i tym samym poruszał się na wózku inwalidzkim, zaś dodatkowo cierpiał na poważne problemy ze zwieraczami cewki moczowej i odbytu. W tych okolicznościach brak codziennego dostępu do prysznicy był jedną z istotnych przesłanek uznania przez ETPC naruszenia art. 3 Konwencji (por. wyrok ETPC z 12 lutego 2013 r. w sprawie D.G. przeciwko Polsce, skarga nr 45705/07, pkt 6, 44-45, 146-147 i 177 – wyrok pochodzi z bazy orzeczeń ETPC HUDOC, hudoc.echr.coe.int).

W wyroku z 7 maja 2014 r. sprawie Sergey Chebotarev przeciwko Rosji ETPC nie stwierdził jednak naruszenia art. 3 Konwencji w wypadku skarżącego, który w celi miał bieżący dostęp do zimnej wody, zaś tylko raz na siedem dni miał możliwość korzystania z kąpielii. ETPC zwrócił uwagę, że powyższe warunki higieny, w połączeniu z pozostałymi warunkami pozbawienia wolności, nie wiązały się jeszcze z takim stopniem cierpienia i poniżenia podczas pozbawienia wolności w zakładzie karnym, który uzasadniałby naruszenie art. 3 Konwencji. Co istotne, ETPC orzekł o braku naruszenia art. 3 Konwencji mimo stwierdzenia, że warunki pobytu skarżącego w zakładzie karnym nie spełniały wymagań wynikających ze standardu minimalnych zasad traktowania osób pozbawionych wolności ONZ, Europejskich Reguł Więziennych i rekomendacji CPT (por. wyrok ETPC z 7 maja 2014 r. sprawie Sergey Chebotarev przeciwko Rosji, skarga nr 61510/09, pkt 44-46 – wyrok pochodzi z bazy orzeczeń ETPC HUDOC, hudoc.echr.coe.int).

5.5. Problematyką nieludzkiego i poniżającego traktowania osób pozbawionych wolności zajmował się również Sąd Najwyższy. W uchwale siedmiu sędziów z 18 października 2011 r., sygn. akt III CZP 25/11, stwierdził, że „[o]soba pozbawiona wolności przez sam fakt uwięzienia nie traci podstawowych praw gwarantowanych przez Konstytucję i akty prawa międzynarodowego. Poszanowanie i ochrona jej godności jest obowiązkiem władzy publicznej, wypełniającej zadania represyjne państwa. Realizacja pozbawienia wolności wiąże się z ustaleniem poziomu, na którym warunki uwięzienia są «odpowiednie» i nie naruszają przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Wyjściowe założenie dla określenia wymaganego poziomu jest takie, by traktowanie człowieka pozbawionego wolności nie było poniżające i niehumanitarne, a ograniczenia i dolegliwości, które musi on

znosić, nie przekraczały koniecznego rozmiaru wynikającego z zadań ochronnych i celu zastosowanego środka oraz nie przewyższały ciężaru nieuniknionego cierpienia, nieodłącznie związanego z samym faktem uwięzienia. Na konkretne warunki uwięzienia składają się różne parametry, którymi m.in. jest powierzchnia pomieszczenia przypadająca na jedną osobę, dostęp światła i powietrza, infrastruktura sanitarna, warunki snu i jedzenia lub możliwość przebywania poza celą. W niektórych wypadkach ocena odpowiednich warunków wymaga uwzględnienia indywidualnych cech osadzonego, takich jak wiek lub stan zdrowia. Istotnym elementem oceny jest również czas trwania nieodpowiedniego traktowania. W większości spraw poszkodowani podnosili zarzuty naruszenia więcej niż jednego warunku pobytu, a sądy uwzględniały je i oceniały łącznie. Takie podejście, określane jako kumulatywne, jest stosowane w orzeczeniach Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Pozostaje ono w zgodzie z immanentną cechą orzekania, w którym ocena i rozstrzygnięcie sądu są zawsze aktami *in concreto*, podejmowanymi przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy. Nie wyklucza to sytuacji, w której decydujące znaczenie zostaje przypisane jednemu czynnikowi, ze względu na jego wagę jako przyczyny naruszenia” (OSNC nr 2/2012, poz. 15; por. także wyrok SN z 16 grudnia 2011 r., sygn. akt V CSK 21/11, Lex nr 1147800).

W orzecznictwie sądów powszechnych z kolei podkreślono, że „[o] naruszeniu dobra osobistego w postaci uchybienia godności osadzonego w zakładzie karnym nie można mówić w przypadkach pewnych uciążliwości lub niedogodności związanych z samym pobytym w takim zakładzie, polegających na przykład na niższym od oczekiwanego standardzie celi lub urządzeń sanitarnych, dla wielu bowiem ludzi nieodbywających kary pozbawienia wolności warunki mieszkaniowe bywają często równie trudne. Godność skazanego przebywającego w zakładzie karnym nie jest naruszona, jeżeli odpowiada uznanym normom poszanowania człowieczeństwa” (wyrok SA w Krakowie z 10 kwietnia 2013 r., sygn. akt I ACa 224/13, Lex nr 1439083; por. także wyrok SA w Białymstoku z 14 listopada 2012 r., sygn. akt I ACa 539/12, Lex nr 1289355). Jednocześnie sądy powszechne uznawały, że zapewnienie skazanym możliwości korzystania z ciepłej kąpeli tylko raz w tygodniu nie może być kwalifikowane jako naruszenie odpowiednich wymogów higieny (por. wyrok SA w Białymstoku z 20 grudnia 2013 r., sygn. akt I ACa 617/13, Lex nr 1409093).

5.6. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. i § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. pełnią podwójną rolę. Z jednej strony stanowią środek do realizacji wynikającego z art. 116 § 1 pkt 2 k.k.w. obowiązku skazanego (tymczasowo aresztowanego) przestrzegania higieny osobistej, a z drugiej strony zapewniają możliwość realizacji przez skazanego (tymczasowo aresztowanego) wynikającego z art. 102 pkt 1 k.k.w. prawa do odpowiednich warunków higieny.

W związku z powyższym sformułowanie, że skazany (tymczasowo aresztowany) „korzysta co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpeli” należy odczytywać jako środek do realizacji zarówno jego obowiązku, jak i uprawnień. Dolna granica częstotliwości kąpeli – raz w tygodniu – wskazuje na granicę obowiązku skazanego (tymczasowo aresztowanego), zobowiązując go minimum raz na siedem dni do skorzystania z ciepłej kąpeli. Jednocześnie analizowane przepisy, ze względu na użycie przez prawodawcę sformułowania „co najmniej”, otwierają możliwość większej częstotliwości kąpeli, dając skazanym (tymczasowo aresztowanym) możliwość realizacji prawa do odpowiednich warunków higieny.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. i § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. nie wprowadzają zakazu korzystania przez skazanych lub tymczasowo aresztowanych z ciepłej kąpeli częściej niż raz w tygodniu. Określona w zaskarżonych przepisach częstotliwość kąpeli jest bowiem jedynie dolną, a nie górną granicą ilości kąpeli, z której mogą skorzystać w ciągu tygodnia mężczyźni pozbawieni wolności.

Trybunał zwraca uwagę, że nawet Rzecznik w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji stwierdził, że dla osiągnięcia celu w postaci zmiany częstotliwości kąpeli osób pozbawionych wolności nie jest potrzebna zmiana przepisów, bowiem obowiązujące regulacje prawne umożliwiają korzystanie przez mężczyzn z więcej niż jednej kąpeli w tygodniu (por. raport RPO z działalności w Polsce KMP w roku 2012, s. 31).

5.7. Trybunał Konstytucyjny uznał, że § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. i § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. są przepisami o charakterze gwarancyjnym, a nie wprowadzającymi ograniczenie w korzystaniu z praw i wolności konstytucyjnych.

5.7.1. Zaskarżone przepisy nie limitują ilości ciepłych kąpeli mężczyzn pozbawionych wolności do jednej w tygodniu, ale gwarantują, że skazany lub tymczasowo aresztowany co najmniej raz w tygodniu będzie korzystał z takiej kąpeli.

Jednocześnie określenie przez prawodawcę częstotliwości ciepłej kąpeli jako minimum jednej w tygodniu, przy jednoczesnym wyraźnym dozwoleniu zwiększenia ilości kąpeli, nie prowadzi w ocenie Trybunału do takiego cierpienia i poniżenia skazanych (tymczasowo aresztowanych), którego stopień wykraczałby poza nieunikniony

stopień ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych związanych z wykonywaniem kary pozbawienia wolności (tymczasowego aresztowania) i tym samym stanowiłyby nieludzkie, poniżające lub niehumanitarne traktowanie.

5.7.2. Nie bez znaczenia jest również okoliczność, że stosownie do art. 110 § 2 k.k.w. cele mieszkalne wyposażone są w sprzęt zapewniający m.in. odpowiednie warunki higieny. W efekcie skazany i tymczasowo aresztowany ma zapewniony w celi mieszkalnej nieograniczony dostęp do wody w tzw. kąpiku sanitarnym, który umożliwia zachowanie codziennej higieny osobistej na podstawowym poziomie, chociaż w ograniczonym zakresie.

5.7.3. Trybunał nie podziela stanowiska Rzecznika, że określona zaskarżonymi przepisami minimalna częstotliwość ciepłych kąpieli nie może być oceniona jako odpowiednia do zachowania zdrowia osób pozbawionych wolności i utrzymania należytej higieny w takim stopniu, że wiąże się z nią nieludzkie, poniżające czy też niehumanitarne traktowanie. Zapewnienie osobom pozbawionym wolności stałego dostępu do wody i środków higieny w celach mieszkalnych, pozwalających na zachowanie codziennej higieny osobistej na podstawowym poziomie, a nadto wprowadzenie obowiązku skorzystania nie rzadziej niż raz w tygodniu z ciepłej kąpieli, dodatkowo przy otwartej możliwości zwiększenia częstotliwości ciepłej kąpieli, nie stanowi traktowania w sposób niezapewniający zachowania minimalnych potrzeb osoby pozbawionej wolności i naruszający jej godność. Także ETPC przyjął, że warunki higieny polegające na zapewnieniu osobie pozbawionej wolności w celi bieżącego dostępu do zimnej wody, a raz na siedem dni możliwości skorzystania z kąpieli, same w sobie nie wiążą się jeszcze z takim stopniem cierpienia i poniżenia podczas pozbawienia wolności w zakładzie karnym, który uzasadniałby naruszenie art. 3 Konwencji (por. wyrok ETPC z 7 maja 2014 r. sprawie Sergey Chebotarev przeciwko Rosji, skarga nr 61510/09, pkt 44-46).

5.7.4. Trybunał zwraca uwagę, że o ile z Europejskich Reguł Więziennych wynika zalecenie, aby osobom pozbawionym wolności była zapewniona możliwość korzystania z kąpieli co najmniej dwa razy w tygodniu, o tyle już ze Standardu Minimalnych Reguł Traktowania Więźniów ONZ wynika, że zalecana ilość kąpieli winna wynosić co najmniej raz w tygodniu w klimacie umiarkowanym. Tymczasem analizowane § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. i § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. nie tylko realizują standard wynikający z wytycznych ONZ, ale również w pełni pozwalają na wypełnienie standardu wynikającego z Europejskich Reguł Więziennych, dając możliwość zwiększenia częstotliwości ciepłych kąpieli powyżej jednej w tygodniu.

Trybunał ma na uwadze, że w pewnych okolicznościach faktycznych, związanych na przykład ze znacznym przeludnieniem celi mieszkalnej, dla zachowania odpowiednich warunków higieny i tym samym poszanowania godności człowieka może okazać się konieczna większa częstotliwość ciepłych kąpieli niż jedna w tygodniu. Na powyższą zależność zwracał również uwagę ETPC w swoim orzecznictwie (por. wyroki ETPC z: 28 marca 2006 r. w sprawie Melnik przeciwko Ukrainie, skarga nr 72286/01, pkt 107 i 19 lutego 2013 r. w sprawie Zuyev przeciwko Rosji, skarga nr 16262/05, pkt 58). Niemniej § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. i § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. nie wprowadzają zakazu zwiększenia częstotliwości ciepłych kąpieli, a wręcz przeciwnie – zezwalają na zwiększenie ich ilości. Rolą dyrektorów aresztów śledczych i zakładów karnych jest zatem takie korzystanie z możliwości zwiększania częstotliwości ciepłych kąpieli, jakie dają § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. i § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a., aby skazany lub tymczasowo aresztowany miał zapewnione warunki higieny odpowiednie dla dokładnie takich warunków pozbawienia wolności, w jakich jest wykonywana względem niego kara pozbawienia wolności lub środek zapobiegawczy. Określone warunki pozbawienia wolności, na przykład związane z przeludnieniem celi, mogą bowiem wiązać się z wymogiem zapewnienia większej częstotliwości ciepłej kąpieli niż jedna w tygodniu, celem zagwarantowania odpowiednich z konstytucyjnego punktu widzenia warunków higieny.

5.8. Treść wniosku w konfrontacji z zaskarżonymi przepisami wskazuje, że zdaniem Rzecznika zasadniczy problem występuje w wykonywaniu kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania, bowiem skazanym i tymczasowo aresztowanym umożliwia się korzystanie z ciepłej kąpieli co do zasady raz w tygodniu. Tym samym główne zarzuty Rzecznika nie są formułowane względem treści obowiązujących przepisów, które umożliwiają korzystanie przez skazanych (tymczasowo aresztowanych) z ciepłych kąpieli częściej niż raz w tygodniu, ale w odniesieniu do praktyki stosowanej w aresztach śledczych i zakładach karnych, gdzie – w ocenie Rzecznika – mężczyznom pozbawionym wolności umożliwia się ciepłą kąpiel tylko raz w tygodniu.

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że Rzecznik wiąże niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów nie bezpośrednio z ich treścią, ale praktyką stosowania, w ramach której dyrektorzy aresztów śledczych i zakładów karnych mają nie korzystać z możliwości, jakie daje treść zaskarżonych przepisów, zezwalając na zwiększenie częstotliwości ciepłej kąpieli osób pozbawionych wolności powyżej jednej w tygodniu. Niemniej Trybunał nie posiada zasadniczo kognicji do kontroli praktyki stosowania przepisów prawa, jeżeli treść obowiązujących przepisów zapewnia możliwość osiągnięcia celu postulowanego przez Rzecznika.

5.9. Trybunał zwraca uwagę, że z pisma Dyrektora Generalnego Służby Więziennej przedłożonego w toku postępowania wynika, że na dzień 1 stycznia 2015 r. jedynie w 6 jednostkach penitencjarnych zapewnia się osobom pozbawionym wolności dostęp do ciepłej kąpeli tylko raz w tygodniu. Z kolei w 155 jednostkach penitencjarnych skazani i tymczasowo aresztowani korzystają z ciepłej kąpeli dwa razy w tygodniu, zaś w pozostałych czterech jednostkach – odpowiednio trzy, cztery, pięć i sześć razy w tygodniu. W związku z tym Trybunał nie podziela stanowiska Rzecznika, że w praktyce skazanym i tymczasowo aresztowanym umożliwia się korzystanie z ciepłej kąpeli co do zasady tylko raz w tygodniu.

Niemniej Trybunał postuluje, aby również dyrektorzy tych jednostek penitencjarnych, w których osobom pozbawionym wolności zapewniony jest dostęp do ciepłej kąpeli tylko raz w tygodniu, podjęli skuteczne działania prowadzące w najbliższym okresie czasu do zwiększenia częstotliwości kąpeli, celem podniesienia poziomu warunków higieny zapewnianych skazanym i tymczasowo aresztowanym.

5.10. Trybunał Konstytucyjny uznał więc, że § 30 ust. 3 zdanie pierwsze r.p.w. i § 32 ust. 4 zdanie pierwsze r.t.a. są zgodne z art. 4 § 1 i art. 102 pkt 1 k.k.w. oraz art. 40 w związku z art. 41 ust. 4 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

35

POSTANOWIENIE z dnia 10 marca 2015 r. **Sygn. akt SK 65/13**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 marca 2015 r., skargi konstytucyjnej J.D.H. i J.H. o zbadanie zgodności:

art. 56 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem postanowienia wydanego na podstawie art. 56 § 2 kodeksu postępowania karnego i odnoszącego się do oskarżyciela posiłkowego, o którym mowa w art. 54 kodeksu postępowania karnego, z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 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 oraz 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. Stan faktyczny i uzasadnienie skargi konstytucyjnej.

Skarżący J.D.H. i J.H. wnieśli o zbadanie konstytucyjności art. 56 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem postanowienia wydanego na podstawie art. 56 § 2 k.p.k. i odnoszącego się do oskarżyciela posiłkowego, o którym mowa w art. 54 k.p.k., z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

1.1. Stan faktyczny w niniejszej sprawie jest następujący:

Obywatel polski, J.T., został przekazany w 2007 r. do Wielkiej Brytanii na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, pod warunkiem odesłania oskarżonego do Polski po prawomocnym zakończeniu postępowania w Wielkiej Brytanii. Sąd Koronny w sprawie o nr T20077073, uznał J.T. za winnego i w konsekwencji 28 stycznia 2008 r. wymierzono J.T. za przestępstwo zgwałcenia karę dożywotniego pozbawienia wolności z zaleceniem odbycia co najmniej 9 lat kary przed możliwością ubiegania się o warunkowe zwolnienie oraz karę dożywotniego pozbawienia wolności także za przestępstwo poważnego uszkodzenia ciała, z zaleceniem odbycia co najmniej 6 lat kary przed możliwością ubiegania się o warunkowe zwolnienie. Sąd brytyjski orzekł ponadto, że obie kary podlegają jednoczesnemu odbywaniu, z zastrzeżeniem, że J.T. o warunkowe zwolnienie może ubiegać się nie wcześniej niż po odbyciu 9 lat kary pozbawienia wolności.

22 lipca 2008 r. J.T. został przekazany do Polski w celu odbycia kary pozbawienia wolności. Sąd Okręgowy w Poznaniu postanowieniem z 3 października 2008 r. określił kwalifikację prawną czynu według prawa polskiego oraz karę przejętej do wykonania (sygn. akt III Kop 42/07). Sąd Okręgowy, orzekając na podstawie art. 607s § 4 k.p.k. (w brzmieniu wówczas obowiązującym) w związku z art. 607t § 2 k.p.k. stwierdził, że przestępstwa, za które J.T. został skazany, wyczerpują według prawa polskiego znamiona art. 197 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm., dalej: k.k.) oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.k. Sąd Okręgowy stwierdził, że J.T. może ubiegać się o warunkowe przedterminowe zwolnienie – z odbywania obu orzeczonych kar – po odbyciu co najmniej 9 lat pozbawienia wolności, a ponadto na poczet kary zaliczył okres tymczasowego aresztowania skazanego od 9 lutego 2007 r. do 3 października 2008 r. Sąd Apelacyjny w Poznaniu, po rozpoznaniu sprawy z powodu zażalenia wniesionego przez obrońców J.T., postanowieniem z 24 marca 2009 r. (sygn. akt II AKz 521/08), postanowienie Sądu Okręgowego utrzymał w mocy.

24 marca 2011 r. do Sądu Najwyższego wpłynął wniosek obrońców skazanego J.T. o wznowienie postępowania sądowego, zakończonego prawomocnym postanowieniem Sądu Apelacyjnego z 24 marca 2009 r. – w przedmiocie określenia kary podlegającej wykonaniu w stosunku do J.T. według prawa polskiego. Wniosek był związany z nowelizacją art. 607s § 4 k.p.k., która nastąpiła mocą ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 48, poz. 245) i weszła w życie 22 marca 2011 r. W jej wyniku zniesiona została zasada związania sądu polskiego wymiarem kary orzeczonej przez organ sądowy państwa obcego. Rozpoznając wniosek, postanowieniem z 6 czerwca 2011 r. (sygn. akt V KO 18/11), Sąd Najwyższy: 1) wznowił postępowanie w przedmiocie określenia podlegającej wykonaniu kary według prawa polskiego, 2) uchylił postanowienie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 24 marca 2009 r. (sygn. akt II AKz 521/08) oraz postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z 3 października 2008 r. (sygn. akt III Kop 42/07) w części dotyczącej określenia kary podlegającej wykonaniu i w tym zakresie przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

Uzasadniając postanowienie Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że: „W wyniku nowelizacji (...) z przepisu art. 607s § 4 k.p.k. usunięto zdanie 2. «sąd związany jest wymiarem orzeczonej kary», zastępując je stwierdzeniem «jeżeli kara lub środek, orzeczone przez organ sądowy państwa wydania nakazu europejskiego, przekracza górną granicę ustawowego zagrożenia, sąd określa podlegającą wykonaniu karę lub środek według prawa polskiego, w wysokości odpowiadającej górnej granicy ustawowego zagrożenia, uwzględniając okres rzeczywistego pozbawienia wolności za granicą oraz wykonaną tam karę lub środek». Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy (druk nr 3597 Sejmu RP VI kadencji), jednym z powodów dostrzeżenia przez ustawodawcę celowości znówelizowania przepisu art. 607s § 4 k.p.k. były okoliczności sprawy J.T., skazanego przez sąd

brytyjski na karę przekraczającą górną granicę zagrożenia przewidzianą za przypisane mu przestępstwa w prawie polskim. Ustawodawca zdecydował się zatem na wprowadzenie rozwiązania pozwalającego sądowi polskiemu na ograniczenie wysokości kary orzeczonej wobec obywatela polskiego za granicą, a podlegającej wykonaniu w Polsce, do wysokości górnej granicy ustawowego zagrożenia przewidzianego za dane przestępstwo w prawie polskim w tych wypadkach, gdy kara orzeczonej przez organ sądowy państwa obcego granicę tę przekracza. Nadanie powyższemu rozwiązaniu charakteru obligatoryjnego jest, jak podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy, zgodne ze standardem równości wobec prawa, wyrażonym w art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także zasadą *nulla poena sine lege*, przewidzianą w art. 42 ust. 1 Konstytucji i nie jest sprzeczne z prawem europejskim. (...) Decydując się na przyjęcie rozwiązania o charakterze retroaktywnym, ustawodawca miał na uwadze względy sprawiedliwościowe oraz konstytucyjny standard równości wobec prawa i zasady równego traktowania przez władze publiczne. W przepisie art. 4 ust. 1 omawianej ustawy zawarte zostało zastrzeżenie, że wznowienie postępowania winno być ograniczone do «określenia podlegającej wykonaniu kary lub środka według prawa polskiego».

1.2. Orzeczenie naruszające prawa konstytucyjne skarżących.

Skarga konstytucyjna dotyczy postępowania będącego skutkiem wznowienia postępowania po postanowieniu SN i toczącego się przed Sądem Okręgowym w Poznaniu. Skarżący, działając na podstawie art. 53 w związku z art. 54 § 1 i art. 52 § 1 k.p.k., oświadczeniem ich pełnomocnika z 15 lipca 2011 r. przystąpili w charakterze oskarżycieli posiłkowych do sprawy o określenie według prawa polskiego kwalifikacji prawnej i kar za czyny popełnione przez J.T., za które Sąd Koronny w Wielkiej Brytanii skazał go na dożywotnie pozbawienie wolności. Sąd Okręgowy w Poznaniu, postanowieniem z 25 lipca 2011 r. (sygn. akt III Kop 145/11) wydanym na podstawie art. 56 § 2 k.p.k., odmówił skarżącym udziału w postępowaniu w charakterze oskarżycieli posiłkowych wskazując, że postępowanie przed polskim sądem ma charakter pomocniczy i uboczny w stosunku do procesu karnego, który toczył się przed Sądem Koronnym w Wielkiej Brytanii. Sądy polskie nie orzekały o winie oskarżonego. W postępowaniu, które ma na celu jedynie dostosowanie kary orzeczonej przez stronę brytyjską do polskiego porządku prawnego, osoby najbliższe dla pokrzywdzonej nie mogą występować w charakterze oskarżycieli posiłkowych, czyli stron postępowania.

Wobec dyspozycji art. 56 § 3 k.p.k., skarżący nie wnosili środka odwoławczego od cytowanego orzeczenia i wystąpili ze skargą konstytucyjną zarzucając, że przepis ten narusza art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

1.3. Uzasadnienie zarzutów.

Jak podnieśli skarżący: „Art. 56 § 3 k.p.k. jest niezgodny z art. 78 Konstytucji RP dlatego, że wyłącza dopuszczalność zaskarżenia postanowienia wydanego na podstawie art. 56 § 2 k.p.k. a odnoszącego się do oskarżyciela posiłkowego wskazanego w art. 54 k.p.k. (tj. do działającego obok prokuratora), podczas gdy przywołana norma konstytucyjna gwarantuje każdej stronie prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji”. Podobnie – zdaniem skarżących – kwestionowana regulacja narusza art. 176 ust. 1 Konstytucji, bowiem przepis ten „przewiduje, jako zasadę, dwuinstancyjność postępowania sądowego, tymczasem art. 56 § 3 k.p.k. taką dwuinstancyjność wyłącza”.

Uzasadniając naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji, skarżący zauważyli, że elementem składowym prawa do sądu jest prawo do procedury sądowej realizującej wymogi sprawiedliwości. Procedura taka powinna stwarzać możliwość skontrolowania rozstrzygnięcia w przedmiocie „wyłączenia strony od udziału w postępowaniu sądowym”, bowiem do jej wymogów należy „obowiązek wysłuchania strony i umożliwienie jej obrony swych praw, także poprzez umożliwienie jej zaskarżenia rozstrzygnięcia naruszającego jej prawa”.

Z kolei w odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji skarżący wywiedli, że wprowadzone przez art. 56 § 3 k.p.k. ograniczenie prawa do sądu „dotyka istoty” konstytucyjnych praw podmiotowych wyrażonych w art. 45 i art. 78 Konstytucji.

Stwierdzili nadto, że kwestionowany przepis godzi w zasadę ochrony zaufania obywatela do organów państwa i w zasadę rzetelnego wymiaru sprawiedliwości, wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

2. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.

Pismem z 4 grudnia 2013 r., na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłosił udział w postępowaniu Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik). Wniósł o uznanie, że: „Art. 56 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) – w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność

zaskarżenia zażaleniem postanowienia wydanego na podstawie art. 56 § 2 tego Kodeksu i odnoszącego się do oskarżyciela posiłkowego, o którym mowa w art. 54 tego Kodeksu – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Zdaniem RPO, „pokrzywdzony wstępując do sprawy w charakterze oskarżyciela posiłkowego objęty jest konstytucyjnymi gwarancjami prawa do sądu, a orzeczenie przez sąd na podstawie art. 56 § 2 k.p.k. mieści się w zakresie pojęcia «sprawy», albowiem jest rozstrzygnięciem w sprawie interesów prawnych pokrzywdzonego działającego w charakterze oskarżyciela posiłkowego i w tym stanie rzeczy wzorzec z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest wzorcem adekwatnym w sprawie”. Konsekwencją tego jest uznanie, że w postępowaniu prowadzonym przez Sąd Okręgowy w Poznaniu w stosunku do skarżących naruszono standard instancyjności i zaskarżalności orzeczeń (art. 176 ust. 1 i art. 78 Konstytucji). W świetle podanych w stanowisku przykładów nie sposób jest, zdaniem Rzecznika, „odnaleźć okoliczności, które usprawiedliwiłyby pozbawienie [pokrzywdzonego działającego w sprawie w charakterze oskarżyciela posiłkowego ubocznego] prawa do zaskarżenia postanowienia wydanego na podstawie art. 56 § 2 k.p.k.”.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji przez kwestionowany art. 56 § 3 k.p.k. Rzecznik przypomniał, że *ratio* tego przepisu jest, by spory o prawo do udziału w postępowaniu nie blokowały tegoż postępowania, bo w takim razie szkodę ponosiłyby inne prawa konstytucyjne, jak prawo do osądzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Jednakże, jak skonkludował RPO, szybkość postępowania nie jest wartością, dla której można poświęcić ochronę praw podmiotowych.

3. Stanowisko Marszałka Sejmu.

Pismem z 17 stycznia 2014 r. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w niniejszej sprawie. Uzasadniając stanowisko stwierdził, że skarżący nie uzyskali ostatecznego rozstrzygnięcia w swojej sprawie, gdyż nie wyczerpali drogi sądowej, a ponadto kwestionowany przepis nie był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w ich sprawie.

Marszałek Sejmu stwierdził także, że charakter skargi konstytucyjnej, jako środka o charakterze subsydiarnym i wszczynającym konkretną kontrolę konstytucyjności, wymaga, aby skarżący uzyskał, niezależne od rozstrzygnięcia właściwego ze względu na przedmiot sprawy, orzeczenie w przedmiocie dopuszczalności wniesienia środka zaskarżenia. Trzeba bowiem pamiętać, że wymóg wniesienia środka prawnego pomimo jego niedopuszczalności dotyczy tylko takiej sytuacji, kiedy przedmiotem zarzutu jest zamknięcie drogi sądowej lub wykluczenie możliwości wniesienia środka zaskarżenia. Powyższy wymóg jest niezależny od przewidzianej w art. 46 ust. 1 ustawy o TK przesłanki wyczerpania drogi prawnej, której spełnienie umożliwia przyjęcie skargi konstytucyjnej do rozpoznania.

4. Stanowisko Prokuratora Generalnego.

Prokurator Generalny pismem z 29 września 2014 r. wniósł o stwierdzenie, że „art. 56 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem postanowienia wydanego na podstawie art. 56 § 2 tego Kodeksu, odmawiającego udziału w postępowaniu oskarżycielowi posiłkowemu określonymu w art. 54 Kodeksu postępowania karnego wobec stwierdzenia, że nie jest on osobą uprawnioną, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji”.

Prokurator Generalny w pierwszej kolejności podniósł, że wniesienie przez skarżących zażalenia na postanowienie sądu, odmawiające im przyznania prawa występowania w charakterze oskarżycieli posiłkowych, musiałyby skończyć się wydaniem przez prezesa sądu pierwszej instancji postanowienia o odmowie przyjęcia środka odwoławczego jako niedopuszczalnego z mocy ustawy (art. 429 § 1 k.p.k.). W związku z tym kwestia przysługującego skarżącym konstytucyjnego prawa do sądu, którego integralnym elementem jest prawo do sprawiedliwego procesu – wymagającego między innymi zapewnienia stronie adekwatnych środków zaskarżenia – została ostatecznie rozstrzygnięta postanowieniem Sądu Okręgowego w Poznaniu z 25 lipca 2011 r. Zdaniem Prokuratora Generalnego, „zgodnie z obowiązującą procedurą karną, od postanowienia wydanego w sprawie Skarżących nie przysługuje żaden zwyczajny środek odwoławczy. Istnieją tym samym podstawy do przyjęcia, że wyczerpali oni – przed wniesieniem skargi konstytucyjnej – dostępną drogę prawną”. Tym samym sąd orzekł ostatecznie o prawach skarżących w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Drugą kwestią, do której odniósł się Prokurator Generalny, jest podstawa prawna ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach skarżących. Zgodnie z dotychczasową linią orzeczniczą Trybunału, dla zbadania zgodności z Konstytucją przepisów zamykających drogę sądową bądź wykluczających dopuszczalność wniesienia do sądu określonego środka prawnego, konieczne jest uprzednie uzyskanie orzeczenia w przedmiocie odrzucenia niedopuszczalnego z mocy prawa środka. Dopiero dysponując takim orzeczeniem, skarżący mogli

dochodzić stwierdzenia naruszenia prawa do sądu. Prokurator Generalny uznał za celowe zaproponowanie modyfikacji dotychczasowej linii orzeczniczej i przyjęcie, że w sytuacji „gdy zaskarżony przepis wyraźnie zamyka skarżącym drogę do zaskarżenia postanowienia, którym sąd ostatecznie orzekł o konstytucyjnym prawie do sądu, można zastosować szersze rozumienie pojęcia «podstawa prawna rozstrzygnięcia»” i przyjmując, że podstawą rekonstrukcji normy podlegającej kontroli Trybunału są przepisy art. 56 § 2 i 3 k.p.k.

Taka modyfikacja dominującego stanowiska Trybunału w zakresie wykładni pojęcia „podstawa prawna rozstrzygnięcia” stanowiłaby – zdaniem Prokuratora Generalnego – uzasadnienie dla merytorycznego rozpoznania analizowanej skargi. Jednocześnie Prokurator Generalny odniósł się do przedstawionego przez skarżących zakresu kontroli konstytucyjności i uznał za celowe jej ograniczenie do braku możliwości zaskarżenia postanowień dotyczących osób, które sąd uznał za nieuprawnione.

Szerokie rozważania Prokuratora Generalnego co do wskazanych przez skarżących wzorców kontroli oraz wypracowanego w procesie ich stosowania orzecznictwa Trybunału doprowadziły do konstatacji, że „oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu należy dokonać z uwzględnieniem szerszego kontekstu normatywnego, w tym w świetle uregulowań Kodeksu postępowania karnego określających rolę w procesie pokrzywdzonego i oskarżyciela posiłkowego”. Prokurator Generalny zwrócił również uwagę, że problemy z jednoznacznym ustaleniem, czy dana osoba spełnia kryteria do uznania jej za osobę pokrzywdzoną w postępowaniu karnym mają bezpośrednie przełożenie na możliwość jej występowania w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Stwierdzenie przez sąd, w oparciu o art. 56 § 2 k.p.k., że oskarżyciel posiłkowy nie jest osobą uprawnioną, może dotyczyć przede wszystkim tego, że osoba, która podejmuje czynność procesową w celu uzyskania statusu oskarżyciela posiłkowego, tj. wnosi samodzielny akt oskarżenia lub też składa oświadczenie, o którym mowa w art. 54 § 1 albo art. 55 § 3 k.p.k., nie jest pokrzywdzonym w rozumieniu art. 49 § 1 k.p.k. Możliwe jest również podniesienie przez sąd innej przyczyny braku uprawnień oskarżyciela do brania udziału w postępowaniu. Może nią być chociażby – tak jak to uczynił sąd w wypadku skarżących – stwierdzenie, że na tym etapie, na jakim znajduje się postępowanie, udział oskarżyciela posiłkowego jest wykluczony, mimo braku przepisu, który wyłączałby takie prawo pokrzywdzonego. Postanowienie sądu odmawiające udziału oskarżyciela posiłkowego w postępowaniu wobec stwierdzenia, że nie jest on osobą uprawnioną, dotyczy materii mieszczącej się w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Orzeczeniem takim sąd rozstrzyga o prawach pokrzywdzonego w toku procesu. Niewątpliwie więc jest to rozstrzygnięcie w „sprawie” w rozumieniu art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Pokrzywdzony, składając na podstawie art. 54 § 1 k.p.k. oświadczenie, że będzie działał w charakterze oskarżyciela posiłkowego, nie jest zobowiązany do przedstawiania jakiegokolwiek uzasadnienia ani do wykazywania, iż uprawnienie do takiego działania mu przysługuje. Dopiero wnosząc zażalenie na postanowienie sądu o odmowie jego udziału w procesie, będzie zmuszony przedstawić argumenty świadczące, że jest on osobą uprawnioną a poglądy prezentowane przez sąd w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia są nietrafne.

Prokurator Generalny podkreślił, że rozpoznanie zażalenia przez organ odwoławczy zapewni realizację wymagania wysłuchania strony postępowania, a konieczność przyznania prawa do zaskarżenia omawianego postanowienia znajduje oparcie w treści art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Pozbawienie tego prawa pozostaje więc w sprzeczności także z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Pozbawienie oskarżyciela posiłkowego uznanego za osobę nieuprawnioną możliwości zaskarżenia postanowienia wydanego na podstawie art. 56 § 2 k.p.k. jest bez wątpienia przydatne dla osiągnięcia celu w postaci przyspieszenia procesu karnego i wydania wyroku bez nieuzasadnionej zwłoki. Brak jest natomiast konieczności obowiązywania tej normy dla ochrony tak sformułowanego interesu publicznego – nie spełnia więc wymogu proporcjonalności wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Badanie dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

1.1. Kwestionowany przepis i zakres zarzutów.

Skarżący wystąpili o kontrolę art. 56 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem postanowienia wydanego na podstawie art. 56 § 2 k.p.k. i odnoszącego się do oskarżyciela posiłkowego, o którym mowa w art. 54 k.p.k. – z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji. Przepisy, wokół których zbudowany jest stan faktyczny i prawny skargi, mają następujące brzmienie:

– art. 56 § 2 k.p.k. „Sąd orzeka także, iż oskarżyciel posiłkowy nie może brać udziału w postępowaniu, jeżeli stwierdzi, że nie jest on osobą uprawnioną lub jego akt oskarżenia albo oświadczenie o przystąpieniu do postępowania zostało złożone po terminie”,

– art. 56 § 3 k.p.k. „Na postanowienie sądu wydane na podstawie § 1, a także na postanowienie sądu wydane na podstawie § 2, jeżeli dotyczy oskarżyciela posiłkowego określonego w art. 54 lub art. 55 § 3 – zażalenie nie przysługuje”.

Skarżący przyjęli, że ostatecznym rozstrzygnięciem w ich sprawie było postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z 25 lipca 2011 r., wydane na podstawie art. 56 § 2 k.p.k. Mając jednak na uwadze treść art. 56 § 3 k.p.k., skarżący wystąpili bezpośrednio do Trybunału, kwestionując w drodze skargi konstytucyjnej drugi z tych przepisów.

1.2. Kontrola wstępna dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

Postanowieniem z 12 kwietnia 2012 r. sędzia Trybunału odmówił nadania biegu skardze konstytucyjnej, ze względu na niespełnienie przesłanki formalnej określonej w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), w postaci uzyskania ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie kwestionowanego przepisu, czyli art. 56 § 3 k.p.k. Trybunał w tym postanowieniu podtrzymał dotychczasową linię orzeczniczą i stwierdził, że „Skarżący nie wnieśli zażalenia na to postanowienie [Sądu Okręgowego w Poznaniu], a zatem nie uzyskali rozstrzygnięcia wydanego w oparciu o art. 56 § 3 k.p.k. (...) W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynikający z art. 46 ust. 1 ustawy o TK obowiązek wyczerpania przysługującej drogi prawnej wyklucza wniesienie skargi konstytucyjnej od tych prawomocnych wyroków, ostatecznych decyzji lub innych ostatecznych rozstrzygnięć, które stały się prawomocne lub ostateczne dlatego, że zainteresowany nie wykorzystał bądź wykorzystał niewłaściwie możliwości wyczerpania całego dostępnego toku instancji w postępowaniu administracyjnym czy sądowym”.

W zażaleniu na postanowienie z 12 kwietnia 2012 r. pełnomocnik skarżących podniósł m.in., że „Art. 56 § 3 k.p.k. wyłącza (...) dopuszczalność zażalenia na postanowienie wydane na podstawie art. 56 § 2 k.p.k., a odnoszące się do oskarżyciela posiłkowego, o którym mowa w art. 54 k.p.k. Zażalenie na takie postanowienie jest niedopuszczalne z mocy ustawy. Nie istnieje jakakolwiek droga prawna do wzruszenia takiego postanowienia. (...) Następstwem wniesienia niedopuszczalnego środka odwoławczego jest w procedurze karnej wydanie przez prezesa sądu, na podstawie art. 429 § 1 k.p.k., zarządzenia o odmowie jego przyjęcia. Nie dochodzi więc w ogóle do rozpoznania takiego niedopuszczalnego środka odwoławczego, bo takiego środka nie ma – i nie może być skutecznie złożony”.

Postanowieniem z 27 września 2013 r. Trybunał w składzie trzech sędziów uwzględnił zażalenie i nadał bieg skardze konstytucyjnej. Wskazał w uzasadnieniu, że „przepis art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej czyni «ustawę» lub «inny akt normatywny», nie zaś przepis ustawy lub przepis innego aktu normatywnego. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że przedmiotem kontroli są normy zrekonstruowane na podstawie przepisu lub przepisów. W przypadku zatem, gdy zaskarżony przepis wyraźnie zamyka skarżącym drogę do zaskarżenia postanowienia, którym sąd orzekł o konstytucyjnym prawie do sądu, należy przyjąć, że podstawą rekonstrukcji normy są podlegające kontroli Trybunału przepisy art. 56 § 2 i 3 k.p.k. W tej sytuacji należy przyjąć, że Sąd Okręgowy w Poznaniu orzekł ostatecznie o prawie skarżących do sądu na podstawie tych przepisów”. Trybunał zaznaczył, że „Powyższa wykładnia art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK ma zastosowanie wyłącznie w okolicznościach takich, jak w niniejszej sprawie, a mianowicie wtedy, gdy przepis prawa procesowego wyraźnie wyklucza dopuszczalność wniesienia środka zaskarżenia na postanowienie sądu”.

1.3. Potrzeba ponownego badania przesłanek skargi konstytucyjnej.

Na tle przedstawionego stanu faktycznego i prawnego skargi, wątpliwości podniesionych w postanowieniu z 12 kwietnia 2012 r. o odmowie nadania biegu skardze konstytucyjnej oraz w stanowisku Marszałka Sejmu należy ponownie rozważyć zasadniczą w niniejszej sprawie kwestię – dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania. Ma to szczególne znaczenie wobec wypracowanej do tej pory stabilnej linii orzeczniczej Trybunału, którą postanowienie z 27 września 2013 r. modyfikuje w istotny sposób.

Zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy o TK „Skargę Trybunał rozpoznaje na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków o stwierdzenie zgodności ustaw z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją lub ustawami”. Postępowanie to przeprowadzane jest na podstawie art. 36 w związku z art. 49 ustawy o TK, przede wszystkim – w ramach wstępnego rozpoznania. W postanowieniu z 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02 (OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47), Trybunał wyraźnie podkreślił, że „Celem rozpoznania wstępnego – zgodnie z przepisami ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – jest przeciwdziałanie nadawaniu dalszego biegu wnioskowi oraz skargom, które nie odpowiadają warunkom formalnym, są oczywiście bezzasadne oraz pochodzą

od podmiotów nieuprawnionych. (...) Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie zwrócił uwagę, iż przepisy nie określają terminu ograniczającego możliwość badania przez Trybunał warunków dopuszczalności skargi. W szczególności brak formalnych przeszkód do jej stwierdzenia na etapie rozpoznania merytorycznego”. Pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia zatem składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania. Jest to utrwalony pogląd sądu konstytucyjnego (por. postanowienia z: 27 stycznia 2004 r., sygn. SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6, 16 marca 2005 r., sygn. SK 41/03, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 31, 21 listopada 2001 r., sygn. K 31/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 264, 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21, 12 października 2011 r., sygn. SK 22/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 91, 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 98). Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał postanowił jeszcze raz przeanalizować, czy niniejsza skarga konstytucyjna może zostać merytorycznie rozpoznana.

2. Weryfikacja spełnienia przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

2.1. Podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone może wnieść skargę do TK, kierując ją przeciwko aktowi prawnemu, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach albo obowiązkach konstytucyjnych. Skargę wnosi się „na zasadach określonych w ustawie”, przy czym chodzi o ustawę, która określa „Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem” (art. 197 Konstytucji), a zatem – ustawę o TK. Wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji uprawnienie do złożenia skargi konstytucyjnej może być realizowane jedynie w zakresie przewidzianym w ustawie o TK i po spełnieniu określonych w niej wymagań formalnych. W rozpatrywanej sprawie wątpliwości dotyczą jednak zasadniczych wymagań stawianych skardze wprost w Konstytucji, a jedynie rozwiniętych w przepisach ustawy o TK.

Pierwszą z przesłanek kwestionowania ustawy lub innego aktu normatywnego jest wymaganie, by sąd wydał orzeczenie na jego podstawie. W praktyce chodzi nie o całą ustawę lub akt normatywny, lecz o konkretny przepis lub przepisy, na podstawie których w procesie stosowania prawa zbudowana została norma zastosowana w sprawie skarżącego. Formalnym potwierdzeniem tego wymagania, wynikającego wprost z Konstytucji, jest treść art. 47 ustawy o TK. Zgodnie z ust. 1 pkt 1 tego przepisu, w skardze powinno się znaleźć „dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją”, zaś art. 47 ust. 2 ustawy o TK stanowi, że: „Do skargi należy załączyć wyrok, decyzję lub rozstrzygnięcie, (...), wydane na podstawie zakwestionowanego aktu normatywnego”. Dołączone do skargi rozstrzygnięcie, wydane na podstawie kwestionowanego przepisu, ma umożliwić Trybunałowi ustalenie, czy skarżący prawidłowo wskazał kwestionowany przepis oraz czy uczynił to w terminie.

Drugą przesłanką, także sformułowaną w art. 79 ust. 1 Konstytucji, jest ostateczny charakter rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie skarżącego. Ten wymóg jest rozwinięty w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, który stanowi o „wyczerpaniu drogi prawnej”, a jako datę początkową biegu trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi wskazuje „doręczenie skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia”.

Uzasadnienie każdej z dwóch wyżej wymienionych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej TK wielokrotnie przedstawiał w swym orzecznictwie. Są one ściśle związane z modelem skargi przyjętym przez polskiego ustrojodawcę. Jej specyfika w systemie prawa polskiego wiąże się z określeniem w Konstytucji przedmiotu ochrony, którym są wolności, prawa i obowiązki. W konsekwencji, cechą istotną ochrony „jest powiązanie interesu prywatnego (ochrona przed naruszeniem tych wolności, praw i obowiązków) z interesem publicznym (konstytucyjna integralność i spójność systemu prawa). Specyficzne są także zasady (subsydiarność...) i tryb” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 244). Skarga spełnia dwie, nierozzerwalnie związane ze sobą funkcje: ochrony naruszonych konstytucyjnych wolności lub praw jednostki oraz środka prawnego zmierzającego do eliminacji niekonstytucyjnego przepisu z porządku prawnego. Rozerwanie więzi obu wymienionych funkcji prowadziłoby do pozbawienia skargi cech stanowiących o jej istocie (por. postanowienia z: 28 listopada 2001 r., sygn. SK 12/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 267 oraz 29 listopada 2010 r., sygn. SK 39/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 121). Naruszenie wolności i praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, powinno mieć charakter osobisty oraz bezpośredni. W odróżnieniu od skargi powszechnej (*actio popularis*) koncentrującej się na obronie interesu publicznego, w systemie prawa polskiego

inicjujący skargę konstytucyjną działa zawsze w obronie własnego prawa (por. W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 69; postanowienie TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 26/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 46). Skutek powszechny orzeczenia w sprawie konkretnego skarżącego – przy spełnieniu wszystkich wymogów formalnych – wynika z art. 190 ust. 1 Konstytucji, który stanowi że „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą (...)”.

W ocenie Trybunału, w badanej sprawie żadna z dwóch zasadniczych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie została spełniona. Argumenty uzasadniające tę tezę Trybunał przedstawia poniżej.

2.2. Brak orzeczenia wydanego na podstawie kwestionowanego przepisu.

2.2.1. Wypełniając wynikający z art. 47 ust. 2 ustawy o TK obowiązek procesowy załączenia do skargi „rozstrzygnięcia wydanego na podstawie zakwestionowanego aktu normatywnego”, skarżący przedstawili postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z 25 lipca 2011 r. odmawiające im udziału w postępowaniu w charakterze oskarżycieli posiłkowych. Postanowienie to, jak wskazano wyżej (część I pkt 1.3) i czego uczestnicy postępowania nie kwestionują, zostało wydane na podstawie art. 56 § 2 k.p.k., regulującego materialnoprawne przesłanki odmowy dopuszczenia osoby zainteresowanej do udziału w postępowaniu karnym w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Natomiast skarga została skierowana przeciwko kolejnemu przepisowi kodeksu, tj. art. 56 § 3 k.p.k., który wyłącza zaskarżalność postanowienia w określonym w nich przypadkach. Przepis ten nie tylko nie stanowił podstawy prawnej postanowienia sądu przedstawionego przez skarżących jako naruszające ich konstytucyjne prawa, ale w ogóle nie był przez sąd stosowany. „Przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być – co do zasady – tylko takie przepisy, które stanowią normatywną podstawę wydanego w sprawie skarżącego ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, oraz których treść normatywna stanowi przyczynę naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw przysługujących skarżącemu” (postanowienie z 14 stycznia 2014, sygn. SK 54/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 7). Tymczasem kwestionowany art. 56 § 3 k.p.k. nie występuje ani w *petitum* postanowienia, ani w jego uzasadnieniu, ani nie jest wymieniony w protokole z posiedzenia, dostarczonym Trybunałowi wraz ze skargą konstytucyjną. Na żadnym etapie rozstrzygnięcia nie stanowił on – bezpośredniej lub choćby pośredniej – podstawy decydowania przez sąd o sytuacji procesowej skarżących.

W konsekwencji Trybunał stwierdza, że w badanej sprawie występuje brak tożsamości podstawy prawnej orzeczenia wydanego w sprawie skarżących i przedmiotu zaskarżenia. Postanowienie, które skarżący przedstawili Trybunałowi jako świadczące o naruszeniu ich praw konstytucyjnych, mogłoby (oczywiście gdyby miało przymiot ostateczności) stanowić podstawę skargi skierowanej przeciwko art. 56 § 2 k.p.k., gdyż to na podstawie tego przepisu sąd odmówił skarżącym udziału w sprawie w charakterze oskarżycieli posiłkowych.

2.2.2. W uzasadnieniu skargi nie wskazano argumentów, które uzasadniałyby nietrafne zidentyfikowanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, czy też raczej – świadome przesunięcie przedmiotu zaskarżenia i uczynienie nim przepisu, który nie był stosowany w sprawie skarżących. Pełnomocnik skarżących tylko pośrednio uzasadnił związek kwestionowanego przepisu z postanowieniem załączonym do skargi, wskazując w zażaleniu z 23 kwietnia 2012 r., że „postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu implikowało już z mocy samego prawa stosowanie art. 56 § 3 k.p.k.”.

Zasadność tej tezy Trybunał zweryfikuje w kolejnym punkcie uzasadnienia (pkt 2.3.). Na obecnym etapie oceny Trybunał stwierdza, że nawet gdyby teza ta była trafna, nie mogłaby zmienić faktów, które w rozpatrywanej sprawie są niezaprzeczalne: skarżący nie dysponują żadnym orzeczeniem władzy publicznej wydanym na podstawie kwestionowanego art. 56 § 3 k.p.k., któremu to przepisowi zarzucają niezgodność z Konstytucją i z którym wiążą naruszenie swych konstytucyjnych praw.

Trybunał przyznaje, że w sprawie skarżących uzyskanie orzeczenia wydanego na podstawie kwestionowanego przez nich przepisu byłoby możliwe tylko w razie złożenia zażalenia na postanowienie sądu odmawiające skarżącym dopuszczenia ich do udziału w sprawie w charakterze oskarżycieli posiłkowych. Trybunał zdecydowanie odrzuca wyjaśnienie pełnomocnika skarżących, usprawiedliwiającego zaniechanie wniesienia środka odwoławczego właśnie treścią zaskarżonego przepisu, który – we wskazanych w nim przypadkach – wyłącza możliwość odwołania się od postanowienia sądu I instancji. W zażaleniu z 23 kwietnia 2012 r. na postanowienie Trybunału pełnomocnik skarżących argumentuje, że – ze względu na treść art. 56 § 3 k.p.k. – wniesienie środka odwoławczego od postanowienia Sądu Okręgowego w Poznaniu mogłoby „spowodować poniżenie go (ośmieszenie) w opinii publicznej i podważyć zaufanie do zawodu” (s. 3 pisma); profesjonalny pełnomocnik nie powinien bowiem wnosić środków zaskarżenia wyłączonych wprost przez ustawę.

Argument ten nie przekonuje, gdyż – zdaniem Trybunału – w świetle przepisów kodeksu postępowania karnego, zwłaszcza na tle kwestionowanego art. 56 § 3 k.p.k., wniesienie nieprzewidzianego w ustawie zażalenia nie może być uznane za ośmieszające profesjonalnego pełnomocnika. Ustawodawca w art. 429 § 1 k.p.k.

wprost uregulował postępowanie w sprawie środków „niedopuszczalnych”. Przepis ten stanowi, że „Prezes sądu pierwszej instancji odmawia przyjęcia środka odwoławczego, jeżeli wniesiony został po terminie lub przez osobę nieuprawnioną albo jest niedopuszczalny z mocy prawa”. Zarządzenie prezesa sądu odmawiające przyjęcia środka odwoławczego z przyczyn wskazanych w art. 429 § 1 i art. 120 § 2 k.p.k. jest zaskarżalne (art. 429 § 2 k.p.k.) i z tego względu wymaga pisemnego uzasadnienia (zob. J. Grajewski, S. Steinborn, *Komentarz aktualizowany do art. 429 Kodeksu postępowania karnego*, teza 6, Lex/el.2013). Tryb wskazany w cytowanym przepisie dotyczy między innymi zażaleń na postanowienia wydane na podstawie art. 56 § 1 i 2 k.p.k. Skoro sam ustawodawca przewidział tryb rozpoznawania środków zaskarżenia wprost wyłączonych przez ustawę, czyli niedopuszczalnych z mocy prawa, oraz formę prawną rozstrzygnięcia o ich losie, nie sposób dezawuować aktywności pełnomocnika, który wykorzystuje wszystkie, przewidziane w ustawie, możliwości procesowe obrony interesu swego mocodawcy. W sprawie skarżących oznaczałoby to wniesienie zażalenia na postanowienie sądu niedopuszczające ich do postępowania w charakterze oskarżycieli posiłkowych, a także – w razie odmowy przyjęcia tego zażalenia do rozpoznania – zażalenie na wydane w tej kwestii zarządzenie prezesa sądu.

W konsekwencji TK uznaje, że – wbrew stanowisku skarżących – uzyskanie orzeczenia wydanego na podstawie kwestionowanego przez nich przepisu, tj. art. 56 § 3 k.p.k., w konkretnej sytuacji procesowej było możliwe bez narażania pełnomocnika na zarzut braku profesjonalizmu, a ponadto – w perspektywie wniesienia skargi konstytucyjnej – było także niezbędne. Możliwość uwzględnienia zażalenia przez sąd zostanie rozwinięta w dalszym ciągu uzasadnienia (pkt 2.3).

2.2.3. Trybunał nie kwestionuje, że art. 56 § 3 k.p.k., jako przepis proceduralny, określający zakres postępowania zażaleniewego w procesie karnym, jest stosowany przez sądy z urzędu, czy – jak to ujęto w skardze – „z mocy samego prawa”. Nie wynika z tego jednak, że skarga konstytucyjna przysługuje każdemu, wobec kogo przepis ten potencjalnie mógłby być stosowany. Warunkiem skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej jest rzeczywiste zastosowanie wobec skarżącego przepisu, który następnie może stać się przedmiotem skargi.

Ustalenie przez TK, że zachodzi tożsamość podstawy (wyrażonej w jednostce redakcyjnej aktu prawnego) rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego i przedmiotu skargi jest pierwszym, koniecznym warunkiem, którego spełnienie otwiera drogę do merytorycznego jej rozpoznania. W przeciwnym razie, żądanie kontroli konstytucyjnej jest oderwane od rozstrzygnięcia kształtującego prawa i obowiązki skarżącego jako konkretnej, zindywidualizowanej osoby. Merytoryczne rozpatrzenie skargi na przepis, który nie był podstawą rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, oznaczałoby zatem odejście od przyjętego w prawie polskim modelu skargi konstytucyjnej (por. pkt 2.1).

W konsekwencji Trybunał stwierdza, że skarżący, nie dysponując orzeczeniem wydanym na podstawie zaskarżonego przepisu (art. 56 § 3 k.p.k.), nie mogą wiązać z tym przepisem naruszenia przysługujących im praw konstytucyjnych i – tym samym – nie mają legitymacji do żądania kontroli konstytucyjnej tegoż przepisu.

2.3. Brak przymiotu ostateczności rozstrzygnięcia.

2.3.1. Dokonane powyżej ustalenie, że skarżący nie dysponują orzeczeniem wydanym na podstawie kwestionowanego przepisu, wystarczyłoby jako podstawa prawna decyzji Trybunału o umorzeniu postępowania w sprawie. Dla pełnego jej uzasadnienia Trybunał poddał jednak analizie kwestię niezaskarżalności postanowienia Sądu Okręgowego w Poznaniu z 25 lipca 2011 r., które skarżący przedstawili jako ostateczne rozstrzygnięcie ich sprawy.

Już w jednym z pierwszych postanowień wydanych w ramach kontroli dopuszczalności skargi konstytucyjnej Trybunał podkreślił, że „Istotą skargi konstytucyjnej jest jej nadzwyczajny i subsydiarny charakter. Skarga ta może zostać uruchomiona dopiero w sytuacji, gdy skarżący nie dysponuje już żadną proceduralną możliwością uruchomienia dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie. Do rozstrzygnięcia o sprawach indywidualnych są bowiem przede wszystkim powołane sądy i organy administracji publicznej, a Trybunał Konstytucyjny powinien wkraczać dopiero po wyczerpaniu tych wszystkich procedur pozwalających na rozstrzygnięcie sprawy, które mogą zostać uruchomione przez samego skarżącego. Na tym polega istota przesłanki «ostatecznego orzeczenia», sformułowanej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Od takiego orzeczenia skarżącemu nie może już przysługiwać żaden środek odwoławczy, ani inny środek zaskarżenia” (postanowienie TK z 5 grudnia 1997 r., sygn. Ts 14/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 9). Pogląd ten jest ciągle aktualny.

2.3.2. Skarżący przyjęli, że postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z 25 lipca 2011 r., odmawiające im udziału w postępowaniu w charakterze oskarżycieli posiłkowych, jest tym, mocą którego organ „orzekł ostatecznie” o ich prawach konstytucyjnych. W ocenie skarżących, treść kwestionowanego przepisu rozstrzyga tę kwestię w sposób jednoznaczny: nie przysługiwało im żaden środek zaskarżenia, gdyż art. 56 § 3 k.p.k. z mocy samego prawa wyłączał możliwość zażalenia na postanowienie wydane przez sąd I instancji. Zdaniem Trybunału, to przekonanie nie znajduje jednak jednoznacznego potwierdzenia w analizie treści przepisów i okoliczności konkretnej sprawy.

Punktem wyjścia do oceny zaskarżalności postanowienia musi być wykładnia językowa kwestionowanego przepisu. Art. 56 § 3 k.p.k. stanowi: „Na postanowienie sądu wydane na podstawie § 1, a także na postanowienie sądu wydane na podstawie § 2, jeżeli dotyczy oskarżyciela posiłkowego określonego w art. 54 lub art. 55 § 3 – zażalenie nie przysługuje”. Z przepisu wynika, że wyłączenie środka odwoławczego nie ma charakteru generalnego, lecz ustawodawca ściśle powiązał je z podstawą prawną, na której opiera się postanowienie odmawiające udziału w postępowaniu. Innymi słowy: nie jest tak, by zażalenie na odmowę dopuszczenia do udziału w charakterze strony w procesie karnym nie przysługiwało w ogóle. Zażalenie nie przysługuje, gdy odmowa nastąpiła ze względu na jedną z przesłanek wskazanych w poprzedzających przepisach. Art. 56 § 1 k.p.k. stanowi, że „Sąd może ograniczyć liczbę oskarżycieli posiłkowych występujących w sprawie, jeżeli jest to konieczne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania. Sąd orzeka, że oskarżyciel posiłkowy nie może brać udziału w postępowaniu, gdy bierze w nim już udział określona przez sąd liczba oskarżycieli”. Zgodnie zaś z art. 56 § 2 k.p.k.: „Sąd orzeka także, iż oskarżyciel posiłkowy nie może brać udziału w postępowaniu, jeżeli stwierdzi, że nie jest on osobą uprawnioną lub jego akt oskarżenia albo oświadczenie o przystąpieniu do postępowania zostało złożone po terminie”.

Trybunał przyjmuje zatem, że w art. 56 § 1 i 2 k.p.k. ustawodawca wymienił enumeratywnie trzy przesłanki uzasadniające odmowę dopuszczenia oskarżyciela posiłkowego do udziału w postępowaniu karnym. Są to, dokonane przez sąd ustalenia, że: 1) w toczącym się postępowaniu występuje nadmierna liczba oskarżycieli posiłkowych (art. 56 § 1 k.p.k.), 2) zgłaszający swój udział w sprawie jest osobą nieuprawnioną lub 3) akt oskarżenia albo oświadczenie o przystąpieniu do postępowania zostało złożone po terminie (art. 56 § 2 k.p.k.).

2.3.3. Trybunał stwierdza, że żadna z trzech okoliczności wymienionych w art. 56 § 1 i 2 k.p.k. nie wystąpiła w sprawie skarżących. Sąd Okręgowy w Poznaniu nie usiłował nawet „podciągnąć” przypadku skarżących pod którąkolwiek z ustawowych przesłanek odmowy, lecz wprost wskazał w uzasadnieniu postanowienia, że: „sprawy prowadzone przez polskie sądy (...) miały charakter pomocniczy i uboczny w stosunku do głównego procesu karnego prowadzonego przez Sąd Koronny (...). Sądy polskie orzekały mianowicie o przekazaniu (...) w celu przeprowadzenia tegoż procesu, a następnie – już po jego zakończeniu – o określeniu kwalifikacji prawnej czynów (...) i orzeczonej wobec niego kary według polskich przepisów. W żadnym razie nie orzekały natomiast o jego winie. (...) Tym samym trudno uznać, że również w niniejszym postępowaniu, które ma na celu jedynie dostosowanie kary orzeczonej przez stronę brytyjską do polskiego porządku prawnego w celu jej wykonania, mogą występować w charakterze stron osoby najbliższe dla pokrzywdzonej”.

Jak wynika z zacytowanego fragmentu uzasadnienia, Sąd Okręgowy w Poznaniu, mimo uznania skarżących za pokrzywdzonych, odmówił im udziału w postępowaniu, gdyż przyjął, że w polskiej procedurze karnej występowanie oskarżyciela posiłkowego ustawodawca przewidział tylko na etapie postępowania rozpoznawczego, w którym dochodzi do orzekania o winie. W konsekwencji na tym etapie postępowania, na którym zgłosili swój udział skarżący, czyli na etapie dostosowywania do prawa polskiego kary orzeczonej przez zagraniczny sąd, nie ma miejsca dla pokrzywdzonych jako strony procesowej. Trybunał Konstytucyjny nie ocenia słuszności tego stanowiska i nie rozstrzyga o tym, czy sąd prawidłowo ustalił stan prawa polskiego. Trybunał stwierdza natomiast, że Sąd Okręgowy w Poznaniu odmówił pokrzywdzonym uczestnictwa w postępowaniu na podstawie okoliczności nieznanej ustawie. W uzasadnieniu postanowienia nie wskazał żadnej z trzech, wyliczonych wyżej okoliczności, których wystąpienie decyduje o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu w charakterze strony oraz – zgodnie z treścią art. 56 § 3 k.p.k. – o wyłączeniu zaskarżalności postanowienia. Skoro niezaskarżalność związana jest z przesłankami odmowy wskazanymi w ustawie, powołanie przez sąd innej podstawy prawnej nie jest objęte hipotezą kwestionowanego przepisu. W ocenie Trybunału, fakt, że Sąd Okręgowy w Poznaniu wydał postanowienie bez podstawy prawnej, a ściślej: na podstawie nieznanej kodeksowi postępowania karnego, uzasadniał zakwestionowanie tego rozstrzygnięcia.

2.3.4. O niezaskarżalności postanowienia zapadłego w sprawie skarżących nie przesądza też jednoznacznie treść art. 459 k.p.k., zawierającego zasady ogólne zaskarżania postanowień. Zgodnie z art. 459 § 1 k.p.k., zaskarżalne są postanowienia zamykające drogę do wydania wyroku, „chyba że ustawa stanowi inaczej”. Natomiast pozostałe postanowienia (niezamykające drogi do wydania wyroku), zgodnie z art. 459 § 2 k.p.k., zaskarżalne są wtedy, gdy ustawa to przewiduje.

Oceniany w niniejszym postępowaniu art. 56 § 3 k.p.k. autorzy powołują jako przykład wykorzystania przez ustawodawcę techniki legislacyjnej przewidzianej w art. 459 § 1 k.p.k., tj. wychodzą z założenia, że postanowienie o odmowie przyznania statusu oskarżyciela posiłkowego zamyka drogę do wydania wyroku, a art. 56 § 3 k.p.k. wprowadza wyjątki od zasady zaskarżalności tego rodzaju postanowień. Przykładowo, T. Grzegorzcyk w komentarzu do art. 459 k.p.k. pisze: „Postanowienia wyłączające drogę do wydania wyroku są z założenia zaskarżalne, chyba że ustawa stanowi inaczej (§ 1 *in fine*). Wyłączenie zaskarżalności w tym zakresie przewidziano w art. 56 § 3 co do postanowienia w kwestii niedopuszczenia oskarżyciela posiłkowego do procesu (...)”

(*Kodeks Postępowania Karnego, Komentarz w wersji elektronicznej*, teza 4 do art. 459; podobnie W. Grzeszyk: „«Stanowienie inaczej», o którym mowa w art. 459 § 1, oznacza, że w ściśle określonych sytuacjach nie przysługuje zażalenie na postanowienie zamykające drogę do wydania wyroku «zob. art. 56 § 3, ...»”, *Kodeks Postępowania Karnego. Komentarz*, Warszawa 2014, 10, s. 626, teza 4; D. Świecki, *Kodeks Postępowania Karnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 575, uwaga 4). S. Zabłocki zwraca uwagę, że „zamknięcie drogi do wydania wyroku” może być ujmowane od strony podmiotowej, czego ilustracją jest unormowanie sytuacji oskarżyciela posiłkowego. Zdaniem tego autora, „przewidziane przez ustawę wyjątki obejmują tylko takie właśnie, podmiotowo ograniczone, przypadki zamknięcia drogi do wydania wyroku, na które nie przysługuje zażalenie (zob. art. 56 § 3 k.p.k. ...)”. W efekcie zastosowania tych wyjątków „postępowanie będzie się nadal toczyło, jednakże decyzja o charakterze incydentalnym odcina daną osobę od dalszego uczestnictwa w procesie” (S. Zabłocki, komentarz do art. 459, teza 5, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2004, (red.) Z. Gostyński, s. 309).

Trybunał dostrzega, że w sytuacji procesowej skarżących trudno mówić o „zamknięciu drogi do wydania wyroku”, który przecież zapadł znacznie wcześniej. Nie ulega natomiast wątpliwości, że – na skutek postanowienia Sądu Okręgowego w Poznaniu – skarżący zostali „odcięci” od dalszego uczestnictwa w postępowaniu o dopasowanie kary pozbawienia wolności. Odpowiednie zastosowanie art. 459 § 1 k.p.k. wskazywałoby zatem na zaskarżalność postanowienia o niedopuszczeniu oskarżyciela posiłkowego, z wyjątkami ściśle określonymi w art. 56 § 3 k.p.k. Jak ustalono wyżej, w sprawie skarżących żaden z tych przypadków nie zachodził.

W konsekwencji sygnalizowanych wątpliwości, Trybunał odrzuca tezę skarżących, by na tle art. 56 § 3 k.p.k. nieprzysługiwanie im zażalenia było oczywiste. Nieuzasadnione było zatem zaniechanie przez skarżących wniesienia tego środka.

2.3.5. Trybunał stwierdza, że badanie drugiej przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej doprowadziło do wniosku zbieżnego z tym, jaki wyniknął z oceny spełnienia pierwszej z przesłanek (pkt 2.2), a mianowicie: rezygnując z wniesienia zażalenia na postanowienie sądu I instancji skarżący jednocześnie pozbawili się legitymacji do zainicjowania kontroli konstytucyjnej kwestionowanego przepisu.

Zdaniem Trybunału, w wyniku zaniechania wniesienia środka zaskarżenia od rozstrzygnięcia wydanego przez sąd I instancji, skarżący nie tylko nie dysponują orzeczeniem wydanym na podstawie art. 56 § 3 k.p.k., ale ponadto jest wątpliwe, czy postanowienie, z którym wiążą naruszenie swego konstytucyjnego prawa, ma charakter ostateczny.

3. Zakaz wznawiania postępowania karnego na niekorzyść skazanego.

Niezależnie od wskazanych wyżej okoliczności, uzasadniających umorzenie postępowania w niniejszej sprawie, tj. niespełnienia wskazanych w art. 79 ust. 1 Konstytucji przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej, za takim orzeczeniem przemawia dodatkowo okoliczność, że ewentualny wyrok Trybunału (stwierdzający niezgodność z Konstytucją kwestionowanego przepisu) nie przyczyniłby się do zintensyfikowania ochrony prawnej skarżących jako osób pokrzywdzonych przestępstwem. Na przeszkodzie do realizacji tego dążenia skarżących stoi art. 540 § 2 k.p.k., który odnosi się wprost do skutków orzeczenia przez Trybunał niekonstytucyjności, stanowiąc, że: „wznowienie nie może nastąpić na niekorzyść oskarżonego”.

W wyroku z 7 września 2006 r. (sygn. SK 60/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 101), interpretując art. 540 § 2 k.p.k. Trybunał stwierdził, że: „w postępowaniu toczącym się na skutek wznowienia nie może jednak zapaść orzeczenie, które pogorszyłoby sytuację oskarżonego. Ta zasada obowiązuje niezależnie od tego, kto zainicjował wznowienie (oskarżyciel, oskarżony). Przez pogorszenie sytuacji oskarżonego należy rozumieć nie tylko niekorzystne dla niego rozstrzygnięcie o winie i karze, ale także nałożenie na niego obowiązków, w tym – obciążenie kosztami, od których był wolny na podstawie przepisów obowiązujących w chwili zapadnięcia wcześniejszego orzeczenia, a następnie uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją”. W tym samym wyroku Trybunał stanął na stanowisku, że prawo podmiotowe wynikające z art. 190 ust. 4 Konstytucji, czyli możliwość żądania wznowienia, nie ma charakteru absolutnego. Stwierdził również, że „nawet prawa statutowane w Konstytucji, o czym świadczy jej art. 31 ust. 3, są limitowane. Granice praw wyznacza bowiem nie tylko norma je statuująca, w tym przypadku art. 190 ust. 4 Konstytucji, ale także fakt istnienia praw przysługujących innym podmiotom. W tym wypadku chodzi o prawa oskarżonego (skazanego). Jak wiadomo, określony poziom gwarancji praw oskarżonego jest dziś powszechnie uznanym standardem demokratycznych państw, obowiązującym także w Rzeczypospolitej Polskiej. Gwarancje te wynikają z wiążących Polskę umów międzynarodowych, z Konstytucji, a także z przepisów kodeksu postępowania karnego”.

Trybunał Konstytucyjny w pełni aprobuje przytoczone rozumienie art. 540 § 2 k.p.k. Na tle tego przepisu o charakterze gwarancyjnym należy przyjąć, że nawet gdyby Trybunał – uwzględniając skargę konstytucyjną – stwierdził sprzeczność art. 56 § 3 k.p.k. z przepisami Konstytucji powołanymi jako wzorce kontroli, wznowienie postępowania dotyczącego określenia kary podlegającej wykonaniu na skutek wniosku oskarżycieli posiłkowych

byłoby niedopuszczalne. W okolicznościach sprawy niewątpliwie miałyby ono bowiem na celu pogorszenie sytuacji skazanego. Udział skarżących w sprawie rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy w Poznaniu jako oskarżycieli posiłkowych, w razie uwzględnienia przez sąd odwoławczy wniesionego zażalenia, nie mógłby zatem doprowadzić do wznowienia postępowania i ewentualnego innego ustalenia wysokości kary. Jak stwierdził Trybunał w postanowieniu z 15 maja 2014 r. (sygn. SK 21/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 58), skarżąca nie ma interesu prawnego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi konstytucyjnej w sytuacji, gdy „Nawet wyrok o niekonstytucyjności przepisów zakwestionowanych w skardze nie mógłby wpłynąć na sytuację skarżącej i nie powodowałby skutków sanujących naruszenie wskazanych w skardze podmiotowych praw konstytucyjnych, tym bardziej że art. 540 § 2 k.p.k. wyłącza wznowienie na niekorzyść oskarżonego”.

Zdaniem Trybunału prowadzi to, po raz kolejny, do konkluzji o niedopuszczalności wyrokowania w niniejszej sprawie.

4. Konkluzja.

Wszystkie przedstawione wyżej argumenty przesadzają o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej skierowanej przeciwko art. 56 § 3 k.p.k. Ponieważ – w rozpatrywanej sprawie – brak przesłanek warunkujących rozpoznanie skargi Trybunał Konstytucyjny ostatecznie ustalił już po pozytywnym zakończeniu jej badania wstępnego, uzasadnione jest umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Wróbla
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13

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) składam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13, które uzasadniam następująco:

Postanowieniem z 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13, Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej J.D.H. i J.H. o zbadanie zgodności art. 56 § 3 kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem postanowienia wydanego na podstawie art. 56 § 2 k.p.k. i odnoszącego się do oskarżyciela posiłkowego, o którym mowa w art. 54 k.p.k., z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że w sprawie nie została spełniona „żadna z dwóch zasadniczych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej”, a mianowicie wymagania, by sąd wydał orzeczenie na podstawie kwestionowanego w skardze aktu normatywnego, oraz warunku „ostatecznego charakteru rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie skarżącego”.

Nie zgadzam się z sentencją postanowienia i jego uzasadnieniem.

Na wstępie zwracam uwagę na to, że postanowieniem z 27 września 2013 r., sygn. akt Ts 299/11, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zażalenie na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2012 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej J.D.H. oraz J.H. W postanowieniu uwzględniającym zażalenie Trybunał Konstytucyjny przedstawił argumentację uzasadniającą stanowisko, że gdy przepis procedury karnej wyraźnie wyklucza dopuszczalność wniesienia zażalenia na postanowienie sądu, jak czyni to zaskarżony art. 56 § 3 kodeksu postępowania karnego, to adresat postanowienia (oskarżyciel posiłkowy) nie jest obowiązany do wniesienia tego zażalenia tylko i wyłącznie w tym celu, aby zadośćuczynić wymaganiom przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Niestety Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się w żadnym zakresie do tej argumentacji, do czego był, moim zdaniem, obowiązany, tym bardziej że w rozpoznawanej sprawie jest to kolejne trzecie rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie dopuszczalności skargi konstytucyjnej J.D. i J.H. Wprawdzie niniejsze postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego nie jest postanowieniem wydanym na skutek zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, to jednak umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności „wyrokowania” w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny w tej samej sprawie uwzględnił zażalenie, uznając, że skarga jest dopuszczalna,

zobowiązywało pełny skład Trybunału Konstytucyjnego do rzetelnego zrekonstruowania stanowiska TK w sprawie o sygn. Ts 299/11 i odniesienia się do przedstawionej w niej argumentacji konstytucyjnej. Pełny skład Trybunału Konstytucyjnego tego nie uczynił, co sprawia, że w kwestii przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej, a zatem fundamentalnego dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności osoby zagadnienia prawnego, funkcjonują dwa osobne i przeciwstawne stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. To, że odmienny od przedstawionego w sprawie o sygn. Ts 299/11, pogląd prawny wyraził pełny skład Trybunału Konstytucyjnego, nie zwalnia pełnego składu z obowiązku wykazania, z jakich konstytucyjnych przyczyn nie podziela argumentacji „trybunalskiej” uzasadniającej dopuszczalność niniejszej skargi konstytucyjnej. „Argument z pełnego składu” jest argumentem autorytetu, którego należy unikać w konstytucyjnym dyskursie.

Następnie, zarówno przedmiot kontroli, jak i wzorce kontroli to regulacje o charakterze proceduralnym lub odnoszące się mniej lub bardziej bezpośrednio do praw i wolności o takim charakterze. Szczególnego podkreślenia wymaga przy tym, że skarżący głównym wzorcem kontroli uczynili art. 78 Konstytucji, który jako przepis gwarantujący „każdej ze stron” prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, został umieszczony w rozdziale zatytułowanym „Środki ochrony wolności i praw”, co zdecydowanie podkreśla jego gwarancyjny i instrumentalny charakter.

Odnośnie do *meritum* sprawy uważam, że Trybunał Konstytucyjny w niniejszym postanowieniu nietrafnie wyodrębnił dwie przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej, a mianowicie najpierw badając, czy sąd wydał orzeczenie na podstawie zakwestionowanego art. 56 § 3 kodeksu postępowania karnego, a następnie – czy postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z 25 lipca 2011 r. ma charakter ostatecznego rozstrzygnięcia. Przy czym dokonanie ustalenia, że skarżący nie dysponują orzeczeniem wydanym na podstawie kwestionowanego przepisu, wystarczyłoby – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – jako podstawa do umorzenia postępowania. Takie rozdzielanie przesłanek nie ma uzasadnienia w art. 79 ust. 1 Konstytucji ani w konstrukcji orzeczenia ostatecznego (orzeczenia, od którego nie przysługuje żaden środek odwoławczy ani inny środek zaskarżenia – postanowienie TK z 5 grudnia 1997 r., sygn. akt Ts 14/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 9). Przede wszystkim art. 79 ust. 1 Konstytucji nie posługuje się terminem „ostatecznego orzeczenia”. W ślad za postanowieniem TK w sprawie o sygn. Ts 299/11 przyjmuję, że „art. 79 ust. 1 Konstytucji nie wymaga, aby skarżący uzyskał «ostateczne orzeczenie» wydane przez sąd lub organ administracji publicznej, lecz by sąd lub organ administracji publicznej «orzekł ostatecznie» o prawach lub wolnościach skarżącego określonych w Konstytucji. Ustalenie, czy sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych prawach (obowiązках) lub wolnościach skarżącego, następuje na podstawie odnośnych ustawowych przepisów proceduralnych. Postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 25 lipca 2011 r. jest orzeczeniem, którym sąd ten orzekł ostatecznie o konstytucyjnych prawach lub wolnościach skarżących, o czym świadczą następujące okoliczności. Po pierwsze, zgodnie z art. 56 § 3 k.p.k. na postanowienie sądu wydane na podstawie § 2 tego przepisu zażalenie nie przysługuje. Po wtóre zaś, Sąd Okręgowy w Poznaniu orzekł, że skarżący nie mogą brać udziału w postępowaniu, a zatem rozstrzygnął o konstytucyjnym prawie skarżących do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), którego integralnym elementem jest prawo do sprawiedliwego procesu, wymagającego między innymi zapewnienia stronie adekwatnych środków zaskarżenia”.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu niniejszego postanowienia stwierdził natomiast kategorycznie, że postanowieniem z 25 lipca 2011 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu nie orzekł ostatecznie o konstytucyjnych prawach i obowiązках skarżących. Wywód ten jest oparty na arbitralnej wykładni art. 56 § 3 k.p.k. i wykładni uzasadnienia wskazanego postanowienia SO w Poznaniu, prowadzących Trybunał do zdecydowanego „odrzucenia tezy skarżących, by na tle art. 56 § 3 k.p.k. nieprzysługiwanie im zażalenia było oczywiste” oraz że „nieuzasadnione było zatem zaniechanie przez skarżących wniesienia tego środka”. Trybunał Konstytucyjny jest zatem zdania, że skarżącym przysługiwało zażalenie na powyższe postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu i byli obowiązani do wniesienia zażalenia na podstawie art. 56 § 3 k.p.k., aby ich skarga mogła być uznana za dopuszczalną.

Stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego o przysługiwaniu skarżącym zażalenia na podstawie art. 56 § 3 k.p.k. jest jednak arbitralne, bo nie zostało poparte żadnym wywodem konstytucyjnej genezy i znaczenia. Więcej, Trybunał nie powołuje żadnego orzeczenia sądowego, które stanowiłoby argument na rzecz tej nietrafnej tezy. Tymczasem pogląd, że na postanowienie sądu, takie jak wydane w sprawie skarżących, nie służy zażalenie, jest ugruntowane w doktrynie (do której TK *nota bene* odwołuje się w uzasadnieniu postanowienia) jak i w orzecznictwie sądowym (zob. np. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 2 września 2009 r., sygn. akt II AKz 352/09, w którym m.in. stwierdzono, że: „Zażalenie na postanowienie odmawiające dopuszczenia do udziału w sprawie w charakterze oskarżyciela posiłkowego jest wykluczone przepisem art. 56 § 3 k.p.k. Przepis ten nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Wprawdzie postępowanie jest dwuinstancyjne (art. 176 Konstytucji), ale prawo do odwołania się od decyzji podejmowanych w pierwszej instancji może być wyłączane (art. 78 Konstytucji), a prawo pokrzywdzonego do osobistego udziału w postępowaniu w charakterze

strony nie jest jedyną wartością, jaką proces ma osiągnąć, bo są i inne, a wśród nich prawo do osądzenia bez nieuzasadnionej zwłoki. Odwoływanie się od decyzji incydentalnych mogłoby blokować proces, zwłaszcza gdy pokrzywdzonych jest wielu” – OSA 2010/7/52-56, KZS 2010/11/60).

Ponadto Trybunał stwierdzając, że „żadna z trzech okoliczności wymienionych w art. 56 § 1 i 2 k.p.k. nie wystąpiła w sprawie skarżących”, sytuuje się w pozycji sądu rozstrzygającego w sprawie dopuszczenia skarżących do udziału w postępowaniu, gdy tymczasem w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie leży ocena zastosowania kwestionowanego przepisu przez Sąd Okręgowy w Poznaniu, ani tym bardziej kategoryczne stwierdzenie, że sąd ten „wydał postanowienie bez podstawy prawnej”; Trybunał Konstytucyjny nie jest konstytucyjnie umocowany do sprawowania nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych i nie powinien stanowczo wypowiadać się co do prawidłowości zapadłych w sprawie rozstrzygnięć sądowych, tym bardziej gdy ocenia te orzeczenia z perspektywy własnej interpretacji prawa ustawowego, dokonywanej w oderwaniu lub bez wyraźnego związku z wzorcami konstytucyjnymi.

Nie podzielałam stanowiska Trybunału, który wbrew wyraźnej dyspozycji zakwestionowanego przepisu, przyjął, że skarżący, którzy złożyli oświadczenia, że będą działać w charakterze oskarżycieli posiłkowych, i których powołanym wyżej postanowieniem Sądu Okręgowego w Poznaniu na podstawie art. 56 § 2 k.p.k. nie dopuszczono do udziału w postępowaniu, mogli wnieść zażalenie na to postanowienie na podstawie art. 56 § 3 k.p.k.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia trafnie przyjął, że „art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej czyni «ustawę» lub «inny akt normatywny», nie zaś przepis ustawy lub przepis innego aktu normatywnego. Więcej, z orzecznictwa Trybunału wynika, że przedmiotem kontroli są normy zrekonstruowane na podstawie przepisu lub przepisów. Jeśli zatem zaskarżony przepis wyraźnie zamyka skarżącym drogę do zaskarżenia postanowienia, którym sąd orzekł o konstytucyjnym prawie do sądu, należy przyjąć, że podstawą rekonstrukcji normy są podlegające kontroli Trybunału przepisy art. 56 § 2 i 3 k.p.k. W tej sytuacji należy przyjąć, że Sąd Okręgowy w Poznaniu orzekł ostatecznie o prawie skarżących do sądu na podstawie tych przepisów”.

Nie ma wątpliwości natury konstytucyjnej, że skarżącym nie przysługiwało zażalenie na powyższe postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu oraz że sąd ten orzekł ostatecznie o prawach skarżących także na podstawie zaskarżonego art. 56 § 3 k.p.k. W tej sytuacji wymaganie Trybunału, aby skarżący wnieśli zażalenie, które jest niedopuszczalne na mocy wyraźnego i niebudzącego wątpliwości brzmienia zaskarżonego przepisu („zażalenie nie przysługuje”) jedynie w tym celu, aby zadośćuczynić w istocie przesłankom ustawowym (art. 47 ust. 2 ustawy o TK) uważam za nieproporcjonalne i nieznajdujące oparcia w brzmieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Nie uważam też za uzasadnione powoływanie się przez Trybunał Konstytucyjny na zakaz wznawiania postępowania karnego na niekorzyść skazanego jako kolejnego argumentu przemawiającego za niedopuszczalnością „wyrokowania w niniejszej sprawie”, ponieważ po pierwsze – nie widzę związku między przesłankami dopuszczalności skargi konstytucyjnej, o których mowa w uzasadnieniu niniejszego postanowienia, a wznowieniem postępowania na niekorzyść oskarżonego, po drugie – skarżącymi w niniejszej sprawie są oskarżyciele posiłkowi, a zatem to ich interesy prawne w postępowaniu karnym powinny być wzięte pod rozwagę, a nie tylko interesy skazanego, tym bardziej że prawa pokrzywdzonego (oskarżyciela posiłkowego) w procesie karnym nie korzystają z należytej ochrony (zob. wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96).

36

POSTANOWIENIE
z dnia 10 marca 2015 r.
Sygn. akt P 23/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 marca 2015 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, czy:

- 1) art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pozwu o rozwód w razie orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek stron z winy pozwanego, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 9 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 4) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461) jest zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 5) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. poz. 1476) jest zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne zawarte w punktach 1,4 i 5, czy:
- 6) art. 3 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim wykracza poza obowiązek wykazania przez sąd, iż akt normatywny poddany konstytucyjnej kontroli stanowi podstawę rozstrzygnięcia sprawy, jest zgodny z art. 193 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,
- 7) § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 4 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji;
- 8) § 1 ust. 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 5 jest zgodny z art. 2 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.**

UZASADNIENIE

I

1. W postanowieniu z 7 maja 2014 r. (sygn. akt II C 388/11) Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie przedstawił pytanie prawne, czy: 1) art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach sądowych) w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pozwu o rozwód w razie orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek stron z winy pozwanego, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) art. 9

pkt 3 ustawy o kosztach sądowych jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji; 3) art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji; 4) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie) jest zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji; 5) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. poz. 1476; dalej: rozporządzenie w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów) jest zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji; ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne zawarte w punktach 1, 4 i 5, czy: 6) art. 3 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) w zakresie, w jakim wykracza poza obowiązek wykazania przez sąd, iż akt normatywny poddany konstytucyjnej kontroli stanowi podstawę rozstrzygnięcia sprawy, jest zgodny z art. 193 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji; 7) § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji; 8) § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Przed pytającym sądem zawisła sprawa o rozwód; wyrokiem z 4 lutego 2013 r. sąd orzekł rozwód z winy pozwanego, rozstrzygnął o wykonywaniu władzy rodzicielskiej nad małoletnim, kosztach jego utrzymania i zasadach kontaktów ojca z dzieckiem oraz zasądził od pozwanego zwrot kosztów procesu. 11 lutego 2013 r. kurator nieznanego z miejsca pobytu pozwanego w sprawie o rozwód wniósł o uzupełnienie orzeczenia z 4 lutego 2013 r., w zakresie dotyczącym kosztów, w tym o przyznanie mu wynagrodzenia z tytułu czynności wykonywanych w sprawie.

Na tle tej samej sprawy o rozwód sąd wystąpił z kilkoma pytaniami prawnymi. W szczególności: postanowieniem z 13 lutego 2013 r. pytający sąd (rozpoznając sprawę z powództwa o rozwód „w przedmiocie wniosku o uzupełnienie wyroku”) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczące konstytucyjności art. 148 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych, art. 42 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 24, poz. 110, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach sądowych z 1967 r.) oraz § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 sierpnia 1982 r. w sprawie stawek, warunków przyznawania i wypłaty ryczałtu przysługującego sędziom i pracownikom sądowym za dokonanie oględzin oraz stawek należności kuratorów (Dz. U. Nr 27, poz. 197, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1982 r.) oraz postanowieniem z 8 marca 2013 r. pytający sąd (rozpoznając sprawę z powództwa o rozwód „w przedmiocie zwrotu z urzędu kosztów sądowych”) przedstawił kolejne pytanie prawne, tym razem dotyczące konstytucyjności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kosztach sądowych w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pozwu o rozwód w razie orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek stron. W odrębnym pytaniu prawnym sąd kwestionował również § 24 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720).

Postanowieniem z 7 maja 2014 r. na tle tej samej sprawy z powództwa o rozwód „w przedmiocie wniosku kuratora o przyznanie wynagrodzenia i zwrotu części opłaty od pozwu” sąd przedstawił pytanie prawne, na podstawie którego wszczęto postępowanie w niniejszej sprawie.

Odnosząc się do dwóch postanowień Trybunału Konstytucyjnego, w których Trybunał rozpoznawał wcześniejsze pytania prawne tego sądu (z 14 stycznia 2014 r., sygn. P 12/12 – Trybunał rozpoznał w nim między innymi wyżej wymienione pytanie prawne, przedstawione w postanowieniu Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z 13 lutego 2013 r. o sygn. akt II C 388/11 i z 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13 – Trybunał rozpoznał w nim pytanie prawne tego samego sądu, przedstawione na tle innej sprawy o sygn. akt II C 652/11, dotyczące art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesione w postępowaniu, w którym sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej), sąd stwierdził po pierwsze, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, jeśli rozstrzyga o wniosku kuratora dotyczącym jego wynagrodzenia, jest obowiązany wydać postanowienie, ale takie rozstrzygnięcie nie musi być zawarte w wyroku. Po drugie, zdaniem pytającego sądu, zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kosztach sądowych postanowienie o zwrocie opłaty od pozwu w sprawie o rozwód wydawane jest po uprawomocnieniu się wyroku, a zatem nie jest wydawane wraz z wyrokiem; nadto nie jest konieczne, aby z wnioskiem o zwrot opłaty wystąpiła któraś ze stron, gdyż sąd proceduje w tym zakresie z urzędu. Sąd uznał, że okoliczności te przesądzają o spełnieniu przesłanek dopuszczalności pytania prawnego, określonych w art. 193 Konstytucji.

Jeśli chodzi o zarzut niekonstytucyjności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kosztach sądowych, sąd przyjął, że pominięcie w wymienionym przepisie możliwości zwrotu połowy opłaty od pozwu w sprawie, w której strony zajęły zgodne stanowiska co do ustalenia winy za rozkład pożycia, nie ma racjonalnego uzasadnienia i prowadzi „do obowiązywania niesprawiedliwie ukształtowanej procedury sądowej i dyskryminacji stron formułujących w sprawie zgodne stanowiska”. Intencją ustawodawcy było wprowadzenie do ustawy o kosztach sądowych przepisu „stwarzającego dobrodziejstwo zwrotu połowy opłaty od pozwu w sprawach o rozwód, w których strony – poprzez przedstawienie zgodnych stanowisk co do winy za rozkład pożycia – powodują skrócenie czasu postępowania sądowego”. Zdaniem sądu, intencja taka nie została w pełni zrealizowana, skoro uprawnienie do zwrotu opłaty nie dotyczy wszystkich spraw, w których strony reprezentują zgodne stanowiska co do winy za rozkład pożycia. Wyłączenia możliwości zwrotu opłaty we wskazanej wyżej sytuacji nie można nadto uzasadnić treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Kwestionując przepisy wskazane w punktach 2-5 oraz 7 i 8 *petitum* pytania, sąd przyjął, że skoro § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ma charakter przepisu odsyłającego, to przedmiotem pytania prawnego mogą być też przepisy, których to odesłanie dotyczy; nadto że w sytuacji, w której kwestionowane są przepisy aktów wykonawczych, istnieją podstawy do zaskarżenia przepisów upoważniających.

Uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, sąd stwierdził, że nie spełnia on wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Użyte w tym przepisie wyrażenia „rodzaj i złożoność sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata” mają charakter „wyjątkowo ogólnikowy”. Tak określonych warunków nie można zweryfikować. Powoduje to, że przepis upoważniający nie zawiera wymaganych przez Konstytucję szczegółowych wytycznych. Sąd wskazał, że jakakolwiek dowolna zmiana obowiązujących stawek nie doprowadzi do sprzeczności normy określającej tę stawkę z wytycznymi. W ocenie pytającego sądu takie same zastrzeżenia budzi treść art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych.

Pytający sąd stwierdził, że blankietowy charakter przepisów upoważniających pociąga za sobą niezgodność wydanych na ich podstawie rozporządzeń z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Nadto kwestionowane akty wykonawcze są niezgodne z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami należytego stanowienia prawa. Uchybiono tu § 119 Zasad techniki prawodawczej, nie zachowując spójności między tytułami poszczególnych rozdziałów i przedmiotem zawartej w nich regulacji.

Pytający sąd wskazał, że rozporządzenie w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów przewiduje, że wynagrodzenie nie może przekraczać stawki minimalnego wynagrodzenia adwokata. To znaczy (co sąd odniósł do zawisłej przed nim sprawy), że wynagrodzenie kuratora w sprawie o rozwód nie może przekraczać 360 zł. Rozporządzenie nie określa zatem stawki wynagrodzenia, ale jedynie zakresy, w ramach których to sąd ma ustalić jego wysokość, a ponadto nie określa dolnej jego stawki, co powoduje, że wynagrodzenie może być ustalone w dowolnej wysokości w zakresie od 1 zł do 360 zł.

Jeśli chodzi o zarzuty niezgodności § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji (punkty 7 i 8 pytania prawnego) sąd zaznaczył, że mają one charakter ewentualny – na wypadek, gdyby Trybunał przyjął, że niedopuszczalne jest zakwestionowanie w pytaniu prawnym całego rozporządzenia.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 3 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, sąd stwierdził, że ich „prawidłowa wykładnia (...) powinna prowadzić do wniosku, iż na sądzie pytającym spoczywa jedynie formalny obowiązek przedstawienia pytania prawnego co do hierarchicznej zgodności norm i wykazania, iż akt prawny (norma) znajduje zastosowanie w postępowaniu sądowym w ramach którego wydano postanowienie zawierające to pytanie”. Tymczasem – zdaniem sądu, na podstawie wadliwej wykładni dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny – pytający sąd podlega dalszym ograniczeniom i warunkom. Sąd podjął polemikę z postanowieniem Trybunału o sygn. P 23/13 (Trybunał ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku umorzył wówczas postępowanie wszczęte na podstawie pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, przedstawione w tej samej sprawie co obecnie, o sygn. akt II C 388/11). W ocenie sądu, Trybunał nie wypracował spójnego stanowiska w kwestii przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

2. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 4 września 2014 r., wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku; Sejm zaznaczył przy tym, że zgodnie z treścią art. 27 pkt 2 ustawy o TK jego stanowisko dotyczy zakwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów ustaw.

Sejm wskazał, że w części dotyczącej art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kosztach sądowych sąd powtórzył swe wcześniejsze pytanie prawne, przedstawione na tle tej samej sprawy rozwodowej. Postanowieniem z 12 listopada 2013 r. (sygn. P 23/13) Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie. Zważywszy, że pytający sąd od momentu wniosku kuratora dwukrotnie zwrócił się do Trybunału z pytaniem prawnym, zaś wszczęte w tym trybie postępowania zakończyły się umorzeniem postępowania (postanowienia TK w sprawach o sygn. P 12/12 i P 23/13), Sejm wyraził wątpliwość, czy pytanie prawne Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie realizuje podstawy cel, dla którego ustanowiono ten instrument, a mianowicie czy służy ochronie praw obywatelskich. W ocenie Sejmu, pytający sąd dąży do przeprowadzenia abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności, „dopasowując do tez prezentowanych już niejednokrotnie przed Trybunałem stan faktyczny odpowiedni jedynie *prima facie*”.

Po pierwsze, Sejm stwierdził, że w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kosztach sądowych z art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, pytający sąd nie spełnił wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Sąd poddał analizie jedynie przedmiot kontroli, nie odnosząc się dostatecznie do treści wzorców. Sąd wskazał szczegółowe zasady (zakazu dyskryminacji oraz sprawiedliwości proceduralnej) wyrażone w przywołanych przepisach Konstytucji, natomiast nie uzasadnił zarzutu ich naruszenia. Nie przeprowadził podstawowych z punktu widzenia art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji testu równości i testu proporcjonalności. Także omówienie przez sąd *ratio legis* kwestionowanej regulacji nie może być traktowane jako samodzielna okoliczność uzasadniająca niezgodność art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kosztach z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Nadto, w ocenie Sejmu, we wskazanym powyżej zakresie, pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. W toczącej się przed pytającym sądem sprawie o rozwód wydany został wyrok, w którym sąd orzekł o kosztach procesu; nie zawarto w nim natomiast rozstrzygnięcia o zwrocie opłaty sądowej. Kurator sądowy złożył wniosek o uzupełnienie wyroku o kosztach, w tym o przyznanie mu wynagrodzenia. Sejm uznał, że nie ma podstaw, żeby przedmiot wniosku kuratora rozszerzać na kwestię zwrotu połowy opłaty od pozwu, zwracając uwagę, że wniosku o uzupełnienie wyroku w tym zakresie nie wniosła także strona powodowa. Przywołując dodatkowo treść art. 351 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.), Sejm skonkludował, że jeśli chodzi o zwrot połowy opłaty od pozwu, sprawa rozwodowa zawisła przed sądem pytającym została rozstrzygnięta. Ze względu na brak podstawy prawnej żadne postępowanie w sprawie zwrotu opłaty od pozwu nie toczy się i nie może zostać wszczęte. Sejm dodał, że przeprowadzona przez sąd wykładnia art. 108¹ k.p.c. nie znajduje oparcia w doktrynie i orzecznictwie. Przepis ten nie daje możliwości wydania, po orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie, postanowienia rozstrzygającego merytorycznie o zwrocie części opłaty od pozwu.

Zdaniem Sejmu, pytanie prawne nie spełnia także warunków określonych w art. 32 ust. 3 ustawy o TK. Pytający sąd nie wskazał mianowicie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zostało zadane; wydane przed wystąpieniem z pytaniem prawnym do TK rozstrzygnięcie *per se* uniemożliwia spełnienie takiego warunku przez Sąd Okręgowy Warszawa-Praga. Sejm zaznaczył, że w sprawie rozwodowej toczącej się przed pytającym sądem strony nie wniosły zgodnie o orzeczenie rozwodu z winy pozwanego. Dodatkowo dowodzi to, że celem pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga nie było zainicjowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym konkretnej kontroli norm.

Po drugie, jeśli chodzi o zarzut niezgodności art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze oraz art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Sejm stwierdził, że pytanie prawne i w tym zakresie nie czyni zadość wymaganiami art. 32 ust. 3 ustawy o TK. Sejm podkreślił, że stwierdzenie przez sąd, iż zaskarżenie rozporządzenia uzasadnia objęcie przedmiotem kontroli także delegacji ustawowej, prowadzi *in casu* do nietrafnego wniosku, że uznanie rozporządzenia za niekonstytucyjne determinuje derogację upoważnienia do jego wydania.

Po trzecie, Sejm uznał, że przesłanka funkcjonalna nie została spełniona także w zakresie zarzutu niekonstytucyjności art. 3 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Sejm zwrócił uwagę na trzy okoliczności. Art. 3 ustawy o TK, podany tu jako przepis podstawowy, powtarza treść powołanego przez sąd jako wzorzec kontroli art. 193 Konstytucji – powoduje to, że brak hierarchii norm stanowiących przedmiot i wzorzec kontroli. Art. 3 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK nie może stanowić podstawy rozstrzygnięcia w postępowaniu sądowym w przedmiocie wniosku kuratora o przyznanie wynagrodzenia i zwrotu części opłaty od pozwu o rozwód, a poza tym sąd nie wskazał, w jaki sposób orzeczenie o niekonstytucyjności tej regulacji wpływałoby na wynik toczącego się przed nim postępowania. Nadto sąd nie uzasadnił zarzutu.

3. Minister Sprawiedliwości, w piśmie z 10 października 2014 r., zajął stanowisko w odniesieniu do zakwestionowanych w pytaniu prawnym aktów wykonawczych. Wniósł o umorzenie postępowania, a w przypadku nieuwzględnienia przez Trybunał tego wniosku, wniósł o orzeczenie, że przepisy rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie, w tym § 7 ust. 1 pkt 1, oraz przepisy rozporządzenia w sprawie określenia wysokości

wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów, w tym § 1 ust. 1, są zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że pytający sąd nie spełnił wymagań, w postaci wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zostało postawione.

Zajmując stanowisko odnośnie zarzutów niekonstytucyjności przepisów wykonawczych, Minister Sprawiedliwości podniósł przede wszystkim, że przepisy określające wysokość stawek minimalnych były już przedmiotem kontroli konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, orzekł, że wówczas obowiązujące rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. Nr 154, poz. 1013, ze zm.) było niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ upoważnienie ustawowe, na podstawie którego zostało wydane, nie odpowiadało wymogom art. 92 ust. 1 Konstytucji. Co istotne, na skutek tego orzeczenia znowelizowano art. 16 prawa o adwokaturze, poprzez uszczegółowienie wytycznych dla określenia stawek, wskazując, że mają one odpowiadać rodzajowi, zawłości sprawy oraz nakładowi pracy adwokata.

Ponadto Minister Sprawiedliwości wskazał, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, orzekł, iż stawki określone w § 11 ust. 1 pkt 1 oraz § 15 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349, ze zm.), są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Rozporządzenie to miało treść analogiczną do treści rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie. Trybunał stwierdził w uzasadnieniu powołanego wyroku, że usprawiedliwione wydaje się pozostawienie sądom pewnej swobody oceny w zakresie ustalania kosztów, gdyż bez względu na rodzaj spraw, wkład pracy pełnomocnika, ze względu na przebieg postępowania, może być różny. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, zapatrywania przedstawione w wymienionym wyroku można odnieść również do oceny konstytucyjności rozwiązań zawartych w kwestionowanym rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności adwokackie.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, stopień szczegółowości wytycznych zawartych w art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze oraz w art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych jest dostosowany do rodzaju spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniach. Przepisy te nie powinny być nazbyt kazuistyczne; można poszukiwać coraz bardziej szczegółowych kryteriów determinujących te należności, trzeba mieć jednak na uwadze, że nawet w podobnych rodzajowo sprawach nakład pracy adwokata (kuratora) może być bardzo różny. Dlatego posłużenie się przez prawodawcę kryterium rodzaju sprawy nie jest wytyczną nadmiernie ogólną, gdyż rodzaje spraw określa się na podstawie obowiązujących przepisów prawa materialnego i procesowego. Minister Sprawiedliwości podkreślił, że różnorodność stosunków prawnych w zasadzie uniemożliwia ich całościową i pełną identyfikację, a tym samym wyłączona jest możliwość ich kompletnego stypizowania. Jeśli chodzi o zawłość sprawy, to Minister zaznaczył, że można ją ocenić na podstawie dodatkowych kryteriów, jakimi są np. w sprawach o zapłatę – wartość przedmiotu sporu, a w sprawach o stwierdzenie nabycia spadku – istnienie testamentu i deklarowana próba jego podważenia. Minister Sprawiedliwości dodał przy tym, że czym innym jest rodzaj sprawy (np. o zapłatę czy też o stwierdzenie nabycia spadku lub stwierdzenie nabycia własności nieruchomości na podstawie zasiedzenia), czym innym jest zawłość sprawy danego rodzaju, a jeszcze czym innym nakład pracy pełnomocnika, który może być różny w sprawie tego samego rodzaju i o zbliżonej zawłości.

Co do sposobu regulacji wysokości wynagrodzeń kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że przyjęta technika prawodawcza, polegająca na odesłaniu w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów do innego aktu prawnego, jest dopuszczalna i nie pozostaje w sprzeczności z upoważnieniem ustawowym oraz wytycznymi w nim określonymi. Dopuszczalność takiego rozwiązania przewiduje § 156 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej.

Podsumowując, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że: „(...) kwestionowane upoważnienia znajdują się w ustawie i służą jej wykonaniu, odpowiadają one także wymogom określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a wydane na ich podstawie rozporządzenia w pełni je realizują”. Minister dodatkowo zaznaczył, że obowiązujące zasady ustalania wymienionych wynagrodzeń uwzględniają zarówno interes osób wykonujących zawód adwokata (albo pełniących funkcję kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej), jak i interes obywateli, co pozostaje w zgodzie z ogólną zasadą proporcjonalności, wywodzoną z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rozwiązania tego rodzaju muszą uwzględniać adekwatność wynagrodzeń do świadczonej jakości i ilości pracy, a także powinny brać pod uwagę możliwości majątkowe członków społeczeństwa oraz interes społeczny.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 21 listopada 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Omówiwszy orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące przesłanek pytania prawnego, Prokurator Generalny odniósł się kolejno do zakwestionowanych przez pytający sąd przepisów i sformułowanych wobec nich zarzutów.

Jeśli chodzi o art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kosztach sądowych, Prokurator Generalny odniósł się do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 12 listopada 2013 r. (sygn. P 23/13) i polemicznego wobec tego postanowienia stanowiska pytającego sądu. Prokurator Generalny stwierdził, że nawet gdyby zaproponowaną przez sąd wykładnię wskazanego przepisu ustawy o kosztach sądowych uznać za dopuszczalną (a ma ona wsparcie w niektórych wypowiedziach doktrynalnych), to nie można pominąć okoliczności, że w sprawie, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne, sąd zasądził już od pozwanego na rzecz powódki określoną kwotę tytułem zwrotu kosztów procesu, nie uwzględniając w tym rozstrzygnięciu korekty wynikającej z art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kosztach sądowych. Zwrot połowy uiszczonyj opłaty od pozwu wymagałby w takiej sytuacji zmiany wyroku w zakresie kwoty zasądzonej na rzecz powódki od pozwanego, a tego – zdaniem Prokuratora Generalnego – sąd nie może uczynić z urzędu bez szczególnej podstawy prawnej. To znaczy, że sąd nie wykazał, że w zakresie dotyczącym kwestionowanego art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kosztach sądowych istnieje przesłanka funkcjonalna.

Prokurator Generalny uznał, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej także w odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 3 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. W opinii Prokuratora Generalnego, w tym zakresie aktualne jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w postanowieniu z 16 kwietnia 2014 r. (sygn. P 37/13).

Jeśli chodzi o przepisy zakwestionowane w punktach 2 i 8 *petitum* pytania prawnego, to Prokurator Generalny wskazał, że kwestia przesłanki funkcjonalnej była wcześniej przedmiotem rozważań w postanowieniu o sygn. P 12/12. Wobec identyczności stanu faktycznego, wynikającego z tożsamości postępowań cywilnych, na tle których przedstawiono pytania prawne, dokonane wówczas ustalenia dotyczące przesłanki funkcjonalnej zachowują aktualność w niniejszej sprawie, z pewnym jednak zastrzeżeniem. Prokurator Generalny zaznaczył, że przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. P 12/12 były art. 42 ustawy o kosztach sądowych z 1967 r. oraz § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 1982 r., które utraciły moc obowiązującą; ich obecnymi odpowiednikami są zakwestionowane przez pytający sąd art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych i § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w tym jedynie zakresie można przyjąć aktualność ustaleń zawartych w postanowieniu o sygn. P 12/12.

Jeśli chodzi o przepisy zakwestionowane w punktach 3, 4, 5 i 7 *petitum* pytania prawnego, Prokurator Generalny w pierwszej kolejności zauważył, że pytający sąd nie uzasadnił, iż inne niż § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz inne niż § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów przepisy tych aktów wykonawczych będą miały (i w jaki sposób) wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy, co stanowi niezbędny warunek rozpoznania pytania prawnego. Prokurator Generalny podkreślił, że pytający sąd nie będzie orzekał na podstawie obu wskazanych rozporządzeń *in toto*, lecz jedynie niektórych ich przepisów, wskazanych zresztą jako odrębne, „ewentualne” przedmioty kontroli konstytucyjności w punktach 7 i 8 *petitum* pytania prawnego. Z tego względu postępowanie w zakresie kontroli zgodności obydwu rozporządzeń także podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny stwierdził, że pytanie prawne spełnia przesłankę podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną w zakresie art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych, art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze oraz § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie, a także § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów. Jeśli chodzi o upoważnienie ustawowe zawarte w art. 16 ust. 2 prawa o adwokaturze, to – w ocenie Prokuratora Generalnego – akcentowana w uzasadnieniu pytania prawnego relacja między określeniem stawek minimalnych opłat za czynności adwokackie oraz określeniem opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości ma charakter jednokierunkowy. W sprawie, na tle której przedstawiono pytanie prawne, podobna relacja istnieje, lecz pomiędzy przepisami określającymi stawki minimalne opłat za czynności adwokackie a przepisami regulującymi wynagrodzenie adwokata ustanowionego kuratorem procesowym. Z tego względu Prokurator Generalny uznał, że w zakresie zakwestionowanego art. 16 ust. 2 prawa o adwokaturze brak jest przesłanki funkcjonalnej. W tej części swego stanowiska Prokurator Generalny rozważył też kwestię generalnej dopuszczalności pytania prawnego, kwestionującego przepis zawierający upoważnienie do wydania aktu wykonawczego. W jego opinii, można mówić o istnieniu związku funkcjonalnego co do przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe również wtedy,

gdy podstawą rozstrzygnięcia jest wydany na podstawie zakwestionowanego w pytaniu prawnym upoważnienia ustawowego akt rangi podstawowej.

Prokurator Generalny rozważył następnie, czy pytanie prawne w zakresie wyżej wskazanych przepisów spełnia warunki określony w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Wskazał tu, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podmiot inicjujący postępowanie jest obowiązany dostarczyć argumentów pozwalających obalić domniemanie konstytucyjności, a przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie, gdyż Trybunał jest związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku (czy pytania prawnego, art. 66 ustawy o TK). Tymczasem uzasadnienie zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym wobec art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych oraz art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze sprowadza się wyłącznie do tezy, że wytyczne dla Ministra Sprawiedliwości co do sposobu regulacji powierzonej materii oparte są na ogólnikowych pojęciach, które nie wprowadzają żadnych weryfikowalnych warunków. Prokurator Generalny uznał, że ów brak stosownego uzasadnienia odnosi się również do zaskarżonych przepisów aktów wykonawczych. Pytający sąd poprzestał na sformułowaniu wniosku o ich niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji jako konsekwencji niezgodności z tym wzorcem upoważnień ustawowych. Postawił powołanym przepisom rozporządzeń zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji (nie wskazując, która z zasad, wyrażanych przez ten przepis Konstytucji, została naruszona) przez niezachowanie „spójności między tytułami poszczególnych rozdziałów i przedmiotem zawartej w nich regulacji”, nie wyjaśniając jednak ani istoty tego zarzutu, ani jego aplikacji w odniesieniu do poszczególnych, zakwestionowanych przepisów rozporządzeń. Według Prokuratora Generalnego uzasadnienie pytania prawnego ma wyłącznie charakter deskryptywny i zawiera głównie twierdzenia aprioryczne, brak w nim natomiast elementu analitycznego i argumentacyjnego.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie przedstawił pytanie prawne, w którym zakwestionował zgodność:

1) art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach sądowych) w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pozwu o rozwód w razie orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek stron z winy pozwanego, z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze) z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

4) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie) z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

5) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. poz. 1476; dalej: rozporządzenie w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów) z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, na wypadek stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne zawarte w punktach 1, 4 i 5, sąd zapytał ewentualnie, czy:

1) art. 3 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) w zakresie, w jakim wykracza poza obowiązek wykazania przez sąd, iż akt normatywny poddany konstytucyjnej kontroli stanowi podstawę rozstrzygnięcia sprawy, jest zgodny z art. 193 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

2) § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

3) § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Sąd przedstawił pytanie w związku ze sprawą o sygn. akt II C 388/11; wyrokiem z 4 lutego 2013 r. sąd orzekł rozwód z winy pozwanego, rozstrzygnął o wykonywaniu władzy rodzicielskiej nad małoletnim, kosztach jego utrzymania i zasadach kontaktów ojca z dzieckiem oraz zasądził od pozwanego zwrot kosztów procesu. 11 lutego 2013 r. kurator nieznanego z miejsca pobytu pozwanego w sprawie o rozwód wniosł o uzupełnienie orzeczenia

z 4 lutego 2013 r., w zakresie dotyczącym kosztów, w tym o przyznanie mu wynagrodzenia z tytułu czynności wykonywanych w sprawie. Postanowieniem z 7 maja 2014 r. po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym sprawy z powództwa o rozwód „w przedmiocie wniosku kuratora o przyznanie wynagrodzenia i zwrotu części opłaty od pozwu” sąd przedstawił pytanie prawne, na podstawie którego wszczęto postępowanie w niniejszej sprawie.

Rozpatrywane pytanie prawne nie jest pierwszym pytaniem Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie: po pierwsze, przedstawionym na tle tej samej sprawy toczącej się przed sądem, po drugie, przedstawionym wprawdzie na tle innej sprawy toczącej się przed pytającym sądem, ale dotyczącym tych samych przepisów. We wszystkich tych – dotychczas rozpoznanych – pytaniach Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie spełniają one przesłanki funkcjonalnej, a także innych przesłanek warunkujących dopuszczalność rozpoznania merytorycznego. Jakkolwiek spełnienie przesłanek podmiotowej i przedmiotowej nie budzi w niniejszym wypadku wątpliwości, to Trybunał podzielił pogląd Sejmu i Prokuratora Generalnego, że szczegółowego wyjaśnienia wymaga spełnienie pozostałych przesłanek warunkujących dopuszczalność przedstawienia i merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził nadto, że ustalenie, czy Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie ma w niniejszej sprawie legitymację do zadania pytania prawnego na podstawie art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK wymaga uwzględnienia okoliczności, które Trybunał brał pod uwagę, umarżając postępowania wszczęte na podstawie pytań prawnych tego samego sądu i dotyczących tych samych przepisów co zakwestionowane w pytaniu prawnym rozpoznawanym w niniejszym postępowaniu.

2. Pytający sąd zakwestionował art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kosztach sądowych w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pozwu o rozwód w razie orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek stron z winy pozwanego.

Już dwukrotnie Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał pytanie prawne tego samego sądu dotyczące art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kosztach sądowych w zakresie wyżej wskazanym.

Po pierwsze, w postanowieniu z 12 listopada 2013 r. (sygn. P 23/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 131) Trybunał umorzył postępowanie wszczęte na podstawie pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, przedstawionego na tle tej samej sprawy o rozwód o sygn. akt II C 388/11 i na tym samym jej etapie – już po wydaniu przez sąd pytający wyroku rozwodowego i złożeniu wniosku kuratora nieznanego z miejsca pobytu pozwanego. Trybunał, przeanalizowawszy wówczas akta sprawy sądowej i treść przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) dotyczących kosztów procesu (m.in. art. 79, art. 108, art. 108¹, art. 109, art. 351 k.p.c.), uznał, że sprawa, w związku z którą zadano pytanie prawne została już prawomocnie rozstrzygnięta, także w kwestii kosztów postępowania. Trybunał stwierdził, że pytający sąd nie spełnił przesłanki funkcjonalnej, która „wiąże się z koniecznością wykazania (...), że rozwiązanie problemu konstytucyjnego dotyczącego kwestionowanych przepisów jest niezbędne do późniejszego rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy indywidualanej”. Nadto Trybunał zaznaczył, że pytanie prawne nie spełniało formalnego wymagania uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK).

Po drugie, w postanowieniu z 10 grudnia 2014 r. (sygn. P 27/14) Trybunał umorzył postępowanie wszczęte na podstawie pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, przedstawione także na tle sprawy o rozwód (sygn. akt II C 1012/13) już po wydaniu wyroku orzekającego rozwód i zawierającego rozstrzygnięcie o kosztach. Trybunał i w tym postanowieniu, biorąc m.in. pod uwagę treść art. 108 k.p.c. oraz odwoławszy się do postanowienia o sygn. P 23/13, stwierdził, że rozpoznawane pytanie prawne zmierza w istocie do abstrakcyjnej kontroli art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kosztach sądowych, a tym samym nie spełnia przesłanki funkcjonalnej.

W postanowieniu o sygn. P 27/14 Trybunał po raz kolejny przypomniał, że pytanie prawne jest środkiem tzw. konkretnej kontroli konstytucyjności, inicjowanej przez sąd w związku z toczącą się przed nim sprawą. W orzecnictwie Trybunału na podstawie art. 193 Konstytucji (i powtarzającego jego treść art. 3 ustawy o TK) wypracowano trzy przesłanki, które łącznie warunkują dopuszczalność postawienia pytania prawnego. Ze względu na obowiązek spełnienia jednej z nich, a mianowicie przesłanki funkcjonalnej, art. 32 ust. 3 ustawy o TK przewiduje, że sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału zobowiązany jest do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży tym samym powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w zawieszanej przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał o jego niezgodności z Konstytucją. W orzecnictwie TK podkreśla się, że wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK ma charakter bezwzględnie wiążący zarówno dla sądu stawiającego pytanie prawne, jak i dla Trybunału. Zarazem

TK, jako organ działający na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), ma kompetencję, by ocenić, czy sąd wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

Polemizując z rozstrzygnięciem Trybunału zawartym w postanowieniu o sygn. P 23/13, Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, opierając się na językowej wykładni art. 79 ustawy o kosztach sądowych, w rezultacie przyjął, że: „Fakt wydania wyroku i niewystąpienie przez żadną ze stron o uzupełnienie wyroku nie jest okolicznością, która pozbawia strony możliwości skorzystania z dobrodziejstwa zwrotu części opłaty od pozwu, skoro postanowienie Sądu w tym przedmiocie nie mogło być w ogóle zawarte w wyroku i może być nadal wydane, gdyż wyrok stał się prawomocny, a strony przedstawiły w sprawie zgodne stanowiska co do przedmiotu sprawy. Niedokonanie zwrotu części opłaty wynika zatem jedynie z istniejącego pominięcia (...)”. Wydaje się zatem, że sąd przyjął, iż możliwe byłoby – w sprawie o sygn. akt II C 388/11 – dokonanie przez sąd zwrotu połowy opłaty od pozwu o rozwód (warunek uprawomocnienia się wyroku byłby spełniony), o ile stwierdzona zostałaby niekonstytucyjność zaskarżonego art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kosztach sądowych w zakresie określonym w pytaniu prawnym. Sąd jednak nadal nie wyjaśnił jeszcze jednej okoliczności, którą Trybunał wskazywał we wcześniejszym postanowieniu – w sprawie o rozwód, na tle której przedstawiono pytanie prawne, sąd w wyroku rozstrzygnął już o kosztach procesu. Sąd, przyjmując określony rezultat interpretacyjny art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kosztach sądowych, nie odniósł się do konsekwencji swojej konkluzji: nie wyjaśnił, na jakiej podstawie przyjął, że mimo zasądzenia na rzecz powódki określonej kwoty tytułem kosztów procesu, jest nadal upoważniony do dokonania zwrotu połowy uiszczonych opłat od pozwu. Jak zauważył to w swym stanowisku Prokurator Generalny, zwrot połowy uiszczonych opłat od pozwu „wymagałby w takiej sytuacji zmiany wyroku w zakresie kwoty zasądzonej na rzecz powódki od pozwanego, czego sąd – jak się wydaje – nie mógłby z urzędu i bez szczególnej podstawy prawnej uczynić”.

W świetle powyższego Trybunał uznał, że pytający sąd nie konwalidował wymagań dopuszczalności pytania prawnego, których brak Trybunał stwierdził, rozpoznając wcześniejsze pytanie tego sądu przedstawione w związku z tą samą sprawą i w takiej samej sytuacji procesowej. Sąd w istocie nadal dostatecznie nie wyjaśnił, w jaki sposób odpowiedź na postawione pytanie wpłynie na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą wystąpił do Trybunału. Trybunał po raz kolejny podkreśla, że na sądzie spoczywa szczególny obowiązek uprawdopodobnienia, w jaki sposób odpowiedź na pytanie prawne wpłynie na rozstrzygnięcie sądu w sprawie, która została już zakończona prawomocnym wyrokiem. Art. 193 Konstytucji wyklucza inicjowanie przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności lub przedstawiania pytań prawnych zmierzających w istocie do uzyskania wykładni zakwestionowanego przepisu (por. postanowienie TK o sygn. P 27/14).

3. W kolejnej części pytania prawnego pytający sąd zakwestionował art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych oraz art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze jako niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz rozporządzenie w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów jako niezgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Sąd wskazał, że przyznanie wynagrodzenia ustanowionemu przez sąd kuratorowi procesowemu następuje na podstawie rozporządzenia w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów, które odsyła do rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie; zdaniem pytającego sądu, upoważnia to sąd do zakwestionowania obydwu rozporządzeń, a także przepisów, na podstawie których te akty wykonawcze wydano.

Zakwestionowane w pytaniu prawnym przepisy upoważniające mają następujące brzmienie:

– art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych: „Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia: wysokość wynagrodzenia i zwrot wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie, mając na względzie rodzaj sprawy, stopień jej zawichości i nakład pracy kuratorów”;

– art. 16 ust. 2 prawa o adwokaturze: „Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, mając na względzie, że ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, o której mowa w ust. 3, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawichością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata”;

– art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze: „Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych określi, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności adwokackie, o których mowa w ust. 1, mając na względzie rodzaj i zawichość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata”.

Rozporządzenie w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów wydane na podstawie art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych składa się z trzech przepisów: w § 1

zawiera regulację dotyczącą wysokości wynagrodzenia kuratora, w paragrafie 2 – zwrotu wydatków, § 3 jest przepisem o wejściu w życie. Zgodnie z § 1 ust. 1 tego rozporządzenia wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej nie może przekraczać stawek minimalnych przewidzianych przepisami określającymi opłaty za czynności adwokackie, a w przypadku gdy kuratorem jest radca prawny, przepisami określającymi opłaty za czynności radców prawnych.

Rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 i 3 oraz art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze określa: 1) opłaty za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, 2) stawki minimalne opłat za czynności adwokackie oraz 3) szczegółowe zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Formułując zarzuty wobec przepisów upoważniających i wydanych na ich podstawie rozporządzeń (lub konkretnych przepisów w nich zamieszczonych), sąd stwierdza, że przepisy upoważniające mają charakter blankietowy, a to oznacza także niekonstytucyjność opartych na nich przepisów wykonawczych. Zdaniem sądu, użyte w przepisach upoważniających określenia „rodzaj i zawilość sprawy oraz wymagany nakład pracy” mają charakter „ogólnikowy”, a wykładnia każdej z tych wytycznych „nie wprowadza żadnych dodatkowych, weryfikowalnych warunków”. Sąd dodatkowo uznał, że wymienione rozporządzenia są niezgodne z art. 2 Konstytucji, „co jest konsekwencją nie tylko skali naruszeń dyspozycji art. 92 ust. 1 Konstytucji, ale także uchybienia zasadom dotyczącym należytego stanowienia prawa. Minister Sprawiedliwości uchybił bowiem § 119 Zasad techniki prawodawczej i nie zachował przy tym spójności między tytułami poszczególnych rozdziałów i przedmiotem zawartej w nich regulacji”. W ocenie sądu, rozporządzenie w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów nie powinno posługiwać się techniką odesłania; tego rodzaju odesłanie powinno bowiem wynikać z ustawy o kosztach sądowych.

Jak wynika z analizy uzasadnienia pytania prawnego, sąd kwestionuje przede wszystkim przepisy upoważniające jako blankietowe; akty wykonawcze mają być dotknięte niekonstytucyjnością jako oparte na wadliwej podstawie ustawowej.

Badając dopuszczalność pytania prawnego w tej części, należy zauważyć, że sąd rozpoznaje wniosek kuratora o przyznanie mu wynagrodzenia. Wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej określono w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów. Ze względu na zastosowaną w tym przepisie technikę odesłania, do odtworzenia miarodajnej normy prawnej konieczne jest uwzględnienie treści przepisów rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie dotyczących stawek minimalnych – ponieważ sprawa, na tle której sąd przedstawił pytanie prawne, to sprawa o rozwód, odpowiednim przepisem jest § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie, zgodnie z którym stawki minimalne w sprawach o rozwód i unieważnienie małżeństwa wynoszą 360 zł. Mając na uwadze przesłankę funkcjonalną, należy stwierdzić, że co do zasady sąd był uprawniony do przedstawienia pytania prawnego o konstytucyjność (legalność) tych właśnie przepisów aktów wykonawczych (jako przepisów związkowych w tym sensie, że treść każdego z nich jest niezbędna do odtworzenia miarodajnej normy prawnej). Powstaje zatem pytanie, czy sąd posiada legitymację do zakwestionowania obu rozporządzeń w całości. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd nie formułuje żadnych zarzutów wobec treści innych przepisów aktów wykonawczych niż § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów oraz § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie. Tym bardziej sąd nie wykazał, że rozstrzygnięcie Trybunału dotyczące konstytucyjności tych pozostałych przepisów wykonawczych miałyby wpływ na rozstrzygnięcie sprawy „w przedmiocie wniosku kuratora o przyznanie wynagrodzenia i zwrotu części opłaty od pozwu”. Trybunał dodatkowo zaznacza, że założenie, z którego wyszedł sąd, iż zarzut blankietowego upoważnienia „rozciąga się” na wydane na jego podstawie akty wykonawcze, w istocie dotyczy skutków stwierdzenia niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego, a nie jest odrębnym zarzutem niekonstytucyjności (nielegalności) aktów wykonawczych. Dlatego Trybunał stwierdził, że w zakresie dotyczącym obydwu rozporządzeń pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, a nadto wymagania określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – sąd nie sformułował i nie uzasadnił zarzutów niekonstytucyjności z powołaniem dowodów na ich poparcie.

Jeśli chodzi o przepisy upoważniające, tj. art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze oraz art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych, zarzut ich niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji sąd oparł na stwierdzeniu, że mają one charakter blankietowy, zawierając ogólnikowe pojęcia. Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał już pytanie prawne Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie dotyczące m.in. art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, w którym sformułowano taki sam zarzut blankietowości upoważnienia oparty na tożsamym uzasadnieniu. Uznał wówczas, że sąd nie wypełnił, między innymi, wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. W uzasadnieniu postanowienia z 18 grudnia 2014 r. (sygn. P 26/14) Trybunał wskazał, jak powinien być skonstruowany – z punktu widzenia wymagań art. 193 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK – zarzut naruszenia

art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zaznaczył przy tym, że poprzestanie przez pytającego sąd na stwierdzeniu „ogólnikowości wytycznych”, nawet z wyjaśnieniem, dlaczego sąd uznaje je za „ogólnikowe”, jest niewystarczające do obalenia domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Trybunał wskazał, że skoro zakwestionowane przepisy zawierają wytyczne, rolą pytającego sądu, w kontekście tak postawionego zarzutu, powinno być przynajmniej uprawdopodobnienie, z jakich konstytucyjnych powodów (np. związanych z urzeczywistnianiem wolności i praw jednostek) owe wytyczne (tj. rodzaj sprawy, zawilość sprawy, niezbędny lub wymagany nakład pracy) są niedostatecznie szczegółowe, a przez to niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, sąd powinien wskazać, które konstytucyjne normy, zasady lub wartości przemawiają za większą precyzją unormowania ustawowego, ewentualnie, że materia dotycząca stawek minimalnych i opłat za czynności adwokatów i radców prawnych jest materia ustawową, która nie może być przekazana do rozporządzenia w takim zakresie, jak to uczynił ustawodawca w art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze. Jak zauważył Trybunał, wobec takiego sformułowania zarzutu i argumentacji, mającej uzasadniać niekonstytucyjność przepisów upoważniających, nie sposób stwierdzić, jak szczegółowe miałyby być wytyczne, by – zgodnie z oczekiwaniem pytającego sądu – spełniały wymagania wynikające z art. 92 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie stwierdził, że powyższe ustalenia Trybunału są aktualne także w odniesieniu do obecnie rozpatrywanego pytania prawnego. Ponieważ zarzut niezgodności art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest identyczny, także jeśli chodzi o uzasadnienie, z zarzutem sformulowanym wobec art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, należy stwierdzić, że sąd nie spełnił wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK w zakresie dotyczącym wszystkich zakwestionowanych przepisów upoważniających.

Podobnie pytanie prawne nie spełnia wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK w zakresie dotyczącym § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz § 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów. Pytający sąd uzasadnia zarzuty wobec aktów wykonawczych jedynie tym, że oparto je na niekonstytucyjnych – zdaniem sądu – przepisach upoważniających oraz że nie zachowano „spójności między tytułami poszczególnych rozdziałów i przedmiotem zawartej w nich regulacji”, nie rozwijając tej argumentacji i nie odnosząc jej do treści poszczególnych kwestionowanych przepisów. Ponadto także ta część pytania prawnego, w której sąd stwierdza w odniesieniu do § 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów, że: „Wprowadzenie do obrotu prawnego rozwiązania, które nie gwarantuje jakiegokolwiek pewności co do wysokości wynagrodzenia możliwego do uzyskania przez kuratora, niewątpliwie nie jest wyrazem należytego stanowienia prawa”, nie ma charakteru analitycznego i argumentacyjnego.

4. W pytaniu prawnym, na podstawie którego wszczęto postępowanie w niniejszej sprawie, sąd zakwestionował jeszcze zgodność art. 3 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK w zakresie, w jakim wykracza poza obowiązek wykazania przez sąd, że akt normatywny poddany konstytucyjnej kontroli stanowi podstawę rozstrzygnięcia sprawy, z art. 193 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny już dwukrotnie rozpoznawał pytanie prawne Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, w którym sformulowano taki sam zarzut (zob. postanowienia TK z: 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13 oraz 10 grudnia 2014 r., sygn. P 27/14). Za każdym razem Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pytanie prawne dotyczące wskazanej regulacji zawartej w ustawie o TK nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. W postanowieniu o sygn. P 27/14 (Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie także wówczas przedstawił pytanie prawne na tle sprawy o rozwód) Trybunał stwierdził, że: „(...) w przypadku zarzutu dotyczącego art. 3 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, skierowane przez sąd pytanie prawne zmierza do abstrakcyjnej kontroli zaskarżonych przepisów. Sąd kwestionuje normę, która upoważnia sąd do wystąpienia z pytaniem prawnym, oraz normę o charakterze procesowym nakazującą w postępowaniu przed Trybunałem uzasadnienie zarzutu i powołanie odpowiednich dowodów na jego poparcie. Wskazane normy nie znajdują zastosowania w postępowaniu toczącym się przed sądem okręgowym dotyczącym zwrotu połowy opłaty od pozwu w przypadku orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek stron z winy pozwanego. Utrata mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów wskutek orzeczenia przez Trybunał o ich niezgodności z Konstytucją nie wywrze wpływu na rozstrzygnięcie sądu dotyczące zwrotu opłaty od pozwu (por. postanowienie TK z 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13)”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że także i to rozpoznawane pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Odpowiedź Trybunału nie wywrze wpływu ani na rozstrzygnięcie sądu dotyczące zwrotu połowy opłaty od pozwu o rozwód, ani na rozstrzygnięcie „w przedmiocie wniosku kuratora o przyznanie wynagrodzenia i zwrotu części opłaty od pozwu”. Nadto – podobnie jak we wcześniejszych pytaniach Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie – uzasadnienie pytania prawnego w części dotyczącej art. 3 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK ogranicza się w istocie do przedstawienia prawidłowej, zdaniem sądu, wykładni kwestionowanych

przepisów oddającej określone przez ten sąd intencje ustawodawcy, a nie zawiera argumentacji uzasadniającej ich niekonstytucyjność.

5. Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej lub wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, skutkuje koniecznością umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

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

37

POSTANOWIENIE z dnia 11 marca 2015 r. Sygn. akt K 51/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar – sprawozdawca
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 marca 2015 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- art. 38 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.):
- w zakresie, w jakim narusza konstytucyjną zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa, z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - w zakresie, w jakim uniemożliwia obywatelowi skuteczną obronę oraz stawia go przed wyborem zrzeczenia się konstytucyjnego prawa domniemania niewinności albo narażenia na postępowanie sądowe, a także w zakresie, w jakim znajdujące się w nim rozwiązania są nieproporcjonalne do celów osiągniętych przez państwo, z art. 42 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - w zakresie, w jakim różnicuje prawo obywateli do równego traktowania przez władze publiczne w zależności od rodzaju służby państwowej dokonującej kontroli, z art. 32 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.**

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: wnioskodawca) 24 października 2013 r. wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 38 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.; dalej: k.p.w.) z art. 2, art. 42 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Wnioskodawca na wstępie zaznaczył, że dla właściwej oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu konieczne jest przedstawienie mechanizmu jego stosowania (w szczególności przez Główną Inspekcję Transportu Drogowego, dalej: GITD) w sposób ograniczający prawa i wolności obywatelskie w zakresie możliwości uzyskania informacji o popełnionym wykroczeniu. Wnioskodawca powołał się w tym kontekście na wyrażony w orzecznictwie Trybunału pogląd o dopuszczalności kontroli konstytucyjności treści normatywnej nadanej przepisowi w drodze jego stosowania.

Zgodnie z zakwestionowanym art. 38 § 1 k.p.w. „[d]o czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stosuje się odpowiednio także przepisy art. 95, 100 § 1 i 6 zdanie pierwsze, art. 105, 107, 108, 116-134, 136-142, 156 § 1-4, art. 157, 158, 160-166, 476 § 2 Kodeksu postępowania karnego, a gdy sąd orzeka jednoosobowo, również przepisy art. 109-114 i 115 § 1, § 2 zdanie pierwsze oraz § 3 Kodeksu postępowania karnego”.

Wnioskodawca wskazał, że w ocenie GITD oraz Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (dalej: MTBiGM) – wyrażonej w załączonym do wniosku piśmie MTBiGM z 8 maja 2013 r., stanowiącym odpowiedź na interpelację poselską w sprawie udostępniania materiału dowodowego przez Inspekcję Transportu Drogowego w związku z mandatami karnymi za wykroczenia zarejestrowane za pomocą automatycznych urządzeń rejestrujących – „Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia nie reguluje kwestii dostępu do akt sprawy i w tym zakresie w art. 38 stanowi, że do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stosuje się odpowiednio także przepisy art. 156 § 1-4 ustawy Kodeks postępowania karnego, która określa zasady dostępu do akt sprawy, oznacza to, że kluczowego dla sprawy art. 156 § 5 nie stosuje się (nie został wymieniony). (...) zważywszy na zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) przepisy nie dają organowi możliwości udostępnienia stronom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym akt sprawy (więc także i zdjęcia) na etapie czynności wyjaśniających. Prawo wglądu do akt sprawy o wykroczenie (w tym również do obrazu zarejestrowanego wykroczenia) obwiniony nabywa dopiero w sądzie – z chwilą zawiadomienia go o terminie pierwszej rozprawy” (s. 5-6 wniosku oraz s. 3 pisma MTBiGM z 8 maja 2013 r.).

Odnosząc się do przedstawionego w piśmie MTBiGM stanowiska dotyczącego interpretacji art. 38 k.p.w., wnioskodawca stwierdził, że przepis ten daje możliwość takiego jego zastosowania organom państwa, które narusza podstawowe prawa konstytucyjne obywateli, w szczególności zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa, zasadę prawa do obrony, zasadę domniemania niewinności, zasadę proporcjonalności czy zasadę równości wobec prawa.

1.2. Uzasadniając zarzut niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji, wnioskodawca wskazał, że z utrwalonych poglądów orzecznictwa i doktryny prawnej wynika, iż cały proces stosowania prawa, począwszy od wykładni, powinien się odbywać w zgodzie z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta, zdaniem wnioskodawcy, sprowadza się przede wszystkim do zakazu zastawiania pułapek na obywateli bądź nagłego wycofywania się z ustalonych reguł postępowania, a w konsekwencji możliwości nadużywania władzy względem obywatela. Ustawodawca nie powinien bowiem swoimi działaniami podważać ufności obywateli w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań. W tym kontekście wnioskodawca powołał się na wyrok Trybunału z 12 kwietnia 2000 r. o sygn. K 8/98 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 87), w którym wskazano, że „[p]rzewidywalność rozwiązań legislacyjnych, poszanowanie przez ustawodawcę istniejących, zwłaszcza umownych, stosunków prawnych, ich stabilność, to podstawowe cechy bezpieczeństwa prawnego. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa gwałtownych zwrotów, przekreślając wcześniejszy kierunek zmian legislacyjnych i nie usprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, musi się spotkać z oceną krytyczną, dokonaną na płaszczyźnie art. 2 Konstytucji”.

W ocenie wnioskodawcy, art. 38 k.p.w. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji statuującym zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa, „w zakresie w jakim powołując się na ten artykuł organy władzy publicznej są w stanie skutecznie zniechęcić obywatela do zapoznania się z kluczowymi dokumentami związanymi z popełnionym przez niego wykroczeniem”. Wnioskodawca stwierdził, że nie jest to sytuacja czysto hipotetyczna lecz realna, mająca doniosłe znaczenie dla obywateli. Wnioskodawca wskazał, że w obecnym stanie prawnym służby państwowe, powołując się na kwestionowany przepis mogą przymuszać obywatela do zapłaty mandatu karnego bez zapoznania się z kluczowym dowodem w sprawie. „Alternatywą do odmowy przyjęcia mandatu jest bowiem straszenie obywatela postępowaniem sądowym, w przypadku którego będzie on musiał ponieść dodatkowe koszty postępowania”. Tymczasem, zgodnie z orzecznictwem Trybunału oraz Sądu Najwyższego niedopuszczalne są praktyki działania państwa, które mają na celu stawianie obywatela w przymusowym położeniu wobec służb państwowych. Z tego powodu w procedurze karnej wprowadzono wiele gwarancji, które mają dać obywatelowi przeświadczenie, że nigdy nie znajduje się w sytuacji, w której obydwa wyjścia z sytuacji są dla niego ciężkie do przyjęcia.

Dodatkowo, w ocenie wnioskodawcy, naruszającą zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa jest „nie tylko sytuacja, w której obywatel niejako dla «świętego spokoju» woli zapłacić mandat karny za czyn, ale również fakt, iż obywatel tak naprawdę nie wie kiedy, gdzie i czy w ogóle popełnił konkretne wykroczenie”. Wnioskodawca wskazał ponadto, że każdy organ mający uprawnienia do postępowań mandatowych, powołując się na art. 38 k.p.w. „będzie w stanie zasłonić się tzw. tajemnicą postępowania przygotowawczego przymuszając obywatela do zapłaty mandatu karnego”, co stanowi przykład arbitralności działania władz publicznych. Wnioskodawca wskazał także, iż niektóre organy władzy publicznej takie zdjęcia udostępniają i wysyłają do obywateli, w związku z czym należy stwierdzić, że tylko od swobodnego uznania konkretnej służby zależy to, czy powoła się ona na art. 38 k.p.w. odmawiając udostępnienia zdjęć z fotoradaru. Jest to, zdaniem wnioskodawcy, jaskrawy przejaw arbitralności władz.

Wnioskodawca wskazał, że ze względu na różnice pomiędzy postępowaniem w sprawach o wykroczenia a postępowaniem karnym można przyznać, że istnieją wartości, które stoją za określoną tajnością postępowania przygotowawczego w postępowaniu karnym. Za rozwiązaniem dopuszczającym możliwość wybiórczego prezentowania materiału przemawia przede wszystkim ochrona postępowania przed ewentualnym matactwem ze strony jego uczestników. Jednak i takie rozwiązania podlegają ocenie z punktu widzenia przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 77). W wypadku spraw o wykroczenia, które w swojej istocie stanowią czyn znacznie mniejszej wagi i o znacznie mniejszej szkodliwości społecznej, trudno – zdaniem wnioskodawcy – dopatrzeć się sytuacji, w której ktokolwiek chciałby mataczyć, czy w jakikolwiek inny sposób wpływać na tok postępowania, albo nawet miałby faktyczną możliwość takiego działania. W ich ocenie, niska ścigalność mandatów karnych nakładanych z tytułu wykroczeń zarejestrowanych za pomocą fotoradarów „wynika przede wszystkim z niedoskonałości prawnych związanych z konkretnymi postępowaniami oraz nieudolności Inspekcji Transportu Drogowego niż z jakiegokolwiek innej przyczyny, która uzasadniałaby odmowę dostępu do kluczowego dowodu w sprawie, jakim jest zdjęcie z fotoradaru”. Powołanie się na kwestionowany przepis stanowi, zdaniem wnioskodawcy, uzasadnienie prawne niechęci służb dokonujących kontroli fotoradarowych do przedstawiania obywatelom konkretnych dowodów wykroczenia.

Wnioskodawca stwierdził, że nie można wskazać ani żadnej wartości konstytucyjnej ani wartości niższego rzędu, która uzasadniałaby nieudostępnianie obywatelom zdjęcia stanowiącego jedyny dowód wykroczenia w postępowaniu. Taka praktyka służb, dopuszczalna na gruncie obowiązującego art. 38 k.p.w., narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa, ponieważ uniemożliwia im podjęcie decyzji na podstawie pełnej znajomości stanu faktycznego oraz przedmiotu oskarżenia w postępowaniu. Niezależnie od różnic pomiędzy postępowaniem w sprawach o wykroczenia a postępowaniem karnym, fundamentalnym prawem oskarżonego jest możliwość zapoznania się z zarzucanym mu czynem. Zakwestionowany przepis daje służbom możliwość odmowy wskazania o jaki czyn dokładnie chodzi i kiedy został on popełniony. Wnioskodawca wyraził także obawę, że skoro przepisy pozwalają na odmowę udostępnienia zdjęcia, jako kluczowego dowodu w sprawie, to powołując się na ten przepis służby będą niejako uprawnione do odmowy udzielenia jakiegokolwiek informacji o wykroczeniu (stwierdzając jedynie, że obywatel może przyjąć mandat bądź wdać się w spór sądowy i na etapie postępowania przed sądem dowiedzieć się, o co jest oskarżony). W ocenie wnioskodawcy, takie rozumienie art. 38 k.p.w., zgodnie z którym obywatel nie ma możliwości przedstawienia swojej sprawy, bo nie ma prawa dostępu do materiałów postępowania, stawia go w diametralnie gorszej pozycji niż organ państwowy, który takie postępowanie prowadzi. Jakakolwiek „równość broni” jest w tym postępowaniu wykluczona.

W kontekście naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa wnioskodawca podniósł również, że zakwestionowany przepis obowiązuje – w istotnym dla sprawy zakresie – w niezmienionej formie od 2001 r. Jednak przed przejściem systemu fotoradarowego przez GITD praktyka odmowy dostępu do materiału zgromadzonego w związku z popełnionym wykroczeniem, w szczególności w zakresie dostępu do zdjęcia, nie była tak często stosowana przez organy służb. Co więcej, dotychczas zdjęcia były wysyłane przez odpowiednie służby wraz z mandatem karnym. Zdaniem wnioskodawcy, art. 38 k.p.w. narusza zatem zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa w takim zakresie, w jakim umożliwia dowolną i swobodną jego interpretację przez służby i przyjęcie niekorzystnego dla obywatela rozwiązania w konkretnej sytuacji. Jest to ukształtowanie utrwalonych relacji społecznych pomiędzy obywatelem a władzą w nowej, rażąco niekorzystnej dla obywatela formie na podstawie treści tego samego przepisu. Tymczasem, zgodnie z orzecznictwem Trybunału poddanie ukształtowanych wcześniej na innej podstawie ustawowej stosunków prawnych działaniu nowego i bardziej niekorzystnego dla obywateli prawa, pozostaje w sprzeczności z Konstytucją, kiedy tego rodzaju konstrukcja prawa rażąco osłabia zaufanie obywatela do prawa, nie rekompensując tego skutku konieczną ochroną innych, konstytucyjnie uznawanych wartości (zob. wyrok z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27).

W sytuacji, kiedy obywatel pozostaje postawiony w stan oskarżenia o dokonanie określonego czynu zabronionego, szczególnie bulwersujący, zdaniem wnioskodawcy, jest fakt, że GITD ma możliwość wysyłania zdjęć do obywateli.

Jak stwierdzono bowiem w przywoływanym wyżej piśmie MTBiGM: „Główny Inspektorat Transportu Drogowego nie wysyła zdjęć do właścicieli oraz posiadaczy pojazdów i nie udostępnia ich na żądanie stronom, pomimo że takie żądania wpływają. Główny Inspektorat Transportu Drogowego ma możliwości techniczne, aby zdjęcia do właścicieli wysyłać, jednak na takie postępowanie nie pozwalają obowiązujące przepisy” (s. 4 pisma z 8 maja 2013 r.).

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej argumenty, wnioskodawca wniósł o uznanie art. 38 k.p.w. za niezgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa przez oddanie służbom swobody dysponowania określonymi materiałami w postępowaniu w sprawach o wykroczenia i naruszenia zasady „równości broni” stron postępowania. W ocenie wnioskodawcy, przepis, który umożliwia interpretację taką, jaka została przyjęta przez GITD, nie może być powszechnie obowiązującą normą prawa w demokratycznym systemie prawnym.

1.3. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 38 k.p.w. z art. 42 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wnioskodawca przedstawił następującą argumentację.

Istotą prawa do obrony jest możliwość podejmowania wszelkich działań niesprzecznych z prawem, które w przekonaniu danej osoby mogą potwierdzić daną wersję wydarzeń oraz jej niewinności. Trybunał słusznie stwierdza, że zakorzenienie prawa do obrony w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego powoduje, iż odnosi się ona nie tylko do postępowania karnego, ale także innych postępowań toczących się w przedmiocie odpowiedzialności o charakterze represyjnym (sygn. K 42/07). Trybunał już wielokrotnie i jednoznacznie stwierdzał, że art. 42 Konstytucji znajduje także zastosowanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (np. w wyroku z 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06). Jednocześnie Trybunał podkreślał, że prawo do obrony nie jest prawem absolutnym i powinno być oceniane przez pryzmat ograniczeń określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, zakwestionowany przepis nie spełnia przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po pierwsze dlatego, że nie jest w stanie doprowadzić do zamierzonego skutku w postaci przyśpieszenia postępowania. Odmowa ujawnienia dowodów popełnienia wykroczenia przez organ nakładający na obywatela mandat powoduje, że obywatel nie godzi się na jego przyjęcie i sprawa trafia do sądu, co skutkuje wydłużeniem postępowania. W oczywistej dysproporcji pozostają zatem efekty wprowadzonej regulacji w stosunku do ciężarów nakładanych na obywatela.

Po drugie, regulacja taka nie jest niezbędna z punktu widzenia interesu publicznego i tego interesu w żaden sposób nie realizuje. Jeśli nawet uznać, że takim interesem miałyby być szybkość postępowania lub obawa przed matactwem ze strony obywateli, to należy wskazać, iż jako takie nie są to wartości konstytucyjne w przeciwieństwie do wartości, których ochrony domaga się wnioskodawca. Dobro postępowania może być bowiem realizowane inaczej, z zastosowaniem alternatywnych, mniej dolegliwych dla stron postępowania środków. W tym zakresie zakwestionowane rozwiązanie nie spełnia przesłanki niezbędności ograniczenia praw konstytucyjnych.

Ponadto wnioskodawca wskazał, że w orzecznictwie zarówno Trybunału jak i Sądu Najwyższego wielokrotnie podkreślano, iż zasada tajności postępowania nie może mieć charakteru generalnego a odmowa dostępu do akt zawsze musi mieć zindywidualizowany i skonkretyzowany charakter podlegający weryfikacji. GITD, opierając się na zakwestionowanym przepisie, przyjmuje natomiast jako zasadę praktykę odmowy dostępu do akt, co znajduje potwierdzenie w piśmie MTBiGM z 8 maja 2013 r.

Z powyższych względów, w ocenie wnioskodawcy, zaskarżona regulacja nie spełnia żadnego z trzech warunków testu proporcjonalności.

Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowany przepis narusza również konstytucyjną zasadę domniemania niewinności, która jest niezbywalnym i fundamentalnym prawem każdego obywatela. Art. 38 k.p.w. w zakwestionowanym brzmieniu daje służbom możliwość żądania od obywatela zrzeczenia się uprawnień wynikającego z art. 42 ust. 3 Konstytucji w zamian za uniknięcie postępowania sądowego. W kwestionowanej przez wnioskodawcę praktyce służb zastosowanie znajduje mechanizm domniemania winy – obywatel nie ma możliwości korzystania z domniemania niewinności bowiem bez możliwości zapoznania się ze zdjęciem z urządzenia rejestrującego, które faktycznie może stanowić jedyny dowód jego ewentualnej winy, ma on obowiązek odniesienia się do kwestii swojej subiektywnej winy bądź niewinności. Tymczasem jednym z kluczowych elementów domniemania niewinności jest możliwość kwestionowania dowodów przeciwko oskarżonej osobie. Obywatel postawiony jest w trudnej i niekomfortowej sytuacji w szczególności ze względu na to, że przedmiotem postępowań o wykroczenia są czyny o niskiej szkodliwości społecznej. Obecny mechanizm jest, zdaniem wnioskodawcy, wyrazem braku skutecznej działalności państwa w odniesieniu do konstytucyjnych gwarancji. Państwo zdaje sobie sprawę, że większość osób porzuci konstytucyjne uprawnienia domniemania niewinności na rzecz szybszego załatwienia sprawy bez wdawania się w spór sądowy co do istoty rzeczy i własnej odpowiedzialności (w przeciwieństwie do postępowania

karnego, co do którego można mieć pewność, że jednostka będzie chciała dochodzić swojej niewinności przed sądem). W ten sposób państwo nadaje prawom konstytucyjnym obywateli charakter czysto iluzoryczny, bez większego znaczenia prawnego i faktycznego w postępowaniu w sprawie o wykroczenie.

W ocenie wnioskodawcy, zakwestionowany przepis, który wyłącza możliwość korzystania z domniemania niewinności i prawa do obrony na etapie przesądowym, uzależniając ich nabycie od skierowania sprawy do sądu, jest sprzeczny z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji.

1.4. Wnioskodawca zakwestionował także zgodność zaskarżonej regulacji z zasadą równości, wedle której wszyscy wobec prawa są równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. W jego ocenie, zakwestionowany przepis tego standardu nie spełnia, ponieważ jego stosowanie przez uprawnione organy prowadzi do różnego traktowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji. Formułując ten zarzut wnioskodawca podkreślił, że uprawnienie do kontroli fotoradarowej ma nie tylko GITD, ale również inne służby (jak np. straż miejska czy Policja). Wszystkie te służby mają w związku z tym „prawo do korzystania” z art. 38 k.p.w., jednak z informacji pozyskanych przez wnioskodawcę wynika, że tylko GITD nie wysyła wraz z mandatem karnym zdjęcia z tego urządzenia oraz odmawia możliwości zapoznania się z tym dowodem na etapie postępowania przedsądowego. Inne służby w momencie przesłania dokumentacji związanej z wykroczeniem zarejestrowanym za pomocą urządzeń rejestrujących takie zdjęcie obywatelom przesyłają.

W opinii wnioskodawcy, taka praktyka służb, oparta na art. 38 k.p.w., stanowi naruszenie konstytucyjnych praw i wolności obywatela w zakresie równości wobec prawa oraz uprawnienia do równego traktowania. Obywatele są bowiem traktowani w zakresie swoich uprawnień różnie w sytuacji podobnej. Wnioskodawca nie widział przy tym uzasadnienia dla różnicowania sytuacji prawnej obywateli w zależności od tego, jaka służba dokonuje wobec nich kontroli.

1.5. Wnioskodawca, domaga się orzeczenia o niezgodności z Konstytucją zakwestionowanego przepisu, złożył dodatkowo wnioski o: 1) dołączenie sprawy do sprawy zainicjowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w której przedmiotem kontroli jest również art. 38 k.p.w. (sygn. K 19/11); 2) orzeczenie o natychmiastowej utracie mocy obowiązującej tego przepisu oraz 3) wskazanie przez Trybunał Konstytucyjny w ewentualnym wyroku uznającym niekonstytucyjność przepisu „w jakich przypadkach obywatele mają prawo domagać się wznowienia postępowania lub żądania zwrotu zapłaconych na rzecz państwa grzywnien z tytułu określonych wykroczeń”.

2. W piśmie z 23 grudnia 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku.

Prokurator Generalny stwierdził, że dopuszczalnym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie mógłby być jedynie art. 38 § 1 k.p.w., zarzuty wnioskodawców dotyczą bowiem tylko tej jednostki normatywnej zakwestionowanego przepisu.

Prokurator Generalny wskazał, że w wyroku z 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11 (OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 38 § 1 k.p.w. z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji ze względu na naruszenie konstytucyjnego prawa do obrony, wyrażające się w pozbawieniu na etapie czynności wyjaśniających prawa dostępu do akt dla osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie za wykroczenie. Wyrok został opublikowany w Dzienniku Ustaw z 16 czerwca 2014 r. pod pozycją 786. Prokurator Generalny wskazał, że z tą datą zmianie uległa treść normatywna zaskarżonego przepisu w zakresie zgodnym z żądaniem sformułowanym przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie. W konsekwencji postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na zbędność wydania wyroku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 38 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.; dalej: k.p.w.), któremu wnioskodawca zarzucił niezgodność z art. 2, art. 42 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z zakwestionowanym art. 38 § 1 k.p.w. „[d]o czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stosuje się odpowiednio także przepisy art. 95, 100 § 1 i 6 zdanie pierwsze, art. 105, 107, 108, 116-134, 136-142, 156 § 1-4, art. 157, 158, 160-166, 476 § 2 Kodeksu postępowania karnego, a gdy sąd orzeka jednoosobowo, również przepisy art. 109-114 i 115 § 1, § 2 zdanie pierwsze oraz § 3 Kodeksu postępowania karnego”. Wedle zaś art. 38 § 2 k.p.w. „[p]rzy pierwszym wysłuchaniu oraz w wypadku, o którym

mowa w art. 54 § 7, osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia ma obowiązek wskazać adres dla doręczeń w kraju; w razie nieuczynienia tego pismo wysłane pod ostatnio znanym adresem w kraju albo jeżeli adresu tego nie ma, załączone do akt sprawy, uważa się za doręczone, o czym należy ją pouczyć. Pouczenie to odnotowuje się w protokole, o którym mowa w art. 54 § 6, lub w notatce wskazanej w art. 54 § 7”.

Istota zarzutów sformułowanych we wniosku koncentruje się wokół kwestii odmowy osobom podejrzanym o popełnienie wykroczenia drogowego zarejestrowanego przez fotoradar dostępu do materiału zgromadzonego przez właściwe służby w związku z popełnionym wykroczeniem na etapie przedsądowym. Zakwestionowany przez wnioskodawcę art. 38 § 1 k.p.w. stanowi bowiem podstawę odmowy udostępniania zdjęć z fotoradarów przez organy, które prowadzą postępowanie wykroczeniowe, ponieważ pośród szeregu unormowań k.p.k., do których odpowiedniego stosowania przepis ten odsyła, ustawodawca nie wymienił art. 156 § 5 k.p.k. – regulującego dostęp do akt na etapie postępowania przygotowawczego.

Z uzasadnienia wniosku skierowanego do TK wynika, że zarzuty wnioskodawcy dotyczą wyłącznie regulacji zawartej w § 1 zakwestionowanego przepisu, w zakresie, w jakim nie gwarantuje na etapie czynności wyjaśniających prawa do obrony w aspekcie dostępu do akt osobom podejrzanym o popełnienie wykroczenia zarejestrowanego przez fotoradar, naruszając w konsekwencji wskazane wzorce kontroli konstytucyjności. W związku z tym należało przyjąć, że przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest wyłącznie art. 38 w § 1 k.p.w., w zakresie wskazanego pominięcia. W odniesieniu do art. 38 § 2 k.p.w. postępowanie należało umorzyć ze względu na niedopuszczalność.

2. Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że w każdym stadium postępowania należy badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe, których zaistnienie skutkuje obligatoryjnym umorzeniem całości lub części postępowania (zob. np. postanowienie z 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122 oraz wyrok z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133).

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Trybunał Konstytucyjny umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, „jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne” (pkt 1), a także „jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał” (pkt 3).

3. Trybunał stwierdza, że w niniejszej sprawie nie ma podstaw do merytorycznego rozpoznania zarzutów niezgodności art. 38 § 1 k.p.w. z przywołanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli konstytucyjności. W wyroku o sygn. K 19/11 (z 3 czerwca 2014 r., OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60) zainicjowanej wnioskami RPO Trybunał poddał merytorycznej kontroli art. 38 § 1 k.p.w. w zakresie, w jakim nie przewidywał on prawa dostępu do akt dla osób, co do których istnieje uzasadniona podstawa skierowania przeciwko nim wniosku o ukaranie w sprawie o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających wykonywanych przed wniesieniem wniosku o ukaranie (na podstawie art. 54 § 1 k.p.w.), czyli przed wszczęciem postępowania sądowego.

Trybunał w wyroku tym orzekł, że art. 38 § 1 k.p.w. „w zakresie, w jakim nie przewiduje na etapie czynności wyjaśniających, o których mowa w art. 54 § 1 tej ustawy, prawa dostępu do akt dla osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Wyrok został opublikowany w Dzienniku Ustaw z 16 czerwca 2014 r. pod pozycją 786.

Kwestionowana w niniejszej sprawie norma prawna jest taką samą normą pod względem treści, zakresu stosowania i kontekstu prawnego jak norma, o której niekonstytucyjności Trybunał orzekł ostatecznie w wyroku o sygn. K 19/11. W związku z powyższym doszło do ziszczenia przesłanki zbędności wydania wyroku, o której stanowi art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Tym samym postępowanie podlega umorzeniu.

Trybunał jednocześnie zauważa, że nie ma w tym wypadku znaczenia fakt przywołania przez wnioskodawcę dodatkowo innych wzorców kontroli niż te, względem których Trybunał dokonał już oceny. Wskazanie nowych wzorców kontroli konstytucyjności mogłoby mieć znaczenie jedynie w sytuacji, gdyby w uprzednim orzeczeniu Trybunał uznał, że zakwestionowany przepis jest zgodny z Konstytucją (zob. postanowienie TK z 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218). Trybunał, stwierdzając niekonstytucyjność przepisu prawnego na podstawie 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 wątpliwości natury konstytucyjnej. W takim stanie rzeczy nie ma znaczenia to, czy mogły istnieć jeszcze inne podstawy do stwierdzenia jego niekonstytucyjności. Osiągnięty został bowiem podstawowy cel postępowania przed Trybunałem, będący także celem wnioskodawcy, polegający na wyeliminowaniu z porządku prawnego stanu niezgodności z Konstytucją (zob. postanowienie o sygn. SK 3/01).

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

38

POSTANOWIENIE
z dnia 12 marca 2015 r.
Sygn. akt P 16/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Stanisław Biernat
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 marca 2015 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie, czy:

- 1) § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 41, poz. 250, ze zm.) jest zgodny z art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 i art. 8 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 191, poz. 1367, ze zm.) są zgodne z art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 2 i 3, art. 92 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 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 Warszawie, II Wydział Cywilny, na podstawie postanowienia z 28 marca 2013 r. (sygn. akt II C 576/12) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o to, czy:

- 1) § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 41, poz. 250, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 19 lutego 2008 r.) jest zgodny z art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 i art. 8 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 191, poz. 1367, ze zm.; dalej: ustawa konsolidacyjna) są zgodne z art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 2 i 3, art. 92 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało wystosowane w związku ze sprawą z powództwa Sokrates Investment SA w Katowicach przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę odszkodowania w wysokości 83489,04 zł wraz z odsetkami od 24 listopada 2011 r. do dnia zapłaty. Powództwo do sądu zostało wniesione w związku z następującym stanem faktycznym. Poprzednik prawny powódki D.W. był właścicielem 6027 akcji serii A spółki akcyjnej PGE Kopalnia Węgla Brunatnego Turów w Bogatyni, która została przejęta przez PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. w Bełchatowie. W ramach konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego akcje tej ostatniej spółki zostały wniesione do PGE Górnictwo i Energetyka S.A. w Łodzi, która została przejęta przez spółkę PGE Polska Grupa

Energetyczna S.A. w Warszawie w związku z połączeniem tych spółek. Z uwagi na to, że akcjonariuszom spółek konsolidowanych przysługiwało prawo zamiany posiadanych przez nich akcji spółki konsolidowanej na akcje właściwej spółki konsolidującej, D.W. zawarł 4 sierpnia 2010 r. ze Skarbem Państwa umowę zamiany posiadanych przez siebie akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, uzyskując w zamian za posiadanych 6027 akcji spółki konsolidowanej 4262 akcji spółki konsolidującej. W wyniku zastosowania interpretacji Ministerstwa Skarbu Państwa polegającej na dokonaniu jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidowanej do poziomu 15% wszystkich akcji spółki konsolidującej, jakie mogą być udzielone akcjonariuszom spółki konsolidowanej, Skarb Państwa dokonał „jednostronnej” redukcji liczby akcji spółki konsolidującej, należnych D.W. w ramach zamiany, do 4262 akcji spółki konsolidującej. Jako szkodę w sprawie sądowej wskazano liczbę należących do D.W. akcji spółki konsolidowanej, która na mocy zawartej między nim a Skarbem Państwa umowy zamiany stała się własnością Skarbu Państwa, a w odniesieniu do której D.W. nie uzyskał w zamian od Skarbu Państwa ekwiwalentnego świadczenia w postaci odpowiedniej liczby akcji spółki konsolidującej.

W uzasadnieniu pytania prawnego pytający sąd wskazał, że art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej wprowadza górną granicę 15% akcji spółek konsolidujących, jakie mogą zostać udostępnione uprawnionym pracownikom i akcjonariuszom, zaś art. 5 ust. 1 tej ustawy wymaga, by do zamiany na akcje spółki konsolidującej akcjonariusz spółki konsolidowanej przedłożył wszystkie swoje akcje. § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. wprowadza mechanizm jednostronnej redukcji przez Skarb Państwa liczby zamienianych akcji w razie, gdyby powyższy limit 15% został przekroczony. Zdaniem pytającego sądu, zgodny z Konstytucją byłby mechanizm dwustronnej redukcji liczby akcji podlegających zamianie. Cel ten można byłoby osiągnąć, stosując jedno z dwóch możliwych rozwiązań. Pierwszym jest zamiana akcji spółek konsolidowanych jedynie w liczbie adekwatnej do liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do zamiany z pozostawieniem pracownikom i akcjonariuszom spółek konsolidowanych możliwość zachowania tych akcji spółki konsolidowanej, w zamian za które nie mają możliwości uzyskania świadczenia ekwiwalentnego w postaci odpowiedniej liczby akcji spółki konsolidującej. Drugim możliwym rozwiązaniem jest wprowadzenie odpowiedniego sposobu rekompensaty za utracone przez uprawnionych akcjonariuszy akcje spółek konsolidowanych (np. mechanizm dopłat lub innego rodzaju rekompensaty). Tymczasem Minister Skarbu Państwa w sprawie D.W. potraktował art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej oraz § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. jako przepisy dające mu uprawnienie do dokonania jednostronnej redukcji liczby akcji spółek konsolidujących, jakie Skarb Państwa oferował uprawnionym akcjonariuszom w zamian za należące do nich akcje spółek konsolidowanych. W efekcie nie dokonano proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidowanej posiadanych przez D.W. i w zamian za wszystkie akcje tej spółki przedłożone do zamiany przez D.W. zaoferowano mu tylko 4262 akcje spółki konsolidującej.

Pytający sąd podniósł, że § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r., pozwalający na jednostronną redukcję akcji spółki konsolidującej, narusza zasadę równości w zakresie prawa własności (art. 32 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji). Na podstawie zaskarżonych przepisów w zamian za akcje spółek konsolidowanych przedstawionych Skarbowi Państwa do zamiany w trybie art. 5 ustawy konsolidacyjnej akcjonariusze spółek konsolidowanych uzyskują od Skarbu Państwa akcje spółki konsolidującej o wartości jednostronnie zredukowanej, a tym samym nieekwiwalentnej w stosunku do wartości zaoferowanych przez nich do zamiany akcji spółki konsolidowanej. Interesy majątkowe Skarbu Państwa są więc silniej chronione niż interesy majątkowe pracowników i akcjonariuszy spółek konsolidowanych. Skarb Państwa jest uprzywilejowany kosztem tych ostatnich. Przepisy w sposób nieuzasadniony różnicują również sytuację prawną pracowników i uprawnionych akcjonariuszy różnych spółek konsolidowanych, gdyż w jednych wypadkach byłby stosowany mechanizm jednostronnej redukcji (gdyby liczba akcji spółki konsolidowanej przedstawiona do zamiany była wysoka), a w innych nie (gdyby liczba ta była niska). Pierwsi otrzymaliby akcje spółki konsolidującej o wartości w pełni odpowiadającej wartości zamienianych akcji spółki konsolidowanej, a drudzy – nie. Poza tym zakres redukcji byłby różny w różnych spółkach konsolidowanych, co również narusza zasadę równości. Pytający sąd podniósł również w uzasadnieniu pytania prawnego, że nierówno traktowani są akcjonariusze i pracownicy różnych spółek konsolidowanych. W zależności od liczby zgłoszonych do zamiany akcji spółki konsolidowanej zakres dokonanej redukcji akcji spółki konsolidującej będzie większy lub mniejszy. Tymczasem akcjonariusze wszystkich spółek konsolidowanych w kontekście prawa do nabycia akcji spółek konsolidujących powinni być traktowani tak samo.

Zdaniem pytającego sądu, § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. stanowi również nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności. W sytuacji gdy akcjonariusz spółki konsolidowanej w zamian za akcje tej spółki otrzymuje zredukowaną liczbę akcji spółki konsolidującej można mówić o wyłączeniu bez uzasadnienia celem publicznym i bez wynagrodzenia. W takiej sytuacji Skarb Państwa nieodpłatnie uzyskuje własność części akcji spółki konsolidowanej należących do akcjonariusza takiej spółki bez jakiegokolwiek wynagrodzenia (odszkodowania) dla tego ostatniego. Zdaniem sądu, nieuzasadnione jest uzyskanie przez Skarb Państwa w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego dodatkowej korzyści kosztem uprawnionych akcjonariuszy,

wynikającej z narzucenia im warunków umów zamiany akcji. Pytający sąd zwrócił również uwagę na pozorność dobrowolności zamiany akcji po stronie akcjonariusza uprawnionego do zamiany. Nie ma on bowiem możliwości ustalenia, czy w zamian za przedstawione przez siebie do zamiany akcje spółki konsolidowanej uzyska świadczenie ekwiwalentne w postaci odpowiedniej liczby akcji spółki konsolidującej, czy też świadczenie nieekwiwalentne w postaci zredukowanej liczby akcji spółki konsolidującej, ani też w jakim stopniu będą one nieekwiwalentne. Żaden bowiem z uprawnionych akcjonariuszy czy pracowników, nie mając dostępu do stosownych informacji, nie jest w stanie stwierdzić, czy w odniesieniu do danej spółki konsolidowanej dojdzie do redukcji akcji spółki konsolidującej oraz ewentualnie w jakim zakresie. Zdaniem pytającego sądu naruszenie przez § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. art. 31 ust. 3 Konstytucji polega na tym, że zasada jednostronnej redukcji akcji wynikająca z przyjętego w praktyce rozumienia tego pierwszego przepisu została wprowadzona aktem wykonawczym do ustawy. Ustawa konsolidacyjna nie zawierała bowiem żadnych postanowień dotyczących redukcji liczby akcji, a tym bardziej zasad jej dokonywania. Nie przesądzała w szczególności tego, czy ewentualna redukcja liczby akcji powinna mieć charakter jednostronny czy dwustronny. To znaczy, że Minister Skarbu Państwa, wprowadzając w § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. rozwiązanie polegające na jednostronnej redukcji wartości akcji należnych akcjonariuszom bez proporcjonalnej redukcji akcji otrzymywanych od nich w zamian przez Skarb Państwa lub bez innej właściwej rekompensaty, w istocie dokonał samodzielnej ingerencji w prawo własności, co mogło nastąpić jedynie mocą ustawy.

Pytający sąd stwierdził także, że § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. naruszają art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż przepisy rozporządzenia nie służą wykonaniu ustawy konsolidacyjnej. Stworzony przez te przepisy mechanizm redukcji doprowadził do tego, że uczestniczącym w nim pracownikom i akcjonariuszom przyznana została mniejsza liczba akcji spółki konsolidującej, niż wynikałoby to z konieczności zachowania limitu akcji wskazanego w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej.

Dodatkowo, zdaniem pytającego sądu, § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji i wynikającymi z niej zasadami: praw nabytych, zaufania obywatela do państwa i sprawiedliwości społecznej. Naruszenie ochrony praw słusznie nabytych polega na nieodpłatnym przejściu przez Skarb Państwa części akcji spółki konsolidowanej przy jednoczesnym braku wskazania odpowiednio doniosłych racji interesu publicznego uzasadniającego takie przejście. Z kolei naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej polega – zdaniem pytającego sądu – na tym, że nie istnieje aksjologicznie akceptowalne uzasadnienie opisanego wyżej uprzywilejowania prawnego Skarbu Państwa w procesie zamiany akcji. Mechanizm jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidowanej narusza również zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Akcjonariuszom nie był bowiem znany ten mechanizm ani w momencie składania oświadczeń o zamiarze zamiany akcji, ani w momencie zawierania umów zamiany.

Z kolei niekonstytucyjność art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej polega – zdaniem pytającego sądu – na nadmiernej ingerencji w prawo własności oraz naruszeniu zasady, że odjęcie własności może nastąpić tylko w ustawie, nie w rozporządzeniu. Oba te przepisy naruszają zasadę ochrony własności i proporcjonalności ingerencji w prawa i wolności obywatelskie oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego. Ponadto oba te przepisy oraz dodatkowo art. 8 ustawy konsolidacyjnej naruszają – zdaniem pytającego sądu – art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Z przepisów ustawy konsolidacyjnej nie wynika obowiązek przeprowadzenia redukcji liczby akcji podlegających zamianie, istnienia takiego obowiązku można się jedynie domyślać. Ponadto art. 8 ustawy konsolidacyjnej zawiera upoważnienie do wydania rozporządzenia, które nie zawiera żadnych wytycznych dotyczących treści tego aktu prawnego. Co więcej, to w ustawie konsolidacyjnej, a nie w rozporządzeniu powinno zostać wyraźnie wskazane, że nastąpi proporcjonalna redukcja liczby akcji spółek konsolidujących udostępnianych w zamian za akcje spółek konsolidowanych. W ustawie tej powinny zostać przewidziane warunki takiej redukcji oraz powinna zostać uregulowana kwestia odszkodowania (rekompensaty) za „zredukowane” akcje spółek konsolidowanych albo też powinno zostać jasno wskazane, że odszkodowanie (rekompensata) nie przysługuje.

2. Minister Skarbu Państwa w piśmie z 15 lipca 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1-2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1-2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie Minister Skarbu Państwa wniósł o umorzenie postępowania. Jednocześnie organ ten zastrzegł, że spoczywający na nim obowiązek złożenia wyjaśnień dotyczy wyłącznie kwestionowanych przepisów rozporządzenia z 2008 r., stąd w swoim piśmie nie odniósł się do zarzutów skierowanych przez pytający sąd wobec ustawy konsolidacyjnej.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Minister Skarbu Państwa przypomniał, że proces konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego związany był z przekształceniami o charakterze organizacyjnym, kapitałowym i własnościowym, którymi zostały objęte przedsiębiorstwa prowadzące działalność w obszarze elektroenergetyki

(kopalnie, elektrownie oraz przedsiębiorstwa dystrybucyjne), stanowiące w znacznej mierze własność Skarbu Państwa. Proces konsolidacji był prowadzony w latach 2007-2010. Proces konsolidacji spółek sektora energetycznego, jak i pochodny względem niego proces zamiany akcji miał charakter epizodyczny, zaś przekształcenia organizacyjne i własnościowe tych spółek zostały już ostatecznie zakończone. Zrealizowane również zostały uprawnienia pracowników i akcjonariuszy spółek konsolidowanych poprzez wydanie im w następstwie zamiany akcji spółek konsolidujących.

Odnosząc się do przedmiotu kontroli, Minister Skarbu Państwa stwierdził, że w *petitum* pytania prawnego został wskazany § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r., przy czym ustęp 2 odnosi się do sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym pracownikom i akcjonariuszom, zaś ustęp 3 stwarza normatywne podstawy stosowania mechanizmu jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej przyznawanych w drodze zamiany za akcje spółki konsolidowanej. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że pytający sąd nie kwestionował samego mechanizmu przeliczania liczby akcji spółki konsolidującej przysługujących za zgłoszoną do zamiany określoną liczbę akcji spółki konsolidowanej, ale wyłącznie wprowadzony w tym zakresie mechanizm proporcjonalnej redukcji znajdujący zastosowanie w sytuacji, gdy łączna liczba akcji udostępnianych uprawnionym podmiotom miałyby przekroczyć 15% liczby akcji spółki konsolidującej objętych przez Skarb Państwa. Należy zatem uznać, że § 2 ust. 2 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. został wskazany wyłącznie jako tło normatywne mechanizmu jednostronnej redukcji akcji, którego podstawą prawną jest § 2 ust. 3 tego rozporządzenia. Z tego powodu postępowanie co do badania zgodności z Konstytucją § 2 ust. 2 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. powinno zostać umorzone.

Odnosząc się do wzorców kontroli, Minister Skarbu stwierdził, że wzorcem kontroli został uczyniony art. 32 Konstytucji, jednakże bez wskazania ustępów tego artykułu. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd w żaden sposób nie odniósł się do zakazu dyskryminacji statuowanego przez art. 32 ust. 2 Konstytucji, stąd postępowanie co do tego wzorca kontroli powinno zostać umorzone.

Jak zauważył Minister Skarbu, pierwszym z zarzutów pytającego sądu był zarzut wadliwej interpretacji, gdyż w rozpatrywanej przez sąd sprawie została zastosowana koncepcja redukcji jednostronnej, choć mieściłaby się w granicach zaskarżonego przepisu również koncepcja redukcji dwustronnej. Minister Skarbu przypomniał, że TK nie ma kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, a ponadto zarzut określonej interpretacji przepisu, jako dotyczący sfery stosowania prawa, nie podlega kognicji TK. Postępowanie w tym zakresie powinno zostać zatem umorzone jako niedopuszczalne.

Minister Skarbu Państwa stwierdził, że ani przepisy ustawy konsolidacyjnej, ani przepisy rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. nie pozwalają na sformułowanie wymogu przeprowadzenia zamiany akcji na podstawie mechanizmu ich wzajemnej (podwójnej) redukcji. Żaden przepis ustawy konsolidacyjnej nie wprowadził zasady, zgodnie z którą wartość przyznanych akcji spółki konsolidującej musi odpowiadać wartości przedstawionych do zamiany akcji spółki konsolidowanej. Co więcej, art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej wyraźnie odsyła w tym zakresie do rozporządzenia, a to znaczy, że organ wydający to rozporządzenie uzyskał swobodę uregulowania tej kwestii. Żaden przepis rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. nie pozwala na twierdzenie, że zamiana akcji mogła następować wyłącznie z zachowaniem ekwiwalentności ich wartości.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości, Minister Skarbu Państwa stwierdził, że nie wszystkie wskazane przez pytający sąd podmioty, w obrębie których prawodawca jakoby wprowadził zróżnicowanie sytuacji prawnej, są podmiotami odznaczającymi się wspólną cechą relewantną, stąd nie muszą być traktowane w jednakowy sposób. Sytuacja prawna akcjonariuszy spółek konsolidowanych uprawnionych do zamiany akcji nie jest tożsama z sytuacją Skarbu Państwa jako strony umowy zamiany. W procesie konsolidacji na Skarb Państwa jako akcjonariusza spółki konsolidowanej, a następnie spółki konsolidującej został nałożony obowiązek wniesienia określonej liczby akcji spółek konsolidowanych na pokrycie kapitału zakładowego spółek konsolidujących oraz obowiązek udostępnienia określonej liczby akcji spółek konsolidujących w drodze nieodpłatnego nabycia lub zamiany na rzecz uprawnionych podmiotów i na ich żądanie. Żaden z tych obowiązków nie został nałożony na akcjonariuszy, którym prawodawca przyznał prawo do zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. Prawo do zamiany było realizowane przez uprawnionych akcjonariuszy na zasadzie dobrowolności, podczas gdy Skarb Państwa był zobowiązany do zamiany w razie skorzystania z możliwości zamiany przez uprawnionego pracownika lub akcjonariusza. Kwestionowana regulacja prawna w istocie wprowadza zatem elementy administracyjne w ramach relacji właścicielskich, różnicując tym samym pozycję akcjonariuszy – Skarbu Państwa z jednej strony oraz uprawnionych pracowników z drugiej. Odmienne są również skutki, jakie wynikają z działań podejmowanych na podstawie kwestionowanej ustawy przez Skarb Państwa oraz uprawnionych akcjonariuszy. Przystąpienie do zamiany akcji prowadziło do zmniejszenia udziału Skarbu Państwa w spółce konsolidującej na skutek obowiązku przekazania części akcji tej spółki na rzecz uprawnionych pracowników spółki konsolidowanej i jej akcjonariuszy. Z ekonomicznego punktu widzenia było

to zatem działanie niekorzystne dla Skarbu Państwa. Z kolei akcjonariusze spółek konsolidowanych uzyskiwali akcje spółek konsolidujących, co było dla nich korzystnym działaniem. Z tych powodów nie można przyjąć, że Skarb Państwa i akcjonariusze powinni być traktowani w ten sam sposób.

Zdaniem Ministra Skarbu Państwa, nie została również zróżnicowana sytuacja akcjonariuszy w obrębie różnych spółek konsolidowanych. Odmienne ich traktowanie spowodowane tym, że akcje spółek konsolidujących podlegały redukcji w różnym stopniu stanowiło zróżnicowanie o charakterze faktycznym, a nie prawnym. Czynnikiem prowadzącym do faktycznego zróżnicowania uprawnionych akcjonariuszy była w tym wypadku liczba pracowników oraz akcjonariuszy, którzy przystąpili do zamiany akcji, a ponadto liczba akcji spółki konsolidowanej, jaką Skarb Państwa wniósł na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej. W konsekwencji Minister Skarbu Państwa dochodzi do wniosku, że cechą relewantną umożliwiającą przeprowadzenie testu równości jest bycie posiadaczem akcji konkretnej spółki biorącej udział w procesie konsolidacji. Nie można postawić znaku równości między akcjonariuszami wszystkich konsolidowanych spółek, gdyż nie we wszystkich spółkach – z natury rzeczy – może dojść do przekroczenia pakietu 15% akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej. Porównywać można zatem akcjonariuszy jedynie w obrębie konkretnej konsolidowanej spółki. W tym zakresie, zdaniem Ministra Skarbu Państwa, ustawodawca respektuje wytyczne wynikające z art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż w wypadku przekroczenia wskazanego progu 15% akcji należących do Skarbu Państwa do wszystkich akcjonariuszy konkretnej spółki konsolidowanej, którzy zgłosili zamiar zamiany akcji ma zastosowanie mechanizm proporcjonalnej redukcji. Nie jest również zasadny zarzut sądu pytającego dotyczący zróżnicowania w obrębie akcjonariuszy spółki konsolidowanej uprawnionych do zamiany akcji z jednej strony oraz niektórych innych kategorii pracowników tej spółki z drugiej strony. Zdaniem Ministra Skarbu Państwa, cechą różnicującą te dwie kategorie podmiotów jest to, że osoby uprawnione do zamiany akcji są już akcjonariuszami spółki konsolidowanej, podczas gdy wszystkie inne grupy pracownicze nie nabyły lub dotychczas nie zrealizowały prawa do akcji tej spółki. Stosownie do tego odmiennie zostały ukształtowane uprawnienia tych osób wynikające z ustawy, co nie stanowi naruszenia zasady równości.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia prawa własności, Minister Skarbu Państwa stwierdził, że o naruszeniu tego prawa można mówić tylko wówczas, gdy kumulatywnie zostaną spełnione dwa warunki, tj. w wyniku działań władzy publicznej nastąpi jednostronna ingerencja w prawa majątkowe jednostki, której nie może się ona przeciwstawić, a ponadto ograniczenie dotyka tego samego prawa majątkowego, którego podmiotem była jednostka przed wystąpieniem naruszenia. Zdaniem Ministra Skarbu Państwa, w wypadku mechanizmu zamiany akcji żaden z tych warunków nie jest spełniony, a to z uwagi na dobrowolność udziału w procedurze zamiany oraz brak ciągłości praw majątkowych podlegających zamianie. Z punktu widzenia art. 64 Konstytucji prawem podlegającym ochronie konstytucyjnej jest zarówno prawo majątkowe wynikające z akcji spółki konsolidowanej, jak i prawo majątkowe wynikające z akcji spółki konsolidującej. Każde z tych praw podlega jednak samodzielnej ochronie, gdyż prawo do akcji spółki konsolidującej nie stanowi w znaczeniu prawnym kontynuacji prawa do akcji spółki konsolidowanej. Wartość obu tych praw nie musi być zatem taka sama. Ponadto Minister Skarbu Państwa zwrócił uwagę na to, że przyznanie mocą ustawy konsolidacyjnej uprawnienia do zamiany akcji nie stanowi prawa własności, gdyż w świetle norm konstytucyjnych zalicza się ono do odrębnej kategorii innych praw majątkowych. Ustawodawca ma większą swobodę kształtowania treści i granic tego prawa, a co więcej wprowadzenie do systemu prawa możliwości zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej nie było obligatoryjne.

Odnosząc się do twierdzenia pytającego sądu, że procedura zamiany była niekorzystna dla uprawnionych akcjonariuszy ze względu na niższą wartość akcji, które otrzymywali w jej wyniku, Minister Skarbu Państwa podniósł, że argument ten jest zasadny tylko, jeśli brać pod uwagę nominalną wartość akcji spółki w chwili ustalenia parytetu zamiany w trybie § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. i tylko w wypadku, gdy doszło do redukcji podczas wydawania akcji spółki konsolidującej. Zasadniczo jednak uzyskanie akcji spółki konsolidującej przez dotychczasowych akcjonariuszy spółek konsolidowanych było dla nich przedsięwzięciem korzystnym, nawet gdy formalnie w wyniku zamiany uzyskali prawa majątkowe o początkowo niższej wartości. Zamiana pozwoliła akcjonariuszom na szybsze zbycie akcji spółek podlegających procesom konsolidacyjnym, a ponadto na otrzymanie akcji spółki konsolidacyjnej o znacznie szerszym zakresie działalności niż spółki konsolidowane oraz większym potencjale wzrostowym. Minister Skarbu Państwa podkreślił również, że obecnie akcje spółek elektroenergetycznych otrzymanych w następstwie zamiany są notowane – z wyjątkiem akcji spółki Energia S.A. – na Gieldzie Papierów Wartościowych w Warszawie. W przeciwieństwie do akcji spółek konsolidowanych, które nie znajdują się w obrocie publicznym, akcje spółek konsolidujących podlegają zatem niemal nieograniczonemu obrotowi, co stanowi kwestię o fundamentalnym znaczeniu dla indywidualnych akcjonariuszy.

Minister Skarbu Państwa nie podzielił poglądu pytającego sądu, że posłużenie się przez ustawodawcę konstrukcją zamiany dokonywanej na podstawie umowy cywilnoprawnej wymaga, aby prawa majątkowe podlegające

zamianie miały taką samą wartość. Ustawa konsolidacyjna samodzielnie określiła treść umowy zamiany akcji, nie odsyłając w kwestii tej umowy do regulacji kodeksu cywilnego dotyczącej umowy zamiany. Ustawodawca miał swobodę określenia treści umowy zamiany akcji, zaś umowa ta powinna być kwalifikowana jako umowa mieszana lub nienazwana. Ustawodawca w ramach tej swobody mógł wprowadzić istotne modyfikacje kształtu tej umowy w porównaniu z kodeksem cywilnym, w tym polegające na dopuszczeniu sytuacji, w których wartość świadczeń podlegających zamianie nie jest ekwiwalentna. Umowa zamiany akcji została również w istotnej części wyłączona spod fundamentalnej dla prawa cywilnego zasady swobody umów. W przepisach prawa określono bowiem konkretne dobra podlegające zamianie, przystąpienie Skarbu Państwa do umowy miało charakter przymusowy, zaś uprawnienie akcjonariusze nabyli roszczenie o zawarcie tej umowy.

Minister Skarbu Państwa stwierdził również, że w procedurze konsolidacji nie można mówić ani o pozbawieniu prawa własności, ani o prawie do odszkodowania. Prawo majątkowe związane z zamianą akcji jest innym prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, które podlega słabszej ochronie niż prawo własności. Co więcej, skoro zostało przyznane uprawnionym pracownikom i akcjonariuszom spółek konsolidowanych w sposób nieodpłatny, to ustawodawca uzyskał znacznie większą swobodę kształtowania granic (ograniczania) prawa przyznanego w zamian za to prawo, czyli prawa do akcji spółki konsolidującej. Z orzecznictwa TK wynika ponadto, że z Konstytucji nie można wywodzić prawa do stałej wartości posiadanych akcji, gdyż akcjonariusze muszą liczyć się z ryzykiem gospodarczym, a posiadanie akcji spółek akcyjnych nie jest objęte skalą bezpieczeństwa i pewności rezultatu. Stanowi to, zdaniem Ministra Skarbu Państwa, dodatkowy argument na rzecz uznania za bezpodstawne zarzutów podniesionych przez pytający sąd.

Minister Skarbu Państwa wyraził również opinie, że § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. powinien zostać poddany kontroli także z punktu widzenia art. 64 ust. 1 Konstytucji, choć ten ostatni przepis nie został przez pytający sąd wskazany jako wzorzec kontroli w *petitum* pytania prawnego. Przemawia za tym uzasadnienie pytania prawnego, z którego wynika zamiar sądu, aby kwestionowana regulacja została poddana kontroli przede wszystkim z punktu widzenia właściwej ochrony praw majątkowych, co jest objęte dyspozycją art. 64 ust. 1 Konstytucji. Ponadto ten ostatni przepis był przez sąd powoływany incydentalnie poza *petitum* jako wzorzec kontroli oraz jest ściśle związany z art. 21 ust. 1 Konstytucji, który został przywołany w *petitum* pytania prawnego. Zdaniem Ministra Skarbu Państwa, przedstawiona wyżej argumentacja nie potwierdza jednak zarzutu niezgodności § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Te same argumenty za zgodnością tego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji, przemawiają również za jego zgodnością z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Treść normatywna obu tych wzorców kontroli jest bowiem w zasadzie tożsama, zaś art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi jedynie uszczegółowienie konstytucyjnej zasady równości w obszarze praw majątkowych.

Z kolei art. 64 ust. 3 Konstytucji odnosi się tylko do prawa własności, podczas gdy prawo do akcji zalicza się do kategorii praw majątkowych, a zatem jest prawem odrębnym od prawa własności. To znaczy, że prawo do akcji nie jest objęte zakresem regulacji zawartej w art. 64 ust. 3 Konstytucji, czyniąc ten wzorzec nieadekwatnym. Stąd Minister Skarbu Państwa wniósł o uznanie, że § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności w związku z art. 21 ust. 1-2 i art. 64 ust. 1-2 Konstytucji, Minister Skarbu Państwa stwierdził, że to nieprawda, iż ustawa nie dopuszczała jednostronnej redukcji akcji, zaś ta ostatnia została wprowadzona w drodze rozporządzenia. Art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej określa próg ilościowy akcji, który może zostać przyznany uprawnionym pracownikom. W powiązaniu z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, który obliuguje do przedstawienia do zamiany wszystkich posiadanych przez uprawnionego pracownika akcji, oba te przepisy stwarzają podstawy do zastosowania jednostronnego mechanizmu redukcji akcji. Ponadto ustawodawca wprost odesłał do rozporządzenia sposób określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji oraz tryb dokonywania zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. Materia zamiany akcji nie jest również objęta wyłączością ustawy, gdyż nakaz regulacji ustawowej jako jedynej podstawy ograniczeń praw majątkowych ustawodawca odniósł – jak wynika z art. 64 ust. 3 Konstytucji – wyłącznie do prawa własności, nie zaś do kategorii innych praw majątkowych. Do tej ostatniej kategorii praw odnosi się natomiast prawo do akcji. Zdaniem Ministra Skarbu Państwa, zostały natomiast spełnione inne przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji warunkujące ingerencję w prawa majątkowe. Przeprowadzenie procesu konsolidacji spółek sektora energetycznego służyło realizacji ważnego interesu publicznego związanego z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa oraz – co więcej – było zakorzenione w aksjologii ustawy zasadniczej. Państwo polskie jest zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego swoim obywatelom, zaś celem przeprowadzenia procesu konsolidacji spółek sektora energetycznego było wzmocnienie pozycji sektora gospodarki o strategicznym znaczeniu dla państwa.

Wskazany przez pytający sąd art. 21 ust. 1 Konstytucji jest – zdaniem Ministra Skarbu Państwa – wzorcem nieadekwatnym w niniejszej sprawie, gdyż nie odnosi się do praw majątkowych innych niż własność oraz prawo dziedziczenia. Z tego powodu § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. nie jest niezgodny z tym przepisem. Gdyby jednak uznać, że art. 21 ust. 1 Konstytucji poddaje ochronie inne prawa majątkowe niż prawo własności i prawo dziedziczenia, to – zdaniem Ministra Skarbu Państwa – zarzut naruszenia tego przepisu nie może być uznany za trafny z tych samych powodów, z jakich zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nie jest trafny.

Odnosząc się do art. 21 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli, który reguluje instytucję wyłączenia, Minister Skarbu Państwa stwierdził, że jest to wzorzec nieadekwatny. Instytucja wyłączenia odnosi się do odjęcia danego prawa w całości, a nie do jego ograniczenia. Stąd zamiana akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej nie jest wyłączeniem, tym bardziej że nie odbywa się na podstawie jednostronnej decyzji administracyjnej organu władzy publicznej, lecz na podstawie umowy. Ze złożeniem oświadczenia o zamiarze zamiany akcji nie łączy się również obowiązek prawny przystąpienia do umowy zamiany. Nie jest zatem prawdą, że postępowanie to – jak podczas wyłączenia – prowadzone jest przez organ władzy publicznej wbrew woli akcjonariusza i że zostaje on przymusowo wyzuty z prawa własności.

Jeśli chodzi o zarzut przekroczenia granic upoważnienia do wydania rozporządzenia (art. 92 ust. 1 Konstytucji), to Minister Skarbu Państwa stwierdził, że zarzut ten ma charakter potencjalny. Aktualizuje się on pod warunkiem kumulatywnego wystąpienia dwóch okoliczności: 1) liczba uprawnionych akcjonariuszy, którzy złożyli oświadczenie o zamiarze zamiany akcji, jest wyższa niż liczba akcjonariuszy, którzy faktycznie przystąpili do zamiany; 2) uwzględnienie podczas ponownego przeliczenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie osób, które złożyły oświadczenie o zamiarze zamiany, ale do niej nie przystąpiły, powodowałoby niższą skalę redukcji (albo brak redukcji w ogóle). Tymczasem pytanie prawne jest instrumentem kontroli konkretnej i nie może obejmować sytuacji hipotetycznych, do których mogłoby dochodzić w realiach sprawy toczącej się przed sądem, zaś pytający sąd nie dowiódł, że faktycznie wystąpiły opisane wyżej dwa warunki. W tej sprawie pytający sąd nie wykazał, że w wypadku procedury udostępnienia akcji PGE Górnictwo i Energetyka S.A. w Łodzi liczba osób, które złożyły oświadczenie o zamiarze dokonania zamiany, różniła się od liczby osób, które faktycznie do niej przystąpiły, oraz analogicznie nie udowodnił, że następstwem tego było zastosowanie stopnia redukcji wyższego, niż wynikałoby to z liczby akcji spółki konsolidowanej faktycznie przedstawionych do zamiany. Stąd Minister Skarbu Państwa wniósł o umorzenie postępowania w zakresie kontroli § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Niezależnie od tego Minister wyraził stanowisko, że podniesiona przez pytający sąd argumentacja dotycząca art. 92 ust. 1 Konstytucji nie zasługuje na uwzględnienie. Skoro żaden z przepisów ustawy nie normuje kwestii wyznaczenia momentu ustalenia liczby akcji przypadających w drodze zamiany uprawnionym akcjonariuszom, trudno mówić o niezgodności przepisów rozporządzenia z regulacją zawartą w ustawie.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych, Minister Skarbu Państwa powtórzył, że przyjęty model zamiany akcji oparty był na pełnej dobrowolności uprawnionych pracowników przystąpienia do zamiany. Brak jest zatem elementu jednostronnej ingerencji państwa, która ewentualnie mogłaby aktualizować zarzut naruszenia praw nabytych. Ochrona praw nabytych nie gwarantuje również utrzymania przez państwo niezmiennej wartości określonych praw. Oczekiwanie to jest tym bardziej bezpodstawne, że chodzi o prawa wynikające z papierów wartościowych, w wypadku których zmiana wartości pozostaje ich immanentną cechą. Nie doszło również do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa. Zasady zamiany były znane uprawnionym akcjonariuszom przed przystąpieniem do niej, zaś przyjęty mechanizm zamiany akcji było oparty na dobrowolności udziału w tym przedsięwzięciu. Nie można więc uznać, że państwo zastawiło na akcjonariuszy pułapkę, nie informując ich, przed dokonaniem zmiany, o rzeczywistej wartości akcji spółki konsolidującej otrzymanych w następstwie zamiany. Ryzyko finansowe związane z przystąpieniem do zamiany było w pełni znane. Bezasadny – zdaniem Ministra Skarbu Państwa – jest również zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej. Pytający sąd traktuje tę zasadę jako komplementarną wobec zasady równości, gdyż twierdzi, że pozycja Skarbu Państwa w procesie zamiany akcji jest uprzywilejowana, co nie jest uzasadnione żadnymi wartościami konstytucyjnymi. Skarb Państwa oraz akcjonariusze nie są jednak podmiotami odznaczającymi się wspólną cechą relewantną, zatem ustawodawca mógł odmiennie ukształtować ich pozycję prawną w procedurze zamiany akcji.

Minister Skarbu Państwa dodał, że choć w swoim stanowisku ogranicza się do złożenia wyjaśnień w sprawie wydanego przez siebie rozporządzenia, to przedstawione przez niego argumenty znajdują odpowiednie przełożenie podczas oceny konstytucyjności ustawy. Kwestionowana materia nie wymagała uregulowania w ustawie, a więc można ją było unormować w rozporządzeniu. Zarazem ustawodawca wyznaczył podstawowe założenia w kwestii regulacji zamiany akcji, które organ wydający rozporządzenie zobowiązany był uwzględnić. Uprawnienie do wprowadzenia w drodze rozporządzenia mechanizmu jednostronnej redukcji akcji znajduje wprost oparcie w zakresie materii przekazanych do uregulowania w tym akcie prawnym.

3. Prokurator Generalny (dalej: PG) w piśmie z 7 listopada 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 i art. 21 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie PG wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do kwestii formalnych, PG stwierdził, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie może być jedynie § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r., który jako jedyny z wymienionych w pytaniu prawnym przepisów wprowadza instytucję „proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej”. Pomiędzy tym przepisem a stanem faktycznym sprawy rozpoznawanej przez pytający sąd istnieje zatem relacja uzasadniająca jego zastosowanie, a tym samym możliwość uczynienia go przedmiotem kontroli w postępowaniu przed TK. Pozostałe kwestionowane przepisy nie mają bezpośredniego związku z przedmiotem sprawy toczącej się przed sądem pytającym, stąd – zdaniem PG – postępowanie w kwestii ich konstytucyjności powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jeśli chodzi o wzorce kontroli, to PG stwierdził, że w pytaniu prawnym nie ma uzasadnienia zarzutu niezgodności z zakazem dyskryminacji wynikającym z art. 32 ust. 2 Konstytucji, stąd wzorcem kontroli w niniejszej sprawie może być jedynie ustęp 1 tego przepisu. Z kolei nieadekwatnym wzorcem kontroli w tej sprawie jest art. 21 ust. 2 Konstytucji. Instytucja wyłączenia, która jest uregulowana w tym przepisie, należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego. Tymczasem w niniejszej sprawie dotyczącej zamiany akcji posiadanych przez uprawnionych akcjonariuszy w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, która oparta została na zasadzie dobrowolności, nie były stosowane elementy przymusowego wyłączenia. Podobnie PG odniósł się do zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wywodzonej z art. 2 Konstytucji. W tej sprawie nie można stwierdzić jednostronnego władczyego wkroczenia ustawodawcy w prawa majątkowe akcjonariuszy. Dorozumiana odmowa (bezczytność) skorzystania z uprawnienia do zamiany akcji pozostawała bez wpływu na korzystanie w dalszym ciągu z praw przysługujących akcjonariuszom spółki konsolidowanej, a udział w procedurze zamiany akcji oparty został na zasadzie dobrowolności.

Zdaniem PG, nie jest zasadny zarzut naruszenia przez § 2 ust. 3 rozporządzenia zasady równości w zakresie prawa własności wynikającej z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Jeśli chodzi o pracowników i akcjonariuszy spółek konsolidowanych, to cechą wspólną tej grupy jest posiadanie przez te podmioty określonych pakietów akcji spółek konsolidowanych. W ramach tej grupy podmiotów występuje różnicowanie odnoszące się do akcjonariuszy różnych spółek konsolidowanych uprawnionych do zamiany akcji, gdyż zasada redukcji akcji znajduje zastosowanie tylko wówczas, gdy przekroczony zostanie 15% limit akcji spółki konsolidującej. Nawet gdyby przyjąć, że nastąpiło różnicowanie podmiotów charakteryzujących się cechą istotną, to takie różnicowanie – zdaniem PG – było uzasadnione. Celem ustawy konsolidacyjnej było bowiem utworzenie nowej, silnej spółki konsolidującej oraz ujednoczenie struktury właścicielskiej, czemu miała służyć możliwość zamiany akcji. Jednocześnie, z uwagi na charakter spółek konsolidowanych oraz ich znaczenie strategiczne dla gospodarki i państwa, zabezpieczone zostały interesy państwa za pomocą ograniczenia możliwości zamiany jedynie do 15% akcji spółki konsolidującej, należących do Skarbu Państwa. Taki właśnie cel regulacji uzasadniał wprowadzenie redukcji akcji do tych spółek konsolidujących, w których liczba akcji należnych według zasad ogólnych akcjonariuszom spółek konsolidowanych korzystającym z prawa zamiany akcji przekraczała limit owych 15%. Zasada redukcji akcji następuje zatem według stosownego parytetu, a parytet ten pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów akcjonariusza w stosunku do interesów Skarbu Państwa.

Jeśli chodzi o drugą porównywaną przez pytający sąd grupę podmiotów, tj. Skarb Państwa i akcjonariuszy spółek konsolidowanych, to PG stwierdził, że podmioty prawa publicznego i podmioty prawa prywatnego nie należą do grupy podmiotów podobnych i mogą być traktowane różnie. Sytuacja Skarbu Państwa i pozostałych podmiotów uczestniczących w procesie zamiany akcji jest zupełnie inna. Ten pierwszy wyzbywa się części swych aktywów na rzecz tych drugich, tj. pracowników i akcjonariuszy spółek konsolidowanych, przystępujących do zamiany akcji. Brak cech relewantnych ma także miejsce – zdaniem PG – w wypadku pozostałych podmiotów – pracowników lub ich spadkobierców, jedynie uprawnionych do otrzymania akcji spółki konsolidującej, należących do grupy I, II i III z art. 3 ustawy konsolidacyjnej. Odmienność sytuacji prawnej tych podmiotów polega na tym, że nie posiadają oni akcji spółki konsolidowanej.

Za niezasadny PG uznał również zarzut naruszenia art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wypadku przekroczenia ustalonego w ustawie pułapu 15% akcji faktycznie dochodzi do jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej, a tym samym do zamiany nieekwiwalentnej, jednak udział w procesie zamiany akcji ma charakter dobrowolny. Akcjonariusz przystępujący do zamiany musiał zatem liczyć się z tym, że może nie otrzymać akcji spółki konsolidującej dokładnie o tej samej wartości co akcje spółki konsolidowanej. Im większy był pakiet akcji

spółki konsolidowanej, tym pewniejszy był fakt redukcji akcji po ich zamianie. Ustawa konsolidacyjna nie musiała gwarantować ekwiwalentności w tym zakresie, gdyż nie mają do niej zastosowania przepisy kodeksu cywilnego dotyczące zamiany. Zdaniem PG, kwestionowane przepisy nie prowadzą zatem do wyłączenia akcjonariuszy bez należnej rekompensaty. Nie sposób również zgodzić się z poglądem, że w procesie zamiany akcji Skarb Państwa uzyskuje dodatkowe korzyści, bo Skarb Państwa wyzbywa się części swoich akcji spółki konsolidującej, uzyskując w zamian mniej atrakcyjne rynkowo akcje spółek konsolidowanych. Proces zamiany akcji jest dobrowolny, a nie – jak w wypadku wyłączenia – przymusowy. Przystąpienie do tego procesu zależy wyłącznie od woli akcjonariusza, który po analizie korzyści i ewentualnych strat podejmuje określoną decyzję ekonomiczną.

Zdaniem PG, zamieszczenie zasad redukcji akcji spółki konsolidującej w § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. narusza art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie wymogu dochowania ustawowej formy ograniczenia prawa własności. Kwestionowany przepis rozporządzenia ingeruje w prawo własności akcjonariuszy do akcji spółki konsolidującej, a skoro tak, to winien on znaleźć się w ustawie, nawet jeśli jest to ingerencja dopuszczalna w świetle materialnych standardów konstytucyjnych. PG stwierdził, że § 2 ust. 3 rozporządzenia z 2008 r. jest również niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji z uwagi na przekroczenie przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa granic upoważnienia ustawowego. Ustawa nie wprowadziła mechanizmu redukcji akcji, zaś minister nie został uprawniony do uregulowania tego zagadnienia w drodze rozporządzenia. Celem rozporządzenia jest wykonanie ustawy, a nie jej uzupełnienie czy modyfikacja. Nie może ono normować kwestii nieuregulowanych w ustawie, choćby nawet wydawało się to celowe lub pożądane. Zgodnie z treścią delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia minister miał kompetencje w zakresie ustalenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nabycia i zamiany oraz do określenia trybu nabycia i zamiany akcji przez pracowników i akcjonariuszy. Tym samym mógł on określić jedynie procedurę (tryb) zamiany akcji, a nie zasady tej zamiany.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 25 marca 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania konstytucyjności ustawy konsolidacyjnej, a w wypadku nieuwzględnienia tego wniosku, o stwierdzenie, że art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej jest zgodny z art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, a ponadto art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Marszałek Sejmu podkreślił, że zgodnie z art. 27 pkt 2 ustawy o TK Sejm jest uczestnikiem postępowania przed TK wyłącznie jako organ, który wydał akt objęty wnioskiem, pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną. W tej sytuacji analiza przepisów rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. wykracza poza zakres stanowiska Sejmu i może stanowić jedynie tło rozważań problemu konstytucyjności przepisów ustawy konsolidacyjnej.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Marszałek Sejmu stwierdził, że w niniejszej sprawie pytający sąd nie wykazał, iż od odpowiedzi na pytanie prawne – w zakresie dotyczącym zakwestionowanych przepisów ustawy konsolidacyjnej – zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy. Mechanizm jednostronnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej, który jest przedmiotem sprawy rozpatrywanej przez pytający sąd wynika bowiem nie z przepisów ustawy konsolidacyjnej, lecz z § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. Marszałek Sejmu podniósł, że jeśli sąd faktycznie miał wątpliwości co do konstytucyjności tego ostatniego przepisu, to powinien je rozstrzygnąć samodzielnie, dokonując prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy, co czyni bezprzedmiotowym występowanie z pytaniem prawnym w tej sprawie do TK. Sąd nie ma obowiązku stosowania niekonstytucyjnego przepisu rozporządzenia, stąd może go pominąć w rozstrzygnięciu sprawy. Orzekanie o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawowych jest zatem zbędne, tym bardziej że argumenty skierowane przeciwko nim w pytaniu prawnym są w dużym stopniu alternatywne względem argumentów skierowanych przeciwko przepisom rozporządzenia. W sprawie toczącej się przed sądem pytającym powód wystąpił z roszczeniem odszkodowawczym, uzasadniając je naruszeniem przez Skarb Państwa zasad zawierania umowy zamiany akcji określonych w ustawie. Roszczenie to ma wynikać z niezastosowania przez Ministra Skarbu Państwa mechanizmu dwustronnej redukcji zamienianych akcji i posłużenia się sprzecznym z duchem i treścią ustawy mechanizmem redukcji jednostronnej. Jednak konsekwencją zgodnego z oczekiwaniami powoda stwierdzenia, że umowy zamiany akcji zawierane przez Ministra Skarbu Państwa były sprzeczne z ustawą, powinno być uznanie ich za nieważne, i chodziłoby o obowiązek zwrotu spełnionych świadczeń, a nie utrzymywanie tych umów w mocy połączone z obowiązkiem zapłaty dodatkowego odszkodowania. Marszałek Sejmu zwrócił również uwagę na to, że skoro do zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących dochodziło w drodze umowy zamiany, to wątpliwe jest udowodnienie przez powoda w postępowaniu sądowym przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, tj. szkody prawnie relewantnej oraz związku przyczynowego między bezprawnym działaniem a szkodą. Szkody w rozumieniu prawa cywilnego nie może bowiem stanowić uszczerbek

w dobrach prawnie chronionych poniesiony skutek świadomych i celowych działań poszkodowanego, choćby nawet były one niezgodne z zasadami racjonalnego działania. Także z tego powodu należy przyjąć, że pytający sąd nie wykazał w sposób dostateczny, że sposób rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy jest istotnie zależny od treści orzeczenia TK.

Na wypadek nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, Marszałek Sejmu odniósł się również do dopuszczalności i zasadności rozpoznania pytania prawnego w odniesieniu do niektórych przepisów i wzorców kontroli. Co do art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej pytający sąd – zdaniem Marszałka Sejmu – stawia w istocie zarzut niekonstytucyjnego pominięcia. Stwierdza bowiem, że z przepisów ustawowych nie wynika wyraźnie i jednoznacznie konieczność i możliwość przeprowadzenia redukcji liczby akcji podlegających zamianie. W *petitum* pytania prawnego sąd względem tych przepisów formułuje zarzut naruszenia wzorców równościowych, tj. art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, jednak zarzut ten nie został uzasadniony, a tym samym niedopuszczalne jest jego merytoryczne rozpoznanie. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinien być zatem art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, zaś wzorcem – art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Gdyby TK nie podzielił opinii o konieczności umorzenia całego postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, przedmiotem kontroli mógłby zostać również uczyniony art. 8 ustawy konsolidacyjnej, dla którego wzorcem kontroli byłby art. 92 ust. 1 Konstytucji. Nieadekwatnymi wzorcami kontroli w tej sprawie w kontekście oceny konstytucyjności art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej są natomiast – zdaniem Marszałka Sejmu – art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Jeśli chodzi o pierwszy z tych przepisów, to nie można mówić o wyłączeniu, gdyż nie została spełniona przesłanka przymusowego wyzucia z własności. Nie ma znaczenia to, że zaoferowanie przez Skarb Państwa akcjonariuszom spółki konsolidowanej zamiany zredukowanej (ze względu na 15% limit wynikający z art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej) liczby akcji w spółce konsolidującej oznacza dla nich stratę ekonomiczną. Do istoty prawa własności należy bowiem możliwość rozporządzania tym prawem przez uprawnionego – także ze skutkiem dla niego ekonomicznie niekorzystnym. Dopóki więc rozporządzenie własnością, także ze stratą dla uprawnionego, następuje na zasadzie dobrowolności, nie może być mowy o naruszeniu prawa własności, w szczególności wyłączeniu czy też ograniczeniu tego prawa.

Odnosząc się do art. 64 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli w niniejszej sprawie, Marszałek Sejmu przypomniał, że przepis ten odnosi się tylko do prawa własności i nie obejmuje swoim zakresem innych praw majątkowych. Rygorystyczne wymogi wynikające z art. 64 ust. 3 Konstytucji nie dotyczą akcji, które – zdaniem Marszałka Sejmu – stanowią „inne prawa majątkowe” w rozumieniu ustawy zasadniczej. Przepis ten jest zatem nieadekwatnym wzorcem kontroli.

Zdaniem Marszałka Sejmu, o bezzasadności zarzutu naruszenia przez art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej konstytucyjnych zasad ochrony własności, praw nabytych i proporcjonalności (art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji) przesądza przede wszystkim konstrukcja prawna żądania zamiany akcji oraz charakter prawny zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących. Zarzut ten można byłoby uznać za zasadny tylko wówczas, gdyby zamiana akcji następowała *ex lege*, wskutek jednostronnej czynności Ministra Skarbu Państwa. Udział w procesie zamiany akcji ma jednak charakter dobrowolny, a dokonywane w tym zakresie czynności stanowią emanację autonomicznej woli zainteresowanych podmiotów prawa. Udział w procesie konsolidacji wymagał – i to na dwóch etapach – składania oświadczenia o zamiarze zamiany akcji, warunkującego powstanie prawa do takiej zamiany, oraz podpisania umowy o zamianie akcji.

Marszałek Sejmu zauważył, że ustawa konsolidacyjna w ogóle nie reguluje mechanizmu dostosowawczego, który pozwoliłby na określenie konkretnej liczby akcji spółki konsolidującej podlegającej zamianie na akcje spółek konsolidowanych. Regulacja ustawowa ogranicza się do dwóch zagadnień. Po pierwsze, wprowadza wyraźny zakaz przyznawania uprawnionym pracownikom i akcjonariuszom, w wyniku czynności dokonywanych na podstawie ustawy, akcji spółki konsolidującej przekraczających 15% akcji spółki konsolidowanej wniesionych przez Skarb Państwa do spółki konsolidującej. Po drugie, jako co najmniej dyrektywę kierunkową ustawodawca przyjmuje parytet wymiany bazujący na wycenie spółki konsolidowanej i konsolidującej sporządzonej – według tych samych metod – na potrzeby procesu wniesienia akcji spółki konsolidowanej jako aportu na podwyższenie kapitału zakładowego spółki konsolidującej. Milczenie ustawodawcy w kwestii losów prawnych „nadwyżki” należących do uprawnionych akcjonariuszy akcji przedstawionych do zamiany czy też należących do uprawnionych pracowników praw do akcji, która wynika z różnicy iloczynów liczby i wartości akcji spółki konsolidowanej i spółki konsolidującej nie powinno być odczytywane jako przyzwolenie na ich nieodpłatne nabycie przez Skarb Państwa.

5. Prezes Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa w piśmie z 25 czerwca 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie z uwagi na brak spełnienia przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej.

Odnosząc się do sprawy, na tle której sąd wystosował pytanie prawne, Prezes Prokuratury Generalnej stwierdził, że powód w tej sprawie nie stawia zarzutu niekonstytucyjności ustawy lub rozporządzenia, a jedynie kwestionuje przyjętą przez Ministra Skarbu Państwa niekorzystną wykładnię przepisów, w świetle której redukcji liczby akcji spółki konsolidującej nie towarzyszy zmniejszenie liczby akcji spółki konsolidowanej. W razie stwierdzenia przez TK niekonstytucyjności kwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów, utraciłyby one moc obowiązującą, co uniemożliwiłoby pytającemu sądowi ocenę tego, czy postawiony przez powoda zarzut niezgodności z prawem zachowania Ministra Skarbu Państwa był uzasadniony, a to ze względu na nieobowiązywanie przepisów stanowiących podstawę oceny tego zachowania. Po wyeliminowaniu z porządku prawnego art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, który stanowił podstawę prawną prawa uprawnionych do zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, nie można bowiem byłoby mówić o jakimkolwiek ustawowym obowiązku Skarbu Państwa zawarcia z uprawnionymi umowy zamiany akcji.

Prezes Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa podniósł również to, że zamiana akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej nie następowała *ex lege*, lecz w drodze stosownej umowy. Nawet zatem utrata mocy obowiązującej kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów nie będzie przesądzać o konieczności uznania przez sąd niezgodności umowy zamiany z przepisami prawa. Brak przepisów pozwalających dokonać umownej zamiany (z jednostronnym ograniczeniem liczby akcji spółki konsolidującej) nie oznacza, że zamiana taka nie mogłaby zostać dokonana na zasadzie swobody umów (art. 353¹ k.c.). Czynności związane z zamianą akcji stanowią przy tym typowy przykład działania państwa w zakresie dominium. Prezes Prokuratury Generalnej stwierdził, że nawet gdyby orzeczenie TK skutkowało uznaniem umowy zamiany za niezgodną z prawem, to nie przesądzałoby to o zasadności roszczenia powoda. Powszechnie bowiem w nauce przyjmuje się, że stwierdzenie nieważności czynności prawnej rodzi skutki *ex tunc*. Bezwzględna nieważność umowy ze skutkiem *ex tunc* oznaczałaby zaś, że czynność tę należałoby traktować jako niedokonaną. To zaś powodowałoby usunięcie zdarzenia, z którym powód łączy odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa. Nie można byłoby uznać, że Skarb Państwa ma odpowiadać za zawarcie umowy niezawierającej mechanizmu dwustronnej redukcji liczby akcji, skoro należy przyjąć, że umowa taka nie została w rzeczywistości zawarta. W takim wypadku mogą pojawić się co najwyżej roszczenia związane z obowiązkiem rozliczenia nieważnej umowy (art. 410 k.c.), jednak powód nie dochodzi tych roszczeń w sprawie toczącej się przed pytającym sądem.

Zdaniem Prezesa Prokuratury Generalnej, również wyrok interpretacyjny TK – wbrew temu, co twierdził pytający sąd – nie będzie miał znaczenia dla wyniku sprawy cywilnej. W uchwale z 17 grudnia 2009 r., sygn. akt III PZP 2/09, SN stwierdził, że wyrok interpretacyjny nie wiąże sądów i nie prowadzi do usunięcia z systemu prawnego przepisu, który był jego przedmiotem. Pytający sąd w świetle tej uchwały nie mógł zatem przyjąć, że w wyniku wyroku TK orzekającego niekonstytucyjność wymienionych w pytaniu prawnym przepisów w określonym ich rozumieniu, będzie mógł pominąć te przepisy lub przyjąć, że obowiązują one w tym właśnie – określonym przez TK – rozumieniu.

Prezes Prokuratury Generalnej stwierdził, że w niniejszej sprawie pytający sąd kwestionuje w istocie pominięcie prawodawcze, tj. pominięcie w zakwestionowanych przepisach obowiązku redukcji liczby akcji spółki konsolidowanej w wypadku zmniejszenia liczby akcji spółki konsolidującej. Wyroki odnoszące się do pominięć prawodawczych nie mają skutku prawodawczego, a jedynie rodzą obowiązek ustanowienia przez prawodawcę stosownej regulacji prawnej. Tego rodzaju orzeczenie również nie wpłynęłoby zatem na zasadność roszczenia powoda, a tym samym na wynik sprawy cywilnej.

Zdaniem Prezesa Prokuratury Generalnej, nawet w wypadku uznania, że ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego będzie mogło posłużyć do określenia przesłanki bezprawności roszczeń odszkodowawczych powoda, to żądania te będą i tak niezasadne ze względu na niewystąpienie innych niezbędnych przesłanek odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej. Dochodząc odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 415 k.c., powód musiałby wykazać m.in. istnienie zawinonego działania Skarbu Państwa. Tymczasem wykazanie zawinonego działania Skarbu Państwa w związku ze stosowaniem przepisów następnie wyeliminowanych z porządku prawnego przez TK lub odmiennie przez niego zinterpretowanych jest niemożliwe w świetle dotychczasowego orzecznictwa SN. Trudno bowiem zarzucić Skarbowi Państwa chociażby niedołożenie należytej staranności w związku z rzekomym zawarciem umowy niezgodnej z prawem, jeśli podczas tej czynności stosował obowiązujące przepisy. Powód nie jest również w stanie wykazać, że zachowanie Ministra Skarbu Państwa wywołało szkodę w majątku strony powodowej. Jako szkoda prawnie relewantna nie mogą być bowiem kwalifikowane uszczerbki, które są ponoszone zgodnie z wolą samego poszkodowanego.

Prezes Prokuratury Generalnej podzielił również pogląd Marszałka Sejmu, że nieadekwatnym wzorcem kontroli w tej sprawie jest art. 64 ust. 3 Konstytucji, który reguluje zagadnienia prawne związane z prawem własności, w sytuacji gdy prawo do zamiany akcji należy zakwalifikować jako „inne prawo majątkowe” w rozumieniu art. 64 Konstytucji. Nieadekwatnym wzorcem kontroli jest również art. 21 ust. 2 Konstytucji, gdyż nawet

najszerze rozumienie konstytucyjnego pojęcia wyłączenia nie powinno obejmować przejścia na Skarb Państwa prawa własności lub innych praw majątkowych w drodze czynności prawnych opartych na zasadzie autonomii woli stron tych czynności.

Odnosząc się do oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy i rozporządzenia, Prezes Prokuraturii Generalnej przychylił się do stanowiska Sejmu zarówno w sprawie wniosków odnośnie do ewentualnego wyroku TK, jak i argumentacji podniesionej dla uzasadnienia tych wniosków. Stwierdził, że przepisy konstytucyjne nie gwarantują zachowania określonej wartości ekonomicznej danego prawa. Nawet gdyby kwestionowane przepisy poddać kontroli z punktu widzenia art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, to nie można byłoby uznać, że wzorce te zostały naruszone. Prawo do zamiany akcji nie jest bowiem prawem własności, a ograniczenie tego prawa nie stanowi formy wyłączenia. Zakwestionowane przepisy dają uprawnionym pracownikom i akcjonariuszom alternatywę – pozostanie akcjonariuszem spółki konsolidowanej lub uzyskanie statusu akcjonariusza spółki konsolidującej. Znając określone w ustawie konsolidacyjnej i rozporządzeniu z 19 lutego 2008 r. warunki proponowanej zamiany uprawnieni pracownicy i akcjonariusze podjęli w sposób swobodny i niczym nieskrępowany decyzje co do skorzystania z przyznanego im prawa, którego zwieńczeniem było zawarcie ze Skarbem Państwa umowy zamiany. Ewentualne błędy oceny przez uprawnionych przesłanek tak podjętej decyzji mogły być kwestionowane z zastosowaniem przewidzianych w kodeksie cywilnym instrumentów pozwalających na uchylenie się w szczególnych wypadkach od skutków dokonanych czynności.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

Podstawowy zarzut sformułowany w pytaniu prawnym dotyczy konstytucyjności mechanizmu proporcjonalnej redukcji akcji spółki konsolidującej obejmowanych w zamian za akcje spółki konsolidowanej. Sąd wskazuje, że w sprawie, na tle której zadano pytanie prawne, przyjęto na podstawie kwestionowanych przepisów mechanizm jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej (tj. PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. w Bełchatowie) za przedstawione do zamiany wszystkie posiadane przez osobę uprawnioną akcje spółki konsolidowanej (tj. PGE Kopalnia Węgla Brunatnego Turów S.A. w Bogatyni). W efekcie zastosowania tego mechanizmu poprzednik prawny powoda poniósł szkodę w wysokości 83489,04 zł, gdyż za przedstawione do zamiany wszystkie posiadane akcje spółki konsolidowanej w liczbie 6027 otrzymał jedynie 4262 akcje spółki konsolidującej, a nie 5972 akcje tej ostatniej spółki, jak wskazywałby parytet zamiany akcji. Liczba akcji spółki konsolidującej należna uprawnionemu w zamian za przedłożone przez niego do zamiany wszystkie akcje spółki konsolidowanej została bowiem obniżona w wyniku zastosowania mechanizmu ich jednostronnej proporcjonalnej redukcji do poziomu 15% wszystkich akcji spółki konsolidującej, jakie mogą być przydzielone akcjonariuszom spółki konsolidowanej. Strona powodowa zasadność swojego roszczenia wykazuje tym, że Minister Skarbu Państwa przyjął niekorzystną wykładnię kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów i wywiódł z nich mechanizm jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej, choć powinien był zastosować korzystniejszy mechanizm dwustronnej redukcji akcji, w wyniku czego wartość otrzymanych akcji spółki konsolidującej odpowiadałaby wartości przedstawionych do zamiany akcji spółki konsolidowanej. Zdaniem pytającego sądu, mechanizm jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej obejmowanych za przedstawione do zamiany akcje spółki konsolidowanej jest niezgodny z art. 21, art. 32, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Problem konstytucyjny, który został zatem przedstawiony TK do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie dotyczy tego, czy przyjęty w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego mechanizm proporcjonalnej redukcji akcji narusza prawo własności uprawnionych do zamiany akcjonariuszy, jak również czy narusza wymóg równego ich traktowania. Dodatkowym problemem konstytucyjnym w tej sprawie jest to, czy Minister Skarbu Państwa, określając zasady mechanizmu proporcjonalnej redukcji akcji w drodze rozporządzenia, nie wyszedł poza zakres upoważnienia ustawowego.

2. Proces konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego.

Przedstawiony przez pytający sąd do rozstrzygnięcia problem konstytucyjny należy postrzegać na tle całego procesu konsolidacji spółek w sektorze elektroenergetycznym. Istota tego procesu sprowadza się do tworzenia spółek wiodących w tym sektorze przez wniesienie przez Skarb Państwa akcji innych spółek z tego sektora (akcji spółek konsolidowanych) na pokrycie podwyższonego kapitału zakładowego spółek konsolidujących. Po przeprowadzeniu takiego podwyższenia kapitału zakładowego spółki konsolidującej staje się ona spółką, która posiada w miejsce Skarbu Państwa znaczący pakiet akcji w spółkach konsolidowanych. Pozwala to na sterowanie

działalnością całej grupy spółek z sektora elektroenergetycznego poprzez spółki konsolidujące oraz zachowanie kontrolnego pakietu akcji przez Skarb Państwa w tych spółkach. Lista spółek konsolidowanych, których akcje podlegały wniesieniu na pokrycie kapitału zakładowego spółek konsolidujących, oraz lista spółek konsolidujących zostały ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 marca 2008 r. (Dz. U. Nr 51, poz. 294). Z rozporządzenia tego wynika, że Skarb Państwa przeniósł swoje akcje z 21 spółek konsolidowanych na 5 spółek konsolidujących. Procesowi tak dokonywanej konsolidacji towarzyszyły także procesy łączenia i podziału spółek sektora elektroenergetycznego wzmacniające procesy konsolidacyjne.

Zasady nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego zostały określone w ustawie z dnia 7 września 2007 r. (Dz. U. Nr 191, poz. 1367, ze zm.; dalej: ustawa konsolidacyjna) oraz w rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 41, poz. 250, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 19 lutego 2008 r.). W przepisach tych dwóch aktów prawnych uregulowano tryb zgłaszania przez akcjonariuszy spółek konsolidowanych zamiaru zamiany należących do nich akcji na akcje spółki konsolidującej, a także zasady obliczania parytetu wymiany oraz termin realizacji uprawnienia do zamiany akcji. Z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej wynika, że z prawa zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących mogli skorzystać uprawnieni pracownicy spółek konsolidowanych, którzy nabyli akcje tych spółek nieodpłatnie od Skarbu Państwa, oraz ich spadkobiercy, a także uprawnieni akcjonariusze. Możliwość nieodpłatnego nabycia akcji spółek, które później poddane zostały procesom konsolidacyjnym przewidywał art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r. poz. 216, ze zm.). Z przepisu tego wynikało, że pracownicy spółek – co do zasady – mieli prawo nieodpłatnego nabycia do 15% akcji objętych przez Skarb Państwa w dniu wpisania spółki do rejestru. Stworzona w ramach procesu konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego możliwość zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej była kolejnym uprawnieniem tych osób (jak również ich spadkobierców oraz uprawnionych akcjonariuszy), ustawowo im zagwarantowanym, a nie ich obowiązkiem. Osoby uprawnione mogły zatem z tej możliwości zrezygnować, pozostając akcjonariuszami spółek konsolidowanych.

Warunkiem skorzystania z prawa zamiany akcji było złożenie w stosownym terminie pisemnego oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych w spółce konsolidowanej akcji. Zwieńczeniem procesu realizacji prawa do zamiany było zaś zawarcie umowy przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa z osobą uprawnioną. Jak wynika z art. 5 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, prawo do zamiany akcji powstało po upływie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy konsolidacyjnej, tj. 19 listopada 2008 r. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem tego przepisu, prawo to miało wygasnąć z upływem dwunastu miesięcy od dnia jego powstania, tj. 19 listopada 2009 r. Bieg terminu składania oświadczeń o zamiarze nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidującej rozpoczął się 19 listopada 2008 r. i miał zakończyć się trzy miesiące później, czyli 19 lutego 2009 r. W tym czasie została uchwalona ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. z 2009 r. Nr 13, poz. 70; dalej: ustawa nowelizująca), która wprowadziła wymóg złożenia oświadczenia o zamianie „wszystkich akcji”. Ustawa ta weszła w życie 12 lutego 2009 r. W związku z tym w dniu wejścia w życie tej ustawy – zgodnie z jej art. 5 ust. 1 pkt 2 – na nowo rozpoczął bieg termin składania oświadczeń o zamiarze nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidującej. Ponadto 2 marca 2009 r. znowelizowano rozporządzenie z 19 lutego 2008 r., uchylając jego § 13 ust. 3 pkt 7, zgodnie z którym w oświadczeniu o zamianie należało podać liczbę akcji posiadanych oraz liczbę akcji zgłaszanych do zamiany. Zmiana ta weszła w życie 12 marca 2009 r. Termin składania oświadczeń o zamiarze nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidującej minął 12 maja 2009 r., a 13 sierpnia 2009 r. na nowo powstało prawo do zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej wyznaczony przez art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej. Prawo do zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej wygasło definitywnie 13 sierpnia 2010 r.

Wartość akcji spółek konsolidowanych i konsolidujących została określona stosownie do treści art. 9 ustawy konsolidacyjnej w ten sposób, że jako wartość akcji spółek konsolidowanych przyjęto wartość, po której akcje spółek konsolidowanych zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego odpowiednich spółek konsolidujących, zaś wartość akcji spółek konsolidujących została ustalona według tych samych metod, według których została ustalona wartość akcji spółek konsolidowanych na potrzeby wniesienia na pokrycie kapitału zakładowego tych spółek konsolidujących na dzień rejestracji podwyższenia kapitału zakładowego spółek konsolidujących. Akcje spółek konsolidujących nabyte przez uprawnionych pracowników lub ich spadkobierców nie mogły być przedmiotem obrotu przed upływem dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy (art. 10 ust. 2 ustawy konsolidacyjnej).

3. Procedura zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej.

Procedura zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej została szczegółowo uregulowana w § 12-§ 19 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. Zgodnie z tą regulacją spółka konsolidująca, przed dniem rozpoczęcia biegu terminu składania oświadczeń o zamiarze zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, zobowiązana była do wezwania osób uprawnionych do składania tych oświadczeń. Wezwania dokonywano za pomocą ogłoszenia w gazecie o zasięgu ogólnokrajowym i gazetach lokalnych właściwych dla siedzib spółek konsolidowanych oraz wywieszenia ogłoszenia w siedzibie spółki konsolidującej i spółek konsolidowanych, a także we wszystkich oddziałach i zakładach spółek konsolidowanych. Wezwanie mogło być ponadto rozpowszechnione w inny, zwyczajowo przyjęty sposób. Powinno ono zawierać w szczególności: 1) nazwę firmy, wskazanie siedziby oraz adresu spółki konsolidującej; 2) nazwę firmy, wskazanie siedzib i adresów spółek konsolidowanych, których akcje wniesione zostały na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej; 3) wskazanie terminu i miejsca składania oświadczeń; 4) informację o skutkach niezłożenia oświadczeń w terminie; 5) wskazanie osób uprawnionych do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej; 6) informację o terminie i miejscu wywieszenia list osób uprawnionych do zamiany akcji, które złożyły oświadczenia o zamiarze zamiany akcji, oraz pouczenie o sposobie i terminach wnoszenia i rozpatrzenia reklamacji. W terminie 14 dni po upływie terminu składania oświadczeń o zamiarze zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej spółka konsolidowana sporządzała listę osób uprawnionych, które złożyły powyższe oświadczenie, a następnie listę tę wywieszała w siedzibie spółki oraz we wszystkich jej oddziałach i zakładach przez 14 dni. Osoby, które zostały pominięte na liście lub którym wadliwie określono ich dane osobowe, w terminie 14 dni od dnia wywieszenia listy, mogły złożyć pisemną reklamację w spółce konsolidowanej. Po zakończeniu postępowań reklamacyjnych spółka konsolidowana przysyłała spółce konsolidującej listę osób uprawnionych do zamiany akcji. Spółka konsolidująca w terminie 14 dni od otrzymania ostatniej z list przekazanych przez spółki konsolidowane określała liczbę akcji spółki konsolidującej przypadających w zamian za akcje spółki konsolidowanej. Spółka konsolidująca niezwłocznie przekazywała do spółek konsolidowanych informacje o liczbie akcji spółki konsolidującej przypadających w zamian za akcje spółki konsolidowanej.

Następnie spółka konsolidowana w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji o liczbie akcji spółki konsolidującej przypadających w zamian za akcje spółki konsolidowanej sporządzała listę osób uprawnionych do zamiany akcji, uzupełnioną o dane dotyczące liczby akcji spółki konsolidowanej zgłoszonych do zamiany przez poszczególne osoby, liczby akcji spółki konsolidowanej podlegających zamianie należących do każdej z tych osób, a także liczby akcji spółki konsolidującej przypadających poszczególnym osobom uprawnionym w zamian za akcje podlegające zamianie.

Listę osób uprawnionych do zamiany akcji spółka konsolidowana przekazywała spółce konsolidującej. Spółka konsolidująca sporządzała zbiorczą listę osób uprawnionych do zamiany akcji, zawierającą imię (imiona) i nazwisko oraz imię ojca osoby uprawnionej do zamiany akcji, liczbę akcji spółki konsolidowanej zgłoszonych do zamiany przez osobę uprawnioną, liczbę akcji spółki konsolidowanej podlegających zamianie, a także liczbę akcji spółki konsolidującej przypadających osobie uprawnionej w zamian za akcje podlegające zamianie, a następnie przekazywała ją niezwłocznie ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa. Po przekazaniu powyższej listy, spółka konsolidująca w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa ogłaszała w gazecie o zasięgu ogólnokrajowym i gazetach lokalnych właściwych dla siedzib spółek konsolidowanych o przystąpieniu do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. Ogłoszenie, wraz ze zbiorczą listą osób uprawnionych do zamiany akcji, spółka konsolidująca zobowiązana była również wywiesić w swojej siedzibie. Ogłoszenie podlegało wywieszeniu również w siedzibach spółek konsolidowanych oraz we wszystkich ich oddziałach i zakładach. Mogło być ono rozpowszechnione także w inny, zwyczajowo przyjęty sposób.

Ostatnim elementem opisywanego procesu było zawarcie stosownej umowy przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w imieniu Skarbu Państwa z osobą uprawnioną. Dokument umowy zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej sporządzała spółka konsolidująca.

Na podstawie opisanego wyżej procesu zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej można sformułować kilku wniosków istotnych z punktu widzenia wystosowanego przez sąd pytania prawnego. Po pierwsze, zamiana akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej miała charakter dobrowolny. To znaczy, że osoby uprawnione mogły, lecz nie musiały, w procesie zamiany uczestniczyć. Po drugie, proces zamiany był rozłożony w czasie i w jego trakcie osoby zainteresowane w drodze stosownych ogłoszeń otrzymywały informację o jego kolejnych stadiach. Po trzecie, w ogłoszeniu poprzedzającym zawarcie umowy osoby uprawnione były informowane o liczbie akcji spółki konsolidującej przypadających w zamian za akcje spółki konsolidowanej, a zatem miały informacje niezbędne do ustalenia opłacalności swojego udziału w procesie zamiany akcji. Po czwarte, złożenie oświadczenia o zamiarze zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej nie przesądzało o konieczności udziału w procesie tej zamiany, gdyż osoba uprawniona mogła

ostatecznie zrezygnować z zawarcia umowy zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, co oznaczałoby, że proces tej zamiany w jej wypadku nie został sfinalizowany.

4. Podstawa prawna mechanizmu proporcjonalnej redukcji.

4.1. Pytający sąd w niniejszej sprawie zakwestionował mechanizm proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych w zamian za akcje spółek konsolidowanych. Najpierw zatem należało ustalić przepisy, które mechanizm ten ustanawiają, tym bardziej, że jest to okoliczność sporna między uczestnikami niniejszego postępowania. Pytający sąd przedmiotem kontroli uczynił bowiem § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. oraz art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 i art. 8 ustawy konsolidacyjnej. Zdaniem Prokuratora Generalnego i Sejmu, mechanizm proporcjonalnej redukcji wynika z § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. i tylko ten przepis powinien być przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Wskazanie podstawy prawnej mechanizmu proporcjonalnej redukcji pozwoliło ustalić, czy ewentualne stwierdzenie jego niekonstytucyjności będzie miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd, który wystąpił z pytaniem prawnym.

4.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z uwagi na sposób sformułowania przez pytający sąd problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie, przedmiotem kontroli nie może być § 2 ust. 2 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. oraz art. 8 ustawy konsolidacyjnej. Pierwszy z tych przepisów określa sposób przeliczania liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym pracownikom i uprawnionym akcjonariuszom w zamian za akcje spółki konsolidowanej i ta regulacja prawna w żaden sposób nie jest kwestionowana w pytaniu prawnym. Pytanie prawne w tym zakresie nie zawiera zatem uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności. Konieczne było zatem umorzenie postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności § 2 ust. 2 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z kolei jeśli chodzi o art. 8 ustawy konsolidacyjnej, upoważniający Ministra Skarbu do określenia w drodze rozporządzenia sposobów określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia przez uprawnionych pracowników spółki konsolidowanej lub do nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji spółki konsolidowanej, której akcje zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej, trybu nabywania akcji przez uprawnionych pracowników oraz trybu dokonywania zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, to przepisowi temu pytający sąd zarzuca niezgodność z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Sąd stwierdza, że „upoważnienie zawarte w art. 8 ustawy konsolidacyjnej nie przewiduje mechanizmu proporcjonalnej redukcji”, a zatem podnosi, że rozporządzenie z 19 lutego 2008 r. w zakresie regulującym mechanizm proporcjonalnej redukcji wykracza poza art. 8 ustawy konsolidacyjnej. Tak sformułowany zarzut niekonstytucyjności jest relewantny w stosunku do rozporządzenia, a nie przepisu ustawowego zawierającego upoważnienie do jego wydania. Postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności art. 8 ustawy konsolidacyjnej zostało zatem umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku w tym zakresie.

4.3. Kwestionowany przez pytający sąd mechanizm proporcjonalnej redukcji akcji spółki konsolidacyjnej obejmowanych w zamian za akcje spółki konsolidowanej wymagał zatem oceny w kontekście pozostałych zaskarżonych przepisów, tj. art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej oraz § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. Pierwszy z tych przepisów wprowadza próg maksymalnej liczby akcji spółki konsolidującej, które mogą zostać przeznaczone do zamiany na akcje spółek konsolidowanych. Zgodnie z tym przepisem: „Suma akcji spółki konsolidującej udostępnionych uprawnionym pracownikom spółek konsolidowanych i ich spadkobiercom oraz uprawnionym akcjonariuszom, na zasadach określonych w ustawie, nie może przekroczyć 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej” (art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej). Drugi kwestionowany przepis, tj. art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej w obecnie obowiązującym brzmieniu, stanowi z kolei: „Uprawnieni pracownicy spółek konsolidowanych oraz uprawnieni akcjonariusze mogą skorzystać z prawa zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, o ile złożą pisemne oświadczenie o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji. Przepis art. 38c ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji stosuje się odpowiednio”. To ostatnie zdanie odsyła do regulacji dotyczącej nieodpłatnego nabywania akcji przez spadkobierców osób uprawnionych. Zatem z treści art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej wynika z jednej strony wymóg złożenia na samym początku procesu zamiany akcji oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji spółki konsolidowanej, a z drugiej strony zastrzeżenie, że w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej osoby uprawnione mogą otrzymać nie więcej niż 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej. Z kolei ostatni kwestionowany przepis, tj. § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. ma następującą treść: „W przypadku gdy suma udostępnianych akcji spółki konsolidującej mogłaby przekroczyć wysokość określoną w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa

akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (...) nastąpi proporcjonalna redukcja liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych w zamian za akcje spółek konsolidowanych. Akcje spółki konsolidującej zostaną przydzielone zgodnie z zasadą proporcjonalnej redukcji". Mechanizm proporcjonalnej redukcji akcji spółki konsolidującej obejmowanych w zamian za akcje spółki konsolidowanej został zatem wprowadzony przez § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. jako następstwo wprowadzenia przez art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej limitu 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej, które mogą zostać udostępnione w zamian za akcje spółek konsolidowanych. Oba te przepisy odnoszą mechanizm proporcjonalnej redukcji tylko do akcji spółki konsolidującej, w żaden sposób nie przesądzając dalszych losów akcji spółki konsolidowanej. Nie wynika z nich zatem kwestionowany przez pytający sąd mechanizm redukcji jednostronnej polegającej na udostępnieniu zredukowanej liczby akcji spółki konsolidującej w zamian za wszystkie – niepodlegające redukcji – akcje spółki konsolidowanej. Ten element kwestionowanego mechanizmu pytający sąd wywodzi z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, który formułuje wymóg złożenia przez osoby uprawnione zainteresowane zamianą akcji oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji spółki konsolidowanej.

Powyższy wymóg złożenia oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji spółki konsolidowanej wprowadzono do treści art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej już po tym jak weszło w życie rozporządzenie z 19 lutego 2008 r., a wraz z nim § 2 ust. 3, który *expressis verbis* ustanowił mechanizm proporcjonalnej redukcji akcji spółki konsolidującej udostępnianych w zamian za akcje spółek konsolidowanych. Art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej w pierwotnym brzmieniu stanowił bowiem: „Uprawnieni akcjonariusze mogą skorzystać z prawa zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, o ile złożą pisemne oświadczenie o zamiarze dokonania takiej zamiany”.

4.4. Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że podstawę prawną mechanizmu proporcjonalnej redukcji stanowiły tylko niektóre z zakwestionowanych przez sąd przepisów, tj. art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej oraz § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. Te przepisy zostały uwzględnione przez Trybunał Konstytucyjny podczas oceny spełnienia przez pytanie prawne przesłanki relewantności. Postępowanie co do pozostałych zakwestionowanych przepisów, tj. § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2008 r. oraz art. 8 ustawy konsolidacyjnej zostało umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Z przepisów tych nie wynika bowiem kwestionowany przez sąd mechanizm proporcjonalnej redukcji.

5. Konieczność umorzenia postępowania z uwagi na brak przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

5.1. Dokonana wyżej analiza podstaw prawnych mechanizmu proporcjonalnej redukcji akcji spółki konsolidującej udostępnianych w zamian za akcje spółki konsolidowanej prowadzi do konieczności rozstrzygnięcia zasygnalizowanych przez Prokuratorę Generalną wątpliwości co do spełnienia przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej.

Stosownie do treści art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Z przepisu tego wynikają trzy przesłanki wniesienia pytania prawnego, tj. przesłanka podmiotowa, przesłanka przedmiotowa i przesłanka funkcjonalna. Jeśli chodzi o dwie pierwsze przesłanki, to ich zrealizowanie w niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości. Z pytaniem prawnym – tak jak tego wymaga art. 193 Konstytucji – wystąpił sąd, zaś kontrola ma dotyczyć zgodności z Konstytucją przepisów dwóch aktów normatywnych, tj. ustawy konsolidacyjnej oraz rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. Rozstrzygnięcia wymaga zatem jedynie to, czy pytanie prawne spełnia również przesłankę funkcjonalną, tj. czy od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Konstytucyjny wymóg wskazania tego, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie to zostało postawione, został powtórzony w art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Pytanie prawne, które nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, nie może skutecznie uruchomić kontroli merytorycznej kwestionowanej regulacji prawnej, a postępowanie przed TK zainicjowane tym pytaniem podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy sądowej oparta jest przy tym na bezpośrednim związku między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w ramach której miałby on znaleźć zastosowanie. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego usunięcie z systemu prawnego spowoduje, że rozstrzygnięcie sprawy przez sąd w stanie prawnym bez tego przepisu będzie inne aniżeli rozstrzygnięcie sprawy z jego uwzględnieniem. Wspomniany art. 32 ust. 3 ustawy o TK zobowiązuje zatem sąd do wskazania, w jaki sposób

jego rozstrzygnięcie byłoby odmienne w razie pozbawienia kwestionowanego przepisu jego mocy obowiązującej (zob. zamiast wielu: postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40).

5.2. Z uzasadnienia pytania prawnego inicjującego postępowanie przed TK wynika, że powód w sprawie rozpatrywanej przez sąd podnosi nie tyle zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, ile zarzut ich wadliwego zinterpretowania i zastosowania. Domaga się on bowiem naprawienia szkody wyrządzonej przez wadliwe określenie zasad zamiany akcji i ich zastosowanie w praktyce przez dokonanie jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej udostępnianych w zamian za akcje spółki konsolidowanej. Przedmiotem postępowania przed sądem jest zatem nie odpowiedzialność odszkodowawcza za bezprawie legislacyjne polegające na wydaniu niekonstytucyjnych przepisów, lecz odpowiedzialność odszkodowawcza za wadliwe zinterpretowanie przepisów i tym samym wadliwe ich zastosowanie. Jednocześnie powód jest przekonany, że kwestionowane przepisy mogłyby być interpretowane w sposób dla niego korzystniejszy, tj. mogłyby stanowić podstawę mechanizmu dwustronnej redukcji akcji spółki konsolidowanej i konsolidującej. Jak stwierdza pytający sąd: „Przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie jest roszczenie odszkodowawcze uprawnionego akcjonariusza spółki konsolidowanej oparte na przekonaniu, że (...) warunki konstytucyjne spełnia jedynie zamiana na warunkach tzw. dwustronnej redukcji, dającej uprawnionemu pracownikowi i uprawnionemu akcjonariuszowi prawo przedstawienia do zamiany tylko takiej liczby posiadanych przez niego akcji spółki konsolidowanej, za jaką Skarb Państwa jest w stanie spełnić świadczenie ekwiwalentne w postaci odpowiedniej liczby akcji spółki konsolidującej (lub też zamiana dokonana z zastosowaniem innego mechanizmu rekompensaty za utracone akcje spółki konsolidowanej)” – s. 43 pytania prawnego. W pytaniu prawnym sąd stwierdził, że zaproponowana przez powoda wykładnia byłaby zgodna z Konstytucją, jednak jest ona niedopuszczalna w świetle zaskarżonych przepisów. Jednocześnie sąd nie uprawdopodobnił niemożności dokonania prokonstytucyjnej wykładni, jak również nie wskazał z czego owa niemożność wykładni zgodnej z Konstytucją miałyby wynikać.

W konkluzji swojego wywodu dotyczącego przesłanki funkcjonalnej pytający sąd stwierdza, że roszczenie odszkodowawcze przysługiwałoby powodowi zarówno wówczas, gdyby TK orzekł o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, jak również wówczas, gdyby wydał wyrok interpretacyjny wskazujący, że zakwestionowane przepisy są niekonstytucyjne, gdy są rozumiane jako przewidujące mechanizm „jednostronnej” redukcji liczby akcji spółki konsolidacyjnej podlegających zamianie na akcje spółki konsolidowanej.

5.3. Badając dopuszczalność pytania prawnego z punktu widzenia tak uzasadnionej przesłanki funkcjonalnej, TK postanowił odnieść się przede wszystkim do sygnalizowanych przez pytający sąd wątpliwości interpretacyjnych dotyczących zakwestionowanych przepisów.

W treści pytania prawnego sformułowana bowiem została teza o istnieniu dwóch możliwych interpretacji przepisów, z których wynika mechanizm proporcjonalnej redukcji akcji w ramach procesu konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, tj. § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. oraz art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej. Sąd wskazuje, że pierwszą interpretację przyjął Minister Skarbu Państwa, uznając, że kwestionowane przepisy dawały mu „uprawnienie do dokonania «jednostronnej» redukcji liczby akcji spółek konsolidujących, jakie Skarb Państwa oferować miał uprawnionym akcjonariuszom w zamian za należące do nich akcje spółek konsolidowanych, bez dokonywania proporcjonalnej redukcji liczby przedstawianych do zamiany akcji spółki konsolidowanej należących do danego akcjonariusza. W oparciu o takie stanowisko uprawniony akcjonariusz w każdym przypadku musiał przedstawić do zamiany wszystkie posiadane przez siebie akcje spółki konsolidowanej i za wszystkie posiadane przez takiego akcjonariusza akcje spółki konsolidowanej otrzymywał w wyniku zamiany zredukowaną liczbę akcji spółki konsolidującej” (s. 7 pytania prawnego). Odmianą interpretację kwestionowanych przepisów w tej sprawie – jak stwierdza pytający sąd – proponowała strona powodowa, wskazując, że „prawidłowa wykładnia powołanych przepisów powinna prowadzić do wniosku, że w przypadku zaistnienia sytuacji opisanej w § 2 ust. 3 Rozporządzenia istniał obowiązek dokonania «dwustronnej» redukcji ilości akcji przedstawionych do zamiany, a więc odpowiedniej redukcji ulec winna nie tylko ilość akcji spółki konsolidującej, ale również ilość akcji spółki konsolidowanej przedstawianych do zamiany przez danego akcjonariusza na zredukowaną ilość akcji spółki konsolidującej” (s. 7 pytania prawnego).

5.4. Trybunał Konstytucyjny podkreśla w swoim orzecznictwie, że pytanie prawne nie może służyć jako instrument usuwania występujących w praktyce orzeczniczej wątpliwości interpretacyjnych. Jak zostało to wyjaśnione w postanowieniu z 8 stycznia 2013 r., sygn. P 48/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 8, „Jeżeli sąd orzekający poweźmie co do przepisu, który ma być podstawą rozstrzygnięcia, wątpliwości natury konstytucyjnej, 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. Proces wykładni

tekstu prawnego, który doprowadził do zainicjowania przez sąd postępowania przed Trybunałem, leży u podstaw kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez TK, dlatego również on podlega kontroli tego organu. Pogląd odmienny stawiałby Trybunał Konstytucyjny przed koniecznością merytorycznego ustosunkowywania się do pytań prawnych opartych na wadliwej wykładni przepisów. Do Trybunału nie należy dokonywanie wiążącej sądy wykładni ustaw. Jego działalność ma na celu wyeliminowanie z porządku prawnego normy niezgodnej z Konstytucją, a nie przesądzenie, który z możliwych wariantów interpretacyjnych rozważanego przepisu powinien być podstawą rozstrzygnięcia sądu. Pytanie prawne nie może być zatem traktowane jako środek służący do usuwania występujących w praktyce wątpliwości co do treści określonych przepisów. Przedmiotem pytania prawnego nie może być samodzielnie postawiony problem poprawności przyjmowanej przez sąd wykładni przepisów mających służyć za podstawę prawną wydawanego orzeczenia. Przedmiotem takim może być natomiast norma prawna, której treść ukształtowała się i utrwaliła w orzecznictwie”.

W kompetencji TK nie leży zatem wskazywanie prawidłowej interpretacji kwestionowanych przepisów, a w szczególności wiążące rozstrzygnięcie, czy z przepisów tych wynika mechanizm proporcjonalnej redukcji akcji o charakterze jednostronnym, czy dwustronnym. Trybunał nie może również korygować skutków ewentualnych błędów interpretacyjnych w tym zakresie, gdyż nie pełni funkcji kolejnej instancji sądowej w ramach rozpoznania konkretnego sporu (zob. wyrok z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103). W swoim orzecznictwie TK przyjmuje, że warunkiem koniecznym spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego dotyczącego niejasnej regulacji prawnej jest to, by podniesione przez pytający sąd wątpliwości interpretacyjne były rzeczywiste, obiektywne i poważne. Stwierdzenie niezgodności określonej regulacji z ustawą zasadniczą ze względu na jej niejednoznaczność czy nieprecyzyjność będzie uzasadnione wyłącznie wówczas, gdy wątpliwości interpretacyjne mają charakter kwalifikowany, co ma miejsce, jeżeli: 1) rozstrzygnięcie omawianych wątpliwości nie jest możliwe na podstawie reguł egzegezy tekstu prawnego przyjętych w kulturze prawnej, 2) zastosowanie wskazanych reguł nie pozwala na wyeliminowanie rozważanych wątpliwości bez konieczności podejmowania przez organ władzy publicznej decyzji w istocie arbitralnych (w tym wypadku możemy mieć do czynienia nie tylko z naruszeniem zasady poprawnej legislacji, lecz także zasady podziału władzy, wyrażonej w art. 10 Konstytucji, skoro ostatecznie o treści obowiązujących uregulowań nie decydują tu organy upoważnione do tworzenia prawa, ale organy powołane do jego stosowania) bądź 3) trudności w ich usunięciu, szczególnie z punktu widzenia adresatów danej regulacji, okazują się rażąco nadmierne, czego nie można usprawiedliwić złożonością normowanej materii (zob. postanowienie TK z 8 stycznia 2013 r., sygn. P 48/11 oraz wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71 i powołane tam orzecznictwo).

5.5. Pytający sąd nie wykazał, by kwestionowane przepisy nasuwały wątpliwości interpretacyjne wyżej opisane, które uzasadniałyby konieczność stwierdzenia niekonstytucyjności tychże przepisów. Sąd nie wyjaśnił, dlaczego rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych nie jest możliwe na podstawie reguł egzegezy tekstu prawnego przyjętych w kulturze prawnej lub dlaczego zastosowanie tych reguł nie pozwala na wyeliminowanie rozważanych wątpliwości bez konieczności podejmowania przez organ władzy publicznej decyzji w istocie arbitralnych. Sąd nie wykazał również, że trudności w usunięciu sygnalizowanych przez niego wątpliwości interpretacyjnych są rażąco nadmierne w stosunku do stopnia złożoności normowanej materii. Innymi słowy, sąd ograniczył się jedynie do przedstawienia TK dwóch możliwych interpretacji zakwestionowanych przepisów z wnioskiem o eliminację jednej z nich i tym samym wskazanie interpretacji prawidłowej.

Tymczasem wyrok interpretacyjny, o którego wydanie wnosi pytający sąd, nie służy rozstrzygnięciu wątpliwości interpretacyjnych organów stosujących prawo. Takie orzeczenie TK wydaje z reguły wówczas, gdy określona wykładnia kwestionowanego przepisu zostanie utrwalona i upowszechniona w orzecznictwie sądowym w stopniu pozwalającym na przyjęcie, że wiążąco determinuje ona jego treść. Wówczas TK poddaje kontroli przepis o tej właśnie treści, wskazując jego rozumienie w sentencji wyroku. W niniejszej sprawie pytający sąd nie wykazał jednak tego, że mechanizm jednostronnej redukcji liczby akcji podlegających zamianie jest powszechnie przyjmowany na gruncie kwestionowanych przepisów w orzecznictwie sądowym. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika raczej wręcz przeciwnie, że sądy mają wątpliwości co do tego, jak kwestionowane przepisy należy interpretować. Potwierdza to również analiza orzecznictwa sądowego. Pogląd, że z kwestionowanych przepisów może być wywodzony mechanizm jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej udostępnianych za wszystkie akcje spółki konsolidowanej zaprezentował np. Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z 21 października 2013 r. (sygn. akt II C 774/12) oraz Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 23 października 2012 r. (sygn. akt I ACa 225/12, Lex nr 1286634). Z kolei pogląd odmienny, zgodnie z którym zakwestionowane przepisy pozwalają na wywodzenie z ich treści mechanizmu dwustronnej redukcji akcji spółki konsolidowanej i konsolidującej zaprezentował Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 7 września 2012 r. (sygn. akt VI ACa 436/12, Lex nr 1223499), stwierdzając: „Nie ma żadnego uzasadnienia dla ograniczenia ilości akcji po stronie posiadaczy akcji spółek konsolidowanych.

Dobrowolność uczestnictwa w procesie zamiany po stronie uprawnionego akcjonariusza spółki konsolidowanej w żaden sposób nie tłumaczy dlaczego jego prawo do zamiany ma być przeprowadzone w sposób niekorzystny dla niego”. Wątpliwości interpretacyjnych co do tego, czy z kwestionowanych przepisów powinien być wywodzony mechanizm jednostronnej czy dwustronnej redukcji akcji spółek uczestniczących w procesie konsolidacji, TK – o czym wcześniej była już mowa – nie może rozstrzygać.

5.6. Zdaniem TK, nawet stwierdzenie w całości niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów wprowadzających mechanizm proporcjonalnej redukcji akcji spółki konsolidacyjnej udostępnianych w zamian za akcje spółki konsolidowanej nie miałyby wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, na tle której zadano pytanie prawne. Zamiana akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej nie następowała bowiem *ex lege*, tj. na podstawie kwestionowanych przepisów, lecz na podstawie umowy, jaką Minister Skarbu Państwa zawierał z osobą uprawnioną do dokonania takiej zamiany. Bez zawarcia tej umowy – jak stwierdził SN w wyroku z 11 października 2013 r., sygn. akt I CSK 27/2013 – prawo do zamiany akcji nie mogło zostać zrealizowane. Wymóg zawarcia owej umowy zamiany musiał być dopełniony w terminie wskazanym w art. 5 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej. Po upływie tego terminu wygasły bowiem zarówno uprawnienie do zamiany akcji w procesie konsolidacyjnym spółek sektora elektroenergetycznego, jak również odpowiadający temu uprawnieniu obowiązek Skarbu Państwa wniesienia akcji spółek tego sektora.

To, że zamiana akcji spółek konsolidowanych na spółki konsolidujące nie następowała *ex lege*, lecz wymagała zawarcia stosownej umowy między uprawnionym a Ministrem Skarbu Państwa ma podstawowe znaczenie dla oceny wpływu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na wynik sprawy cywilnej. Jak słusznie bowiem wskazała Prokuratoria Generalna w swoim pisemnym stanowisku, nawet utrata mocy obowiązującej zaskarżonych w niniejszej sprawie przepisów „nie będzie przesądzać o konieczności uznania przez Sąd Okręgowy w Warszawie niezgodności umowy zamiany z przepisami prawa. Brak przepisów pozwalających dokonać umownej zamiany (...) nie oznacza, że zamiana taka nie mogłaby zostać dokonana na zasadzie swobody umów (art. 353¹ k.c.)”. Co więcej, nawet jeśliby uchylene zaskarżonych przepisów mocą wyroku TK miało skutkować uznaniem umowy zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej za niezgodną z prawem, to stwierdzenie jej nieważności byłoby skuteczne *ex tunc*. Skoro zaś nieważną umowę zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej należałoby traktować jako niezawartą, to żądanie powoda w sprawie rozpatrywanej przez sąd pytający stałoby się bezprzedmiotowe, gdyż usunięte zostałyby zdarzenie, z którym łączy on odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa. Przyjęcie, że umowa zamiany nie została w rzeczywistości zawarta, uniemożliwiłoby egzekwowanie odpowiedzialności Skarbu Państwa za zawarcie umowy niezawierającej mechanizmu dwustronnej redukcji liczby akcji. Tym samym usunięcie z porządku prawnego kwestionowanych przepisów, które zdaniem powoda zostały błędnie wyłożone i z którymi zdaniem powoda niezgodna była umowa zamiany akcji, uniemożliwiłoby pytającemu sądowi ocenę bezprawności zachowania Ministra Skarbu Państwa. Z systemu prawnego zniknęłyby bowiem przepisy wyznaczające temu organowi obowiązek zawarcia umowy i przepisy uprawniające go do stosowania mechanizmu proporcjonalnej redukcji akcji. Skutkiem orzeczenia TK byłaby zatem niemożność oceny przesłanki niezgodności z prawem działań Ministra Skarbu Państwa.

5.7. Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że wyrok TK stwierdzający niekonstytucyjność zakwestionowanych przepisów nie miałby wpływu na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd. TK nie może rozstrzygnąć wątpliwości interpretacyjnych pytającego sądu, zaś derogacja zakwestionowanych przepisów nie spowoduje usunięcia z obrotu prawnego zawartych umów zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. W związku z brakiem spełnienia przez pytanie prawne wymogu przesłanki funkcjonalnej konieczne stało się umorzenie postępowania w niniejszej sprawie.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał postanowił jak w sentencji.

39

POSTANOWIENIE
z dnia 17 marca 2015 r.
Sygn. akt S 3/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

w związku z wyrokiem z dnia 4 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 55/13, Dz. U. z 2014 r. poz. 1568),

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 celowości podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do uregulowania kwestii medycznego wykorzystania marihuany.**

UZASADNIENIE

1. W wyroku z 4 listopada 2014 r., sygn. SK 55/13, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 62 ust. 1 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r. poz. 124; dalej: u.p.n.) w zakresie, w jakim dotyczą konopi innych niż włókniste, są zgodne z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Trybunał Konstytucyjny rozważał problem kryminalizacji i penalizacji posiadania (uprawiania) konopi innych niż włókniste, mając na uwadze przedmiot zaskarżenia (zastosowane w sprawie skarżącego art. 62 ust. 1 i art. 63 ust. 1 u.p.n.) oraz stan faktyczny sprawy, będącej tłem skargi konstytucyjnej. W związku z tym ocena Trybunału nie odnosiła się do wypadków „mniejszej wagi” (art. 62 ust. 3 u.p.n.) czy możliwości umorzenia postępowania w wypadku posiadania środków odurzających „w ilości nieznaczej, przeznaczonych na własny użytek” (por. art. 62a u.p.n.).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego potwierdził, że kryminalizacja i penalizacja posiadania (uprawiania) konopi innych niż włókniste jest, co do zasady, konstytucyjnie dopuszczalna. Stanowi usprawiedliwione (proporcjonalne) ograniczenie prawa do prywatności. Uzasadniając swe rozstrzygnięcie, Trybunał podkreślił, że o kryminalizacji posiadania narkotyków (w tym marihuany) przesądziły szeroko rozumiane względy zdrowotne, jak również sposób postrzegania narkomanii w Polsce.

2. W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przede wszystkim na rozprawie, podnoszone były również problemy wykraczające poza zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej. Jednym z nich była kwestia wykorzystywania marihuany w celach leczniczych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, obowiązujące w tym zakresie polskie regulacje zawierają uchybienia w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), dlatego też Trybunał zasygnalizował potrzebę ich usunięcia.

2.1. Określając relacje między ustawą z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii a ustawą z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, ze zm.; dalej: prawo farmaceutyczne), ustawodawca zaznaczył w art. 1 ust. 2 prawa farmaceutycznego, że: „Przepisy ustawy stosuje się również do produktów leczniczych będących środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi i prekursorami w rozumieniu przepisów o przeciwdziałaniu narkomanii, w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami”.

De lege lata z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii wynika generalny zakaz posiadania środków odurzających i psychotropowych (w tym posiadania ziela konopi i uprawy konopi innych niż włókniste), opatrzone sankcją karną (por. art. 62 ust. 1 i art. 63 ust. 1 u.p.n.). Jednocześnie w świetle prawa farmaceutycznego marihuana (ziele lub żywica konopi, tj. kwiatowe lub owocujące wierzchołki o sumie THC powyżej 0,2%) nie jest produktem leczniczym. Analiza poszczególnych rozwiązań, wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz prawa farmaceutycznego prowadzi do wniosku, że w Polsce w obecnym stanie prawnym, nie ma możliwości legalnego zaopatrzenia się w marihuanę i wykorzystywania jej do celów medycznych.

2.2. Przebieg rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym wykazał, że w świetle aktualnych badań naukowych marihuana może być wykorzystywana w celach medycznych, zwłaszcza w przypadku łagodzenia negatywnych objawów chemioterapii stosowanej w chorobach nowotworowych.

Na tym tle ujawnia się niespójność regulacji mających na celu realizację prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji).

Z jednej strony, ustawodawca – przez wzgląd na ochronę zdrowia publicznego – wprowadził regulacje służące zwalczaniu niedozwolonego obrotu, wytwarzania, przetwarzania, przerobu i posiadania substancji, których używanie może prowadzić do narkomanii oraz nadzór nad uprawami roślin zawierających substancje, których używanie może prowadzić do narkomanii (por. art. 2 ust. 1 pkt 5 i 6 u.p.n.).

Z drugiej strony, realizacji obowiązków państwa, wiążących się z potrzebą ochrony zdrowia obywateli, służy także zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Pojęcie świadczenia zdrowotnego zostało przez ustawodawcę zdefiniowane w art. 5 pkt 40 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej) jako działanie służące profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działanie medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich udzielania. Dodatkowo ustawodawca w art. 15 ust. 1 ustawy o świadczeniach jednoznacznie powiązał prawo do świadczeń opieki zdrowotnej z realizacją celów, takich jak zachowanie zdrowia, zapobieganie chorobom i urazom, wczesne wykrywanie chorób, leczenie, pielęgnacja oraz zapobieganie niepełnosprawności i jej ograniczanie.

W obecnym stanie prawnym zapobieganie przez ustawodawcę niekontrolowanemu rozpowszechnianiu substancji, których używanie może prowadzić do narkomanii, całkowicie wyklucza możliwość wykorzystywania marihuany dla celów medycznych. Z kolei, z punktu widzenia określonej grupy obywateli korzystających ze świadczeń opieki zdrowotnej, dopuszczenie medycznego wykorzystywania marihuany wymaga rozważenia z uwagi na terapeutyczną przydatność marihuany w pewnych stanach chorobowych (por. K. Krajewski, *Opinia nt. projektu zmian w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii z 29 lipca 2005 r. dotyczących art. 62a oraz wykazu środków odurzających grupy IV-N, stanowiącego załącznik nr 1 do ustawy*, s. 11).

De lege lata położenie przez ustawodawcę nacisku na zwalczanie uzależnień prowadzących do utraty zdrowia, w pewnym zakresie stawia pod znakiem zapytania realizację prawa do świadczeń opieki zdrowotnej ze strony państwa. Tymczasem zadaniem ustawodawcy jest wyważenie tych dwóch celów.

2.3. Sygnalizowana niespójność ujawnia się również na tle regulacji związanych z przewozem środków odurzających, substancji psychotropowych lub prekursorów kategorii 1 przez podróżnych, przekraczających granice Rzeczypospolitej Polskiej, w sytuacji, gdy środki te są niezbędne dla leczenia medycznego.

Na gruncie obowiązujących regulacji, pomimo braku możliwości uzyskania legalnego dostępu do marihuany medycznej w Rzeczypospolitej Polskiej, środek ten może być wykorzystywany w celach medycznych, o ile zostanie wwieziony do kraju z zagranicy.

Zgodnie z treścią art. 68 ust. 5 prawa farmaceutycznego, przywóz z zagranicy produktu leczniczego na własne potrzeby lecznicze w liczbie nieprzekraczającej pięciu najmniejszych opakowań nie wymaga zgody prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych. Przepisu tego nie stosuje się jednak do środków odurzających i substancji psychotropowych, których przywóz z zagranicy określają przepisy ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (zob. art. 68 ust. 6 prawa farmaceutycznego).

Właściwym przepisem ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii jest art. 37 ust. 10 u.p.n., który stanowi, że przywóz, wywóz, wewnątrzwspólnotowa dostawa lub wewnątrzwspólnotowe nabycie środków odurzających lub substancji psychotropowych na własne potrzeby lecznicze mogą być dokonywane jedynie na podstawie stosownych dokumentów. W świetle § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wydawania pozwoleń oraz dokumentów niezbędnych do przywozu, wywozu, wewnątrzwspólnotowego nabycia lub wewnątrzwspólnotowej dostawy środków odurzających, substancji psychotropowych lub prekursorów kategorii 1 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1434; dalej: rozporządzenie z 2011 r.): „Osoby

chore na choroby określone w przepisach wydanych na podstawie art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.) lub stosujące leczenie substytucyjne, które przekraczają granice Rzeczypospolitej Polskiej, mogą przewozić środki odurzające i substancje psychotropowe, jakie są niezbędne dla ich leczenia medycznego, pod warunkiem że w przypadku kontroli okażą zaświadczenie wydane lub uwierzytelnione przez właściwe władze ich państwa pobytu w trybie art. 75 Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz. Urz. UE L 239 z 22.09.2000, str. 19; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 2, str. 9)".

Przystępując do Unii Europejskiej Rzeczpospolita Polska zobowiązała się do podejmowania działań ukierunkowanych na wdrożenie tzw. *acquis Schengen*, tj. grupy aktów prawnych, wydanych w celu realizacji zasady swobody przepływu osób (zob. M. Krystyniak, *Układ z Schengen – konsekwencje dla Polski*, [w:] Polski Instytut Spraw Międzynarodowych Biuro Analiz „Biuletyn” nr 1/2004, s. 1045). Przywołana w § 8 ust. 1 rozporządzenia z 2011 r. Konwencja należy do tej grupy.

Polska regulacja ustawowa (i podustawowa) koresponduje z art. 75 ust. 1 powołanej wyżej Konwencji, który przewiduje, że: „W odniesieniu do przemieszczania się podróżnych na terytorii Umawiających się Stron lub ich przemieszczania się w ramach powyższych terytoriów, osoby mogą przewozić środki odurzające i substancje psychotropowe, jakie są niezbędne dla ich leczenia medycznego, pod warunkiem że w przypadku kontroli okażą zaświadczenie wydane lub uwierzytelnione przez właściwe władze ich państwa pobytu”.

Jednocześnie jednak, mówiąc o niespójnościach, należy zwrócić uwagę, że art. 37 ust. 2 ustawy o świadczeniach, do którego odsyła § 8 ust. 1 rozporządzenia z 2011 r., został uchylony z dniem 1 stycznia 2012 r.

2.4. Przykład wskazanych powyżej regulacji pokazuje, że *de lege lata* na terenie Rzeczypospolitej Polskiej możliwe jest używanie marihuany do celów medycznych, o ile środek ten został przywieziony z zagranicy. Rozwiązanie odnoszące się do możliwości wwożenia do Rzeczypospolitej Polskiej marihuany medycznej, jakkolwiek pożądane z punktu widzenia członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, pogłębia niespójność między celami deklarowanymi przez ustawodawcę w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii a celami wynikającymi z ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Z tego punktu widzenia zasadne staje się uzgodnienie regulacji nakierowanych na zwalczanie uzależnień i regulacji nakierowanych na zapewnienie efektywności procesu leczenia określonych schorzeń bądź terapii przeciwbólowej.

2.5. Trybunał w ramach postanowienia sygnalizacyjnego nie przesądza o sposobie uregulowania przez ustawodawcę kwestii medycznego wykorzystywania marihuany, zwraca jednak uwagę na potrzebę unormowania tej kwestii. Na marginesie Trybunał zwraca również uwagę na fakt, że taka próba była już podjęta (por. poselski projekt ustawy z dnia 4 czerwca 2012 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii i przywołaną wyżej opinię prof. dr hab. K. Krajewskiego; projekt został wycofany). Abstrahując od proponowanych wówczas rozwiązań, Trybunał podkreśla potrzebę zharmonizowania regulacji urzeczywistniających deklarowane przez ustawodawcę cele w taki sposób, by w analizowanym zakresie realizacja jednego z nich nie prowadziła do całkowitego wykluczenia realizacji drugiego celu.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

40

POSTANOWIENIE
z dnia 24 marca 2015 r.
Sygn. akt P 72/14**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Teresa Liszcz – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Andrzej Wróbel
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, w dniu 24 marca 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Sandomierzu, czy:

- „1. przepisy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem czy są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji RP;
2. przepis art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych jest sprzeczny z art. 2 w związku z 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji RP z uwagi na naruszenie wynikającego z dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2006 roku obowiązku notyfikacji przepisów technicznych przez Komisję Europejską;
3. art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych uznawany za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 roku jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, w sytuacji, gdy cyt. ustawa została uchwalona z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającym z powołanej dyrektywy, ale i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 roku w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, z uwagi na naruszenie trybu ustawodawczego;
4. dopuszczalne jest pociągnięcie do odpowiedzialności karnoskarbowej za występki z art. 107 § 1 Kodeksu karnego skarbowego (k.k.s.) osób, które prowadzą grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny wbrew zakazom zawartym w przepisach ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych, uchwalonej z naruszeniem obowiązku notyfikacji, jak w pkt 1, 2, 3 postanowienia”,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. W dniu 20 listopada 2014 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło pismo Sądu Rejonowego w Sandomierzu Wydział II Karny z 6 listopada 2014 r. (sygn. akt II K 522/13) podpisane przez sędziego tegoż sądu. Z pisma wynika, że Sąd Rejonowy w Sandomierzu, na tle rozpoznawanej sprawy karnej, postanowił zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy:

„1. przepisy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa

unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem czy są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji RP;

2. przepis art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych jest sprzeczny z art. 2 w związku z 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji RP z uwagi na naruszenie wynikającego z dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2006 roku obowiązku notyfikacji przepisów technicznych przez Komisję Europejską;

3. art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych uznawany za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 roku jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, w sytuacji, gdy cyt. ustawa została uchwalona z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającym z powołanej dyrektywy, ale i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 roku w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, z uwagi na naruszenie trybu ustawodawczego;

4. dopuszczalne jest pociągnięcie do odpowiedzialności karnoskarbowej za występki z art. 107 § 1 Kodeksu karnego skarbowego (k.k.s.) osób, które prowadzą grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny wbrew zakazom zawartym w przepisach ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych, uchwalonej z naruszeniem obowiązku notyfikacji, jak w pkt 1, 2, 3 postanowienia”.

Pismo to zawiera jednozdaniowe uzasadnienie. Wynika z niego, że przed pytającym sądem toczy się sprawa karna o czyn z art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.) i na tle tej sprawy i w związku z wyrokiem Sądu Najwyższego z 28 marca 2014 r. (sygn. III KK 447/13), należało zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych co do zgodności wymienionych aktów normatywnych z Konstytucją.

2. Zarządzeniem z 26 listopada 2014 r. (sygn. Tp 29/14) Prezes Trybunału Konstytucyjnego wezwał do uzupełnienia braków formalnych pytania prawnego z 6 listopada 2014 r., m.in. poprzez nadesłanie pytania prawnego w formie prawem przewidzianej wraz z uzasadnieniem, w czterech poświadczonych egzemplarzach, a ponadto nadesłanie akt sprawy, w związku z którą zostało skierowane pytanie prawne.

W odpowiedzi na powyższe zarządzenie przesłano Trybunałowi akta sprawy karnej z wyciągiem z protokołu rozprawy głównej zawierającym postanowienie sądu o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym oraz uzasadnieniem. *Petition* postanowienia jest tożsame z przedstawionym w piśmie z 6 listopada 2014 r. Uzasadnienie zaś, liczące jedną stronę, zawiera opis stanu faktycznego sprawy karnej oraz lakoniczne wyjaśnienie, że w związku z argumentacją formułowaną w toku sprawy i wyżej wspomnianym wyrokiem Sądu Najwyższego (wydanym na gruncie innej sprawy, niż rozpoznawana przez pytający sąd) jest konieczne wystąpienie z pytaniem prawnym.

Jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego, przed pytającym sądem toczy się sprawa karna osoby prowadzącej lokal gastronomiczny, oskarżonej o urządzenie w tym lokalu – niezgodnie z przepisami prawa – gier hazardowych. Zarzucany czyn polegał na umożliwieniu wystawienia w lokalu prowadzonym przez oskarżoną urządzeń, na których prowadzono gry hazardowe (tzw. automatów do gier). Pytający sąd zaznaczył, że w sprawie podnoszony jest zarzut, zgodnie z którym art. 107 § 1 k.k.s. nie powinien mieć zastosowania w sprawie, bo przepisy ustawy o grach hazardowych regulujące prowadzenie gier hazardowych, a w szczególności art. 14 ust. 1 tej ustawy, są „przepisami technicznymi”, podlegającymi obowiązkowi notyfikacji tych przepisów Komisji Europejskiej przed ich przyjęciem na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. WE L 204 z 21.07.1998, s. 37).

Pytający sąd zwrócił też uwagę na stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z 28 marca 2013 r. (sygn. akt III KK 447/13), zgodnie z którym brak notyfikacji jest naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego, a sądy stosujące prawo są zobowiązane zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w tym zakresie.

Konkluzja uzasadnienia pytania prawnego jest następująca: „Mając na uwadze treść stawianego oskarżonej zarzutu, a także treść przywołanego wyroku Sądu Najwyższego i występujące rozbieżności w zakresie wykładni przepisów istotnych dla rozpoznania sprawy, należało zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych co do zgodności przepisów w/w aktów prawnych z Konstytucją RP w zakresie szczegółowo opisanym w pytaniu prawnym”.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „Każdy 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 ust. 3 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 wymagania (przesłanki) warunkujące skuteczność wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie objaśniał w dotychczasowym orzecznictwie treść i znaczenie przesłanek pytania prawnego, od spełnienia których zależy dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy. Niespełnienie którejkolwiek z tych przesłanek stanowi przeszkodę formalną w badaniu konstytucyjności zaskarżonych norm, obligując Trybunał do umorzenia postępowania (zob. np. wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43, cz. III, pkt 1). Niezależnie od wymagań o charakterze szczegółowym, właściwych dla pytań prawnych, każdy wniosek, pytanie prawne oraz skarga konstytucyjna powinny spełniać podstawowe wymagania formalne pism procesowych przewidziane w art. 32 ust. 1 ustawy o TK. Należą do nich m.in. sformułowanie zarzutu niezgodności zakwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (pkt 3) oraz uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (pkt 4). Na konieczność dochowania tych wymagań zwrócono także uwagę pytającemu sądowi w zarządzeniu Prezesa Trybunału z 26 listopada 2014 r.

2. Pytający sąd ograniczył się do postawienia ogólnego zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego (pkt 1-3 pytania prawnego) w toku stanowienia przepisów dopuszczających organizowanie gier hazardowych. Ponadto sformułował – w punkcie 4 pytania prawnego – pytanie o sposób stosowania prawa w sprawie karnej rozpoznawanej przez pytający sąd.

2.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pytanie prawne Sądu Rejonowego w Sandomierzu nie spełnia podstawowych wymagań pisma procesowego inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, do których należy sformułowanie zarzutu i uzasadnienie tego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK).

2.1.1. Jak wielokrotnie wyjaśniał Trybunał, „skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, cz. III, pkt 1 uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednocześnie, że jest on zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego wyjaśnienia nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (zob. art. 19 ustawy o TK). Nie oznacza to w żadnym wypadku przrzużenia ciężaru dowodzenia na Trybunał przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK” (postanowienie TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72, cz. II, pkt 2.2). Innym zaś razem Trybunał stwierdził: „Wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może bowiem zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym” (postanowienie TK z 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 49, cz. II, pkt 4.2). Odnosząc się do charakteru uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem, zauważył, że uzasadnienie zarzutu nie może mieć charakteru deskryptywnego i ocennego, ale analityczny i argumentacyjny (zob. postanowienie TK z 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13, cz. II, pkt 4.2).

2.1.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pytający sąd nie uzasadnił zarzutów sformułowanych w punktach 1-3 pytania prawnego. Ograniczył się jedynie do zreferowania stanu faktycznego sprawy oraz wyjaśnił, że za skierowaniem pytania prawnego przemawiały argumenty podnoszone w toku rozpoznawania sprawy

i pogląd Sądu Najwyższego zawarty w wyroku przywołanym w pytaniu prawnym, zgodnie z którym brak notyfikacji jest naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Pytający sąd nie przedstawił żadnych rozważań natury konstytucyjnej, obejmujących rekonstrukcję treści normatywnej przepisów wskazywanych jako przedmiot i wzorce kontroli, ani powodów, z jakich przedmiot kontroli jest niezgodny ze wzorcem kontroli. W szczególności pytający sąd nie ocenił, czy zaskarżone przez niego przepisy są rzeczywiście przepisami technicznymi. Ponadto, formułując zarzut naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego nie sprecyzował, jaki element tego trybu – uregulowany w normach o randze konstytucyjnej – został przez ustawodawcę naruszony.

Trybunał Konstytucyjny zwraca przy tym uwagę, że sformułowanie zarzutu i jego uzasadnienie w postępowaniu konstytucyjnym nie jest tym samym co sformułowanie zarzutu i jego uzasadnienie w innych postępowaniach sądowych, w tym w procesie karnym. Nie polega bowiem na subsumpcji stanu faktycznego do obowiązujących norm prawnych, lecz na skonfrontowaniu treści zakwestionowanej normy hierarchicznie niższej (tj. przedmiotu kontroli) z normą hierarchicznie wyższą (tj. wzorcem kontroli). Trybunał przypomina, że niezależnie od podnoszonych w doktrynie czy judykaturze wątpliwości konstytucyjnych pod adresem określonych rozwiązań legislacyjnych, to na podmiocie inicjującym postępowanie przed Trybunałem ciąży obowiązek wykazania ich niezgodności z normami hierarchicznie wyższymi. Takiego procesu intelektualnego, którego należałoby zasadnie oczekiwać od sądu – podmiotu w założeniu profesjonalnego i mającego wiedzę o obowiązującym prawie i wymaganiach formalnych pism procesowych – w niniejszej sprawie zabrakło.

2.1.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza ponadto, że zagadnienie ujęte w punkcie 4 pytania prawnego nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Pytający sąd nie stawia bowiem w tym wypadku zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z określonymi wzorcami konstytucyjnymi (tj. nie wnosi o kontrolę hierarchicznej zgodności norm). Oczekuje raczej od Trybunału wskazania sposobu stosowania prawa w sprawie zawisłej przed pytającym sądem. Kwestia ta nie mieści się w konstytucyjnych kompetencjach Trybunału, jako sądu nad prawem.

3. Niezależnie od powyższych uwag, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że orzekanie w niniejszej sprawie – w odniesieniu do zasadniczego zarzutu stawianego przez pytający sąd – stało się zbędne, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (Dz. U. poz. 369). W wyroku tym stwierdził m.in., że art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.) jest zgodny z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, brak notyfikacji nie narusza konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Jednocześnie nie stanowi takiego uchybienia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji. Rozstrzygnął tym samym ostatecznie problem, z którym do Trybunału zwrócił się pytający sąd w niniejszej sprawie.

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

41

POSTANOWIENIE z dnia 25 marca 2015 r. **Sygn. akt K 29/13**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Stanisław Biernat
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca,

na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 marca 2015 r., na podstawie art. 73 ust. 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),

p o s t a n a w i a:

sprostować oczywistą omyłkę pisarską w części orzekającej wyroku z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13 (Dz. U. poz. 373), w ten sposób, że zwrot „w dniu wejścia w życie ustawy” zastępuje się zwrotem „przed dniem wejścia w życie ustawy”.

UZASADNIENIE

1. Część orzekająca wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r. o sygn. akt K 29/13 brzmi następująco:

„Art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83) w zakresie, w jakim przyznaje uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto:

a) w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji”.

2. Część orzekająca tego wyroku powinna brzmieć:

„Art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83) w zakresie, w jakim przyznaje uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto:

a) w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji”.

3. Trybunał Konstytucyjny działając z urzędu, na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), postanowił usunąć oczywistą omyłkę pisarską.

Zmiana brzmienia sentencji wyroku stanowi sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej, a nie merytoryczną zmianę jego treści. Sformułowanie zawarte w pierwotnym kształcie sentencji oznaczałoby, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego pozbawiony jest logicznego sensu, gdyż odnosi się do nieistniejących stanów faktycznych, czy też – ma za przedmiot pusty zbiór desygnatów. Nie ma bowiem takich podmiotów (ani osób fizycznych, ani osób prawnych), którym ustawa zmieniająca z 28 lipca 2011 r. przyznawałaby uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i które – jednocześnie – nie miałyby tego uprawnienia w dniu jej wejścia w życie. Sens wyroku, co potwierdza zarówno przebieg rozprawy, jak i motywy ustne, polega na wyłączeniu uprawnienia w stosunku do tych podmiotów, które nie miały go przed wejściem w życie ustawy, a uzyskały je właśnie w tym dniu.

42

POSTANOWIENIE
z dnia 25 marca 2015 r.
Sygn. akt K 31/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Andrzej Rzepliński
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 marca 2015 r., na podstawie art. 73 ust. 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),

p o s t a n a w i a:

sprostować oczywistą omyłkę pisarską w części orzekającej wyroku z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt K 31/13, w ten sposób, że w punkcie 4 lit. b sentencji zwrot „nie są niezgodne z art. 62 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1” zastępuje się zwrotem „nie są niezgodne z art. 63 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1”.

UZASADNIENIE

1. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 marca 2015 r. o sygn. akt K 31/13 punkt 4 sentencji brzmi następująco:

„4. § 2 – § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671, z 2009 r. Nr 112, poz. 936 oraz z 2010 r. Nr 125, poz. 849) w zakresie, w jakim określają dolne granice kar pieniężnych:

a) są niezgodne z art. 63 ust. 2 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) nie są niezgodne z art. 62 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji”.

2. Punkt 4 lit. b sentencji wyroku powinien brzmieć:

„b) nie są niezgodne z art. 63 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji”.

3. Trybunał Konstytucyjny działając z urzędu, na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), postanowił usunąć oczywistą omyłkę pisarską. O oczywistości omyłki świadczy przedmiot zaskarżenia ujęty w komparycji wyroku.

Omyłka ma charakter pisarski i w związku z tym nie zmienia sensu rozstrzygnięcia.

Wobec tego, że wyrok – w dniu wydania postanowienia o sprostowaniu oczywistej omyłki pisarskiej – nie był jeszcze opublikowany, Trybunał Konstytucyjny postanowił zwrócić się do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o ponowne skierowanie do publikacji wyroku w sprawie o sygn. akt K 31/13, w brzmieniu uwzględniającym sprostowanie.

43

POSTANOWIENIE
z dnia 26 marca 2015 r.
Sygn. akt P 42/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca
Andrzej Wróbel,

na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 marca 2015 r., na podstawie art. 73 ust. 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),

p o s t a n a w i a:

sprostować oczywistą omyłkę pisarską w punkcie 2 komparycji wyroku z dnia 24 marca 2015 r., sygn. akt P 42/13, w ten sposób, że nazwę „Sądu Okręgowego w Gliwicach” zastępuje się nazwą „Sądu Rejonowego w Gliwicach”.

UZASADNIENIE

1. Komparycja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2015 r., sygn. akt P 42/13 brzmi następująco: „(...) po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 marca 2015 r., połączonych pytań prawnych:

1) Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie, czy § 20 pkt 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. poz. 444) w zakresie, w jakim określa termin do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 59 ust. 15 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512), a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) Sądu Okręgowego w Gliwicach, czy § 18 pkt 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim określa termin do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.”

2. Punkt 2 komparycji wyroku powinien brzmieć:

„2) Sądu Rejonowego w Gliwicach, czy § 18 pkt 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim określa termin do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.”

3. Trybunał Konstytucyjny działając z urzędu, na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), postanowił sprostować oczywistą omyłkę pisarską. O oczywistości omyłki świadczy to, że pytanie prawne, opisane w punkcie 2 komparycji wyroku, przedstawił Sąd Rejonowy w Gliwicach, omyłkowo nazwany w tym punkcie komparycji „Sądem Okręgowym w Gliwicach”. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał pytanie prawne Sądu Rejonowego w Gliwicach; przedstawiciel tego Sądu brał udział w rozprawie przed Trybunałem 24 marca 2015 r.

Wobec tego, że wyrok – w dniu wydania postanowienia o sprostowaniu oczywistej omyłki pisarskiej – nie był jeszcze opublikowany, Trybunał Konstytucyjny postanowił zwrócić się do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o ponowne skierowanie do publikacji wyroku o sygn. akt P 42/13 w brzmieniu uwzględniającym sprostowanie.

SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR

sygn.		poz.	str.
K 29/13	– wyrok z dnia 10 marca 2015 r.,	28	311
K 29/13	– postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	41	526
K 31/13	– wyrok z dnia 17 marca 2015 r.,	31	386
K 31/13	– postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	42	528
K 39/13	– wyrok z dnia 3 marca 2015 r.,	27	287
K 51/13	– postanowienie z dnia 11 marca 2015 r.,	37	495
K 19/14	– wyrok z dnia 24 marca 2015 r.,	32	417
P 38/12	– wyrok z dnia 10 marca 2015 r.,	29	330
P 16/13	– postanowienie z dnia 12 marca 2015 r.,	38	501
P 42/13	– wyrok z dnia 24 marca 2015 r.,	33	438
P 42/13	– postanowienie z dnia 26 marca 2015 r.,	43	529
P 4/14	– wyrok z dnia 11 marca 2015 r.,	30	345
P 23/14	– postanowienie z dnia 10 marca 2015 r.,	36	484
P 72/14	– postanowienie z dnia 24 marca 2015 r.,	40	523
S 3/15	– postanowienie z dnia 17 marca 2015 r.,	39	520
SK 65/13	– postanowienie z dnia 10 marca 2015 r.,	35	470
U 6/14	– wyrok z dnia 31 marca 2015 r.,	34	456

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. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27), w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28), w. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29), w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30), w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31), w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32), p. 10.03.2015, SK 65/13 (poz. 35), p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36), p. 11.03.2015, K 51/13 (poz. 37), p. 12.03.2015, P 16/13 (poz. 38), p. 24.03.2015, P 72/14 (poz. 40), p. 25.03.2015, K 29/13 (poz. 41), p. 25.03.2015, K 31/13 (poz. 42)

art. 7 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30), p. 24.03.2015, P 72/14 (poz. 40)

art. 9 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30), w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31), p. 24.03.2015, P 72/14 (poz. 40)

art. 10 – p. 12.03.2015, P 16/13 (poz. 38)

art. 10 ust. 1 – p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36)

art. 17 ust. 1 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

art. 18 – w. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29)

art. 20 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30), w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31)

art. 21 ust. 1 i 2 – p. 12.03.2015, P 16/13 (poz. 38)

art. 21 ust. 2 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

art. 22 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30), w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31)

art. 31 ust. 1 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

art. 31 ust. 3 – w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31), p. 10.03.2015, SK 65/13 (poz. 35), p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36), p. 11.03.2015, K 51/13 (poz. 37), p. 12.03.2015, P 16/13 (poz. 38), p. 17.03.2015, S 3/15 (poz. 39)

art. 32 ust. 1 – w. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29), w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32), p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36), p. 11.03.2015, K 51/13 (poz. 37)

art. 32 ust. 1 i 2 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27), p. 12.03.2015, P 16/13 (poz. 38)

art. 32 ust. 2 – w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31)

art. 32 ust. 3 – w. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29)

art. 40 – w. 31.03.2015, U 6/14 (poz. 34)

art. 41 ust. 4 – w. 31.03.2015, U 6/14 (poz. 34)

art. 42 ust. 1 – w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31), p. 25.03.2015, K 31/13 (poz. 42)

art. 42 ust. 2 i 3 – p. 11.03.2015, K 51/13 (poz. 37)

art. 45 ust. 1 – p. 10.03.2015, SK 65/13 (poz. 35), p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36)

art. 47 – p. 17.03.2015, S 3/15 (poz. 39)

art. 64 ust. 2 i 3 – p. 12.03.2015, P 16/13 (poz. 38)

art. 64 ust. 3 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

art. 67 ust. 1 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)

art. 71 ust. 1 – w. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29)

art. 78 – p. 10.03.2015, SK 65/13 (poz. 35)

art. 79 ust. 1 – w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31), p. 10.03.2015, SK 65/13 (poz. 35)

art. 91 ust. 3 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

art. 92 – w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31)

art. 92 ust. 1 – w. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29), w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31), w. 24.03.2015, P 42/13 (poz. 33), w. 31.03.2015, U 6/14 (poz. 34), p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36), p. 12.03.2015, P 16/13 (poz. 38), p. 25.03.2015, K 31/13 (poz. 42), p. 26.03.2015, P 42/13 (poz. 43)

art. 93 – w. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29)

art. 118 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

art. 119 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

art. 120 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

art. 121 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

art. 165 ust. 1 – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28), p. 25.03.2015, K 29/13 (poz. 41)

art. 167 ust. 1 i 2 – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28), p. 25.03.2015, K 29/13 (poz. 41)

art. 176 ust. 1 – p. 10.03.2015, SK 65/13 (poz. 35)

art. 186 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

art. 188 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27), w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31)

art. 191 – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28)

art. 193 – w. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29), w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30), w. 24.03.2015, P 42/13 (poz. 33), p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36), p. 12.03.2015, P 16/13 (poz. 38), p. 24.03.2015, P 72/14 (poz. 40)

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. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29), w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30), w. 24.03.2015, P 42/13 (poz. 33), p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36), p. 24.03.2015, P 72/14 (poz. 40)

art. 4 ust. 2 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27), p. 17.03.2015, S 3/15 (poz. 39)

art. 32 – w. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29)

art. 32 ust. 1 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)

art. 32 ust. 1 pkt 4 – p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36)

art. 32 ust. 3 – p. 12.03.2015, P 16/13 (poz. 38), p. 24.03.2015, P 72/14 (poz. 40)

art. 39 ust. 1 pkt 1 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27), w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28), w. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29), w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30), w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31), w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32), p. 10.03.2015, SK 65/13 (poz. 35), p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36), p. 11.03.2015, K 51/13 (poz. 37), p. 12.03.2015, P 16/13 (poz. 38), p. 24.03.2015, P 72/14 (poz. 40)

art. 39 ust. 1 pkt 3 – w. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29)

art. 39 ust. 3 – w. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29)

art. 42 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

art. 46 ust. 2 – p. 10.03.2015, SK 65/13 (poz. 35)

art. 47 ust. 1 pkt 1 – p. 10.03.2015, SK 65/13 (poz. 35)

art. 47 ust. 2 – p. 10.03.2015, SK 65/13 (poz. 35)

art. 66 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27), w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

art. 73 ust. 1 – p. 25.03.2015, K 29/13 (poz. 41), p. 25.03.2015, K 31/13 (poz. 42), p. 26.03.2015, P 42/13 (poz. 43)

III

INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 14 lipca 1961 r. o **gospodarce terenami w miastach i osiedlach** (Dz. U. Nr 32, poz. 159, ze zm.):

ogólnie – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28)

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. – **Kodeks cywilny** (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.):

art. 128 – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28)

art. 233 – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28)

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.):

art. 477¹⁴ § 1 i 2 – w. 24.03.2015, P 42/13 (poz. 33)

USTAWA z dnia 17 grudnia 1974 r. o **świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa** (Dz. U. Nr 47, poz. 280, ze zm.):

ogólnie – w. 24.03.2015, P 42/13 (poz. 33)

USTAWA z dnia 26 maja 1982 r. – **Prawo o adwokaturze** (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.):

art. 16 ust. 2 i 3 – p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36)

USTAWA z dnia 29 kwietnia 1985 r. o **gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości** (Dz. U. Nr 22, poz. 99, ze zm.):

ogólnie – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28)

USTAWA z dnia 31 stycznia 1989 r. o **zmianie ustawy – Kodeks cywilny** (Dz. U. Nr 3, poz. 11):
ogólnie – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28)

USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o **samorządzie terytorialnym** (Dz. U. Nr 16, poz. 95, ze zm.):
ogólnie – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28)

USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o **samorządzie gminnym** (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.):
ogólnie – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28)
art. 7 ust. 1 pkt 1 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

USTAWA z dnia 6 kwietnia 1990 r. o **Policji** (Dz. U. z 2015 r. poz. 355):

art. 1 ust. 1 i 2 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 5 ust. 1 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 14 ust. 2 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 15 ust. 1 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 25 ust. 1 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 28 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 58 ust. 1 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 60 ust. 1 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 61a ust. 1 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 62 ust. 1 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 63 ust. 1 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 66 ust. 1 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 132-144a – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)

USTAWA z dnia 10 maja 1990 r. – **Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych** (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.):
ogólnie – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28)

USTAWA z dnia 29 września 1990 r. o **zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości** (Dz. U. Nr 79, poz. 464, ze zm.):
ogólnie – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28)

USTAWA z dnia 29 lipca 1992 r. o **grach i zakładach wzajemnych** (Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27, ze zm.):
ogólnie – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

USTAWA z dnia 18 lutego 1994 r. o **zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin** (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.):

art. 1 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 18a ust. 1 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 18b ust. 1 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks postępowania karnego** (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.):

art. 54 – p. 10.03.2015, SK 65/13 (poz. 35)
art. 56 § 2 – p. 10.03.2015, SK 65/13 (poz. 35)
art. 56 § 3 – p. 10.03.2015, SK 65/13 (poz. 35)
art. 156 § 5 – p. 11.03.2015, K 51/13 (poz. 37)
art. 459 – p. 10.03.2015, SK 65/13 (poz. 35)
art. 540 § 2 – p. 10.03.2015, SK 65/13 (poz. 35)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks karny wykonawczy** (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.):

art. 4 § 1 – w. 31.03.2015, U 6/14 (poz. 34)
art. 102 pkt 1 – w. 31.03.2015, U 6/14 (poz. 34)

art. 116 § 1 pkt 2 – w. 31.03.2015, U 6/14 (poz. 34)

art. 249 § 1 – w. 31.03.2015, U 6/14 (poz. 34)

USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. **o gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, ze zm.):
ogólnie – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28)

USTAWA z dnia 4 września 1997 r. **o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności** (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299, ze zm.):
ogólnie – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28)

USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. **o samorządzie województwa** (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.):
art. 11 ust. 1 pkt 5i ust. 1d – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)
art. 14 ust. 1 pkt 7 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

USTAWA z dnia 13 października 1998 r. **o systemie ubezpieczeń społecznych** (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.):
ogólnie – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27), w. 24.03.2015, P 42/13 (poz. 33)
art. 6 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)

USTAWA z dnia 17 grudnia 1998 r. **o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.):
ogólnie – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 90 pkt 2 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)

USTAWA z dnia 25 czerwca 1999 r. **o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa** (Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512):
art. 59 ust. 15 – w. 24.03.2015, P 42/13 (poz. 33), p. 26.03.2015, P 42/13 (poz. 43)

USTAWA z dnia 24 lipca 1999 r. **o Służbie Celnej** (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm.):
ogólnie – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)

USTAWA z dnia 10 września 1999 r. – **Kodeks karny skarbowy** (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.):
art. 107 § 1 – p. 24.03.2015, P 72/14 (poz. 40)

USTAWA z dnia 15 grudnia 2000 r. **o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa** (Dz. U. z 2014 r. poz. 1946):
art. 1 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)
art. 2 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)
art. 3 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)
art. 6 ust. 1 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

USTAWA z dnia 26 lipca 2001 r. **o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości** (Dz. U. Nr 113, poz. 1209, ze zm.):
ogólnie – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28)

USTAWA z dnia 24 sierpnia 2001 r. – **Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia** (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.):
art. 38 – p. 11.03.2015, K 51/13 (poz. 37)

USTAWA z dnia 6 września 2001 r. – **Prawo farmaceutyczne** (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, ze zm.):
art. 1 ust. 2 – p. 17.03.2015, S 3/15 (poz. 39)
art. 68 ust. 5 – p. 17.03.2015, S 3/15 (poz. 39)

USTAWA z dnia 12 września 2002 r. **o normalizacji** (Dz. U. Nr 169, poz. 1386, ze zm.):
art. 12 ust. 2 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

USTAWA z dnia 11 kwietnia 2003 r. **o kształtowaniu ustroju rolnego** (Dz. U. Nr 64, poz. 592, ze zm.):
ogólnie – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28)

USTAWA z dnia 28 listopada 2003 r. **o świadczeniach rodzinnych** (Dz. U. z 2015 r. poz. 114):
ogólnie – w. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29)

USTAWA z dnia 19 lutego 2004 r. **o rybołówstwie** (Dz. U. Nr 62, poz. 574):
art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 – w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31)
art. 63 ust. 2 i 3 – w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31)
art. 63 ust. 4 – w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31)

USTAWA z dnia 12 marca 2004 r. **o pomocy społecznej** (Dz. U. z 2015 r. poz. 163):
art. 24 ust. 1 – w. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29)

USTAWA z dnia 27 sierpnia 2004 r. **o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych** (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.):
art. 5 pkt 40 – p. 17.03.2015, S 3/15 (poz. 39)
art. 15 ust. 1 – p. 17.03.2015, S 3/15 (poz. 39)

USTAWA z dnia 28 lipca 2005 r. **o kosztach sądowych w sprawach cywilnych** (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.):
art. 9 pkt 3 – p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36)
art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b – p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36)

USTAWA z dnia 29 lipca 2005 r. **o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości** (Dz. U. z 2012 r. poz. 83):
art. 1 ust. 1 i 3 – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28), p. 25.03.2015, K 29/13 (poz. 41)
art. 9 – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28)

USTAWA z dnia 29 lipca 2005 r. **o przeciwdziałaniu narkomanii** (Dz. U. z 2012 r. poz. 124):
art. 62 ust. 1 – p. 17.03.2015, S 3/15 (poz. 39)
art. 63 ust. 1 – p. 17.03.2015, S 3/15 (poz. 39)

USTAWA z dnia 7 września 2007 r. **o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego** (Dz. U. Nr 191, poz. 1367, ze zm.):
art. 3 ust. 3 – p. 12.03.2015, P 16/13 (poz. 38)
art. 5 ust. 1 – p. 12.03.2015, P 16/13 (poz. 38)
art. 8 – p. 12.03.2015, P 16/13 (poz. 38)

USTAWA z dnia 7 września 2007 r. **o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 191, poz. 1371):
ogólnie – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28)

USTAWA z dnia 19 grudnia 2008 r. **o emeryturach pomostowych** (Dz. U. Nr 237, poz. 1656, ze zm.):
art. 3 ust. 3 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)

USTAWA z dnia 24 kwietnia 2009 r. **o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu** (Dz. U. z 2014 r. poz. 1501):
art. 10 ust. 2 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

USTAWA z dnia 27 sierpnia 2009 r. **o Służbie Celnej** (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.):
ogólnie – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)
art. 2 ust. 1 pkt 4-6 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)

USTAWA z dnia 19 listopada 2009 r. **o grach hazardowych** (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.):
art. 6 ust. 1 – p. 24.03.2015, P 72/14 (poz. 40)

art. 14 ust. 1 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30), p. 24.03.2015, P 72/14 (poz. 40)

art. 89 ust 1 pkt 2 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

art. 129 ust. 1 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

USTAWA z dnia 7 maja 2010 r. **o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych** (Dz. U. Nr 106, poz. 675, ze zm.):

art. 54 ust. 6 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

USTAWA z dnia 28 lipca 2011 r. **o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 187, poz. 1110):

ogólnie – w. 10.03.2015, K 29/13 (poz. 28), p. 25.03.2015, K 29/13 (poz. 41)

USTAWA z dnia 11 maja 2012 r. **o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. poz. 664):

ogólnie – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)

USTAWA z dnia 9 maja 2014 r. **o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych** (Dz. U. poz. 768):

art. 1 pkt 1 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

art. 5 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

art. 5 pkt 4 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

art. 8 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

art. 13 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

art. 17 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

art. 20 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

art. 27-30 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

art. 29 ust. 1 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

art. 29 ust. 8 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

USTAWA z dnia 19 grudnia 2014 r. **o rybołówstwie morskim** (Dz. U. z 2015 r. poz. 222):

art. 137 ust. 1 – w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31)

art. 143 – w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31)

art. 144 – w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31)

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. 3 – w. 31.03.2015, U 6/14 (poz. 34)

art. 6 – w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31)

art. 7 – w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31)

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

art. 4 ust. 3 – w. 24.03.2015, K 19/14 (poz. 32)

KONWENCJA **w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania**, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. 2007 r. Nr 30, poz. 192):

ogólnie – w. 31.03.2015, U 6/14 (poz. 34)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. **w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze** (Dz. U. Nr 8, poz. 43, ze zm.):

§ 11 – w. 3.03.2015, K 39/13 (poz. 27)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.):
ogólnie – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz. U. Nr 295, poz. 1746):

§ 2 ust. 1 – w. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461):

ogólnie – p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36)

§ 7 ust. 1 pkt 1 – p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. Nr 152, poz. 1493):

§ 30 ust. 3 – w. 31.03.2015, U 6/14 (poz. 34)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz. U. Nr 152, poz. 1494):

§ 32 ust. 4 – w. 31.03.2015, U 6/14 (poz. 34)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671):

§ 2 – § 5 – w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31), p. 25.03.2015, K 31/13 (poz. 42)

§ 3 pkt 20 – w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 41, poz. 250, ze zm.):

§ 2 ust. 2 i 3 – p. 12.03.2015, P 16/13 (poz. 38)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Zdrowia z dnia 17 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wydawania pozwoleń oraz dokumentów niezbędnych do przywozu, wywozu, wewnątrzwspólnotowego nabycia lub wewnątrzwspólnotowej dostawy środków odurzających, substancji psychotropowych lub prekursorów kategorii 1 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1434):

§ 8 ust. 1 – p. 17.03.2015, S 3/15 (poz. 39)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. poz. 444):

§ 18 pkt 2 – w. 24.03.2015, P 42/13 (poz. 33), p. 26.03.2015, P 42/13 (poz. 43)

§ 20 pkt 3 – w. 24.03.2015, P 42/13 (poz. 33), p. 26.03.2015, P 42/13 (poz. 43)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. poz. 1476):

ogólnie – p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36)

§ 1 ust. 1 – p. 10.03.2015, P 23/14 (poz. 36)

UCHWAŁA Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne w zakresie, w jakim ogranicza krąg osób, do których kierowana jest pomoc mająca na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych wyłącznie do matki, ojca lub opiekuna faktycznego dziecka spełniającego kryteria o jakich

mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.):

§ 1 ust. 2 – w. 10.03.2015, P 38/12 (poz. 29)

IV

PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

TRAKTAT o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.)

art. 288 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

DYREKTYWA 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. **ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego** (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.):

ogólnie – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

art. 1 pkt 11 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

art. 8 ust. 1 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

art. 8 ust. 1 pkt 11 – p. 24.03.2015, P 72/14 (poz. 40)

art. 9 ust. 7 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

art. 10 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

art. 12 – w. 11.03.2015, P 4/14 (poz. 30)

ROZPORZĄDZENIE Komisji (WE) nr 804/2007 z dnia 9 lipca 2007 r. ustanawiające zakaz połowów dorsza w Morzu Bałtyckim (podobszary 25-32, wody WE) przez statki pływające pod banderą Polski (Dz. Urz. UE L 180 z 10.07.2007, s. 3):

ogólnie – w. 17.03.2015, K 31/13 (poz. 31)

*Opracowanie:
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego*

SKOROWIDZ RZECZOWY

Hierarchiczna kontrola zgodności aktów normatywnych:

- domniemanie konstytucyjności: w. 24.03.2015, sygn. K 19/14, poz. 33
- kontrola:
 - aktów stosowania prawa oraz praktyki orzeczniczej: w. 11.03.2014, sygn. P 4/14, poz. 31
 - pominięcia prawodawczego (legislacyjnego): w. 3.03.2015, sygn. K 39/13, poz. 28

Humanitarne traktowanie pozbawionych wolności (art. 41 ust. 4): w. 31.03.2015, sygn. U 6/14, poz. 35

Karne wykonawcze prawo:

- rozporządzenie, zob.: Źródła prawa (art. 87-art. 94): w. 31.03.2015, sygn. U 6/14, poz. 35
- tymczasowe aresztowanie:
 - warunki higieny: w. 31.03.2015, sygn. U 6/14, poz. 35
- pozbawienie wolności:
 - warunki higieny: w. 31.03.2015, sygn. U 6/14, poz. 35

Małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa ochrona (art. 18): w. 10.03.2015, sygn. P 38/12, poz. 30

Nieruchomości:

- użytkowanie wieczyste:
 - przekształcenie w prawo własności: w. 10.03.2015, sygn. K 29/13, poz. 29
- sprawiedliwość społeczna [zasada], zob.: Demokratyczne państwo prawne [zasada] (art. 2): w. 10.03.2015, sygn. K 29/13, poz. 29
- zaufanie obywatela do Państwa i stanowionego przez nie prawa [zasada], zob.: Demokratyczne państwo prawne [zasada] (art. 2): w. 10.03.2015, sygn. K 29/13, poz. 29

Postanowienie Trybunału:

- o sprostowaniu oczywistej omyłki pisarskiej: p. 25.03.2015, sygn. K 29/13, poz. 42

Publiczne gospodarcze prawo:

- działalność gospodarcza:
 - gry hazardowe: w. 11.03.2014, sygn. P 4/14, poz. 31
 - ograniczenia wolności działalności gospodarczej (art. 22), zob.: Społeczna gospodarka rynkowa [zasada] (art. 20) / działalność gospodarcza [wykładnia]: w. 11.03.2014, sygn. P 4/14, poz. 31

Pytanie prawne:

- przesłanki dopuszczalności:
 - funkcjonalna: w. 24.03.2015, sygn. P 42/13, poz. 34; p. 24.03.2015, sygn. P 72/14, poz. 41
 - przedmiotowa: w. 10.03.2015, sygn. P 38/12, poz. 30

Rodzina (art. 71): w. 10.03.2015, sygn. P 38/12, poz. 30

- dobro rodziny: w. 10.03.2015, sygn. P 38/12, poz. 30
- prawo do szczególnej pomocy: w. 10.03.2015, sygn. P 38/12, poz. 30

Rybnictwo i rybołówstwo:

- kryteria różnicowania, zob.: Równość [zasada] (art. 32): w. 17.03.2015, sygn. K 31/13, poz. 32
- rozdział materii między ustawę a rozporządzenie, zob.: Źródła prawa (art. 87-94) – rozporządzenie: w. 17.03.2015, sygn. K 31/13, poz. 32

Samorząd zawodowy (art. 17): w. 24.03.2015, sygn. K 19/14, poz. 33

- osób niewykonujących zawodu zaufania publicznego („inne rodzaje samorządu”) w. 24.03.2015, sygn. K 19/14, poz. 33
 - urbanistów: w. 24.03.2015, sygn. K 19/14, poz. 33
- wspólna cecha istotna (relewantna), zob.: Równość [zasada] (art. 32): w. 24.03.2015, sygn. K 19/14, poz. 33
- osób wykonujących zawód zaufania publicznego: w. 24.03.2015, sygn. K 19/14, poz. 33

Sejm i Senat (art. 95-124):

- ustawodawstwo:
 - tryb ustawodawczy: w. 11.03.2014, sygn. P 4/14, poz. 31
- notyfikacyjna procedura, zob.: Unii Europejskiej prawo: w. 11.03.2014, sygn. P 4/14, poz. 31

Skarga konstytucyjna:

- interes prawny skarżącego: p. 10.03.2015, SK 65/13, poz. 36
- przesłanki materialne dopuszczalności:
 - wskazanie, w jaki sposób skarżący został osobiście i bezpośrednio naruszony w jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji: p. 10.03.2015, SK 65/13, poz. 36
 - wyczerpanie drogi prawnej (ostateczność orzeczenia): p. 10.03.2015, SK 65/13, poz. 36

Służby mundurowe:

- emerytura służb mundurowych [w: Zabezpieczenia społecznego prawo]: w. 3.03.2015, sygn. K 39/13, poz. 28
- służba celna: w. 3.03.2015, sygn. K 39/13, poz. 28
- wspólna cecha istotna (relewantna), zob.: Równość [zasada] (art. 32): w. 3.03.2015, sygn. K 39/13, poz. 28

Społeczna gospodarka rynkowa [zasada] (art. 20):

- działalność gospodarcza [wykładnia]: w. 11.03.2014, sygn. P 4/14, poz. 31

- ograniczenia wolności działalności gospodarczej (art. 22): w. 11.03.2014, sygn. P 4/14, poz. 31

Stosowanie prawa:

- wykładnia:
 - językowa: w. 24.03.2015, sygn. P 42/13, poz. 34
 - tortury, kary cielesne (art. 40): w. 31.03.2015, sygn. U 6/14, poz. 35

Unii Europejskiej prawo:

- notyfikacyjna procedura: w. 11.03.2014, sygn. P 4/14, poz. 31
- Trybunał Sprawiedliwości UE (dawn.: Europejski Trybunał Sprawiedliwości, ETS)
 - pytanie prejudycjalne: w. 11.03.2014, sygn. P 4/14, poz. 31; w. 17.03.2015, sygn. K 31/13, poz. 32

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego:

- interpretacyjny: p. 12.03.2015, sygn. P 16/13, poz. 39

Zabezpieczenia społecznego prawo:

- zasiłek:
 - macierzyński: w. 24.03.2015, sygn. P 42/13, poz. 34
 - rodzinny: w. 10.03.2015, sygn. P 38/12, poz. 30

Zabezpieczenie społeczne (art. 67):

- konkretyzacja w ustawie: w. 3.03.2015, sygn. K 39/13, poz. 28

Zdrowie:

- narkomania (przeciwdziałanie):
 - zakaz uprawy konopi / posiadania marihuany: p. 17.03.2015, sygn. S 3/15, poz. 40.

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

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

Drukowano z polecenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Druk: www.pracowniacc.pl
Nakład: 200 egz.

ISSN 1428-6521