



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2015 r.

Nr 4 (182)

TREŚĆ

poz.

str.

WYROKI I POSTANOWIENIA

44 – wyrok z dnia 2 kwietnia 2015 r.,	sygn. P 31/12	543
45 – wyrok z dnia 9 kwietnia 2015 r.,	sygn. K 14/13	569
46 – wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r.,	sygn. P 45/12	579
47 – wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r.,	sygn. SK 66/13.....	608
48 – wyrok z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	sygn. P 40/13	618
49 – wyrok z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	sygn. U 8/14	632
50 – postanowienie z dnia 8 kwietnia 2015 r.,	sygn. SK 48/12.....	639
51 – postanowienie z dnia 8 kwietnia 2015 r.,	sygn. SK 41/14.....	648
52 – postanowienie z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	sygn. P 79/14	654
53 – postanowienie z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	sygn. SK 52/12.....	659
54 – postanowienie z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	sygn. SK 52/12.....	665
55 – postanowienie z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	sygn. SK 29/14.....	666
56 – postanowienie z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	sygn. SK 29/14.....	668
57 – postanowienie z dnia 28 kwietnia 2015 r.,	sygn. SK 58/13.....	669
58 – postanowienie z dnia 28 kwietnia 2015 r.,	sygn. P 58/13	674
59 – postanowienie z dnia 28 kwietnia 2015 r.,	sygn. P 7/15	681
60 – postanowienie z dnia 28 kwietnia 2015 r.,	sygn. S 4/15	688
61 – postanowienie z dnia 29 kwietnia 2015 r.,	sygn. P 23/15	690
Skorowidze:		
– orzeczeń według sygnatur		700
– aktów normatywnych.....		701
– rzeczowy		706

44

WYROK
z dnia 2 kwietnia 2015 r.
Sygn. akt P 31/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 2 kwietnia 2015 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gliwicach, czy:

1) art. 80 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.), w zakresie niezawierającym regulacji trybu składania wniosków o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności sędziów za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego i ustawowo określonych przesłanek wyrażenia zgody na pociągnięcie do tejże odpowiedzialności,

2) art. 19 i art. 21 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425) w zakresie, w jakim do postępowania w przedmiocie odpowiedzialności karnej nie nakazują stosowania odpowiednio art. 80 ustawy powołanej w punkcie 1 w postępowaniu lustracyjnym,
– są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 181 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 80 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133) w zakresie, w jakim nie obejmuje odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, jest niezgodny z art. 181 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Okręgowy w Gliwicach IV Wydział Karny w postanowieniu z 21 czerwca 2012 r. przedstawił pytanie prawne, czy: 1) art. 80 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: p.u.s.p.), w zakresie niezawierającym regulacji trybu składania wniosków o zezwolenie

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 kwietnia 2015 r. w Dz. U. poz. 509.

na pociągnięcie do odpowiedzialności sędziów za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego i ustawowo określonych przesłanek wyrażenia zgody na pociągnięcie do tejże odpowiedzialności oraz 2) art. 19 i art. 21 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425; dalej: ustawa lustracyjna) w zakresie, w jakim do postępowania w przedmiocie odpowiedzialności karnej nie nakazują stosowania odpowiednio art. 80 p.u.s.p. w postępowaniu lustracyjnym, są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 181 Konstytucji.

Sąd Okręgowy w Gliwicach wyrokiem z 20 września 2010 r. umorzył postępowanie lustracyjne dotyczące zgodności z prawdą złożonego przez sędziego oświadczenia lustracyjnego ze względu na brak zezwolenia sądu dyscyplinarnego na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności w postępowaniu lustracyjnym. Sąd Apelacyjny w Katowicach uchylił zaskarżony wyrok i skierował sprawę do ponownego rozpoznania przez sąd okręgowy. Opierając się na stanowisku Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale z 23 marca 2011 r., sygn. akt I KZP 31/10, sąd apelacyjny stwierdził, że zakres odpowiedzialności karnej wymagającej uchylenia immunitetu sędziowskiego dotyczy wyłącznie odpowiedzialności za przestępstwa i przestępstwa skarbowe.

W uchwale o sygn. akt I KZP 31/10, po rozpoznaniu zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy, SN przyjął, że zawarty w art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, ze zm.) termin „odpowiedzialność karna” oznacza wyłącznie odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, a tym samym nie obejmuje odpowiedzialności za tzw. kłamstwo lustracyjne.

Pytający sąd, omówiwszy wymienioną uchwałę SN, podjął polemikę z głównymi tezami zawartymi w jej uzasadnieniu. Stwierdził, że zajęte w niej stanowisko nie jest trafne, a przyjęty przez SN rezultat interpretacyjny oparto na wadliwej wykładni. SN dokonał interpretacji konstytucyjnego pojęcia „odpowiedzialność karna”, odwołując się do definicji użytych w ustawach zwykłych. W opinii pytającego sądu odpowiedzialność za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego ma charakter represyjny, a to znaczy, że powinna być objęta zakresem immunitetu uregulowanego w art. 80 p.u.s.p.

Zdaniem pytającego sądu, wbrew zakazowi wykładni homonimicznej SN nadał pojęciu „odpowiedzialność karna” różne znaczenie na gruncie art. 42 ust. 1 i art. 181 Konstytucji.

Pytający sąd uznał, że zaliczenie odpowiedzialności za tzw. kłamstwo lustracyjne do zakresu pojęcia „odpowiedzialność karna” wynika choćby z rodzaju sankcji – zgodnie z art. 21a ust. 2b ustawy lustracyjnej jest to zakaz pełnienia funkcji publicznej, a więc chodzi o wydalenie ze służby. Według sądu, kara tego rodzaju jest „ostateczną i najsurowszą z kar dyscyplinarnych” przewidzianych w p.u.s.p.

Pytający sąd stwierdził, że kwestionowane przepisy w zakresie, w jakim nie zawierają wymagania uzyskania zgody sądu dyscyplinarnego na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Brak tego rodzaju „powoduje, iż składane wnioski, formalnie mieszczące się w granicach prawa, ignorują treść art. 181 Konstytucji RP, a równocześnie takie działanie narusza treści art. 7 i 10 ust. 1 Konstytucji RP”.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 26 listopada 2012 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zdaniem Prokuratora Generalnego, pytanie prawne Sądu Okręgowego w Gliwicach nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Prokurator Generalny stwierdził, że analiza uchwały SN z 23 marca 2011 r. (sygn. akt I KZP 31/10), orzeczenia sądu apelacyjnego oraz uzasadnienia pytania prawnego dowodzi, że pytający sąd w istocie kwestionuje prawidłowość rozstrzygnięcia sądu odwoławczego opartego na wykładni przyjętej przez SN.

Alternatywnie – na wypadek gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał pytanie prawne Sądu Okręgowego w Gliwicach za spełniające warunki jego dopuszczalności – Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, zgodnie z którym: 1) art. 80 § 1 p.u.s.p., w zakresie użytego terminu „odpowiedzialność karna” rozumianego jako odpowiedzialność wyłącznie za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, jest zgodny z art. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 181 Konstytucji, 2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność oraz zbędność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, uzasadnienie pytania prawnego pozwala przyjąć, że jego przedmiotem nie jest brak postulowanej przez sąd regulacji (pominięcie ustawodawcze), ale ukształtowana w praktyce stosowania prawa treść art. 80 § 1 p.u.s.p., ustalona przez znaczenie nadawane w orzecznictwie sądowym terminowi „odpowiedzialność karna”.

Prokurator Generalny stwierdził, że co do wskazanych w pytaniu prawnym art. 80 § 3 i 4 p.u.s.p. oraz art. 19 i art. 21 ustawy lustracyjnej postępowanie podlega umorzeniu ze względu na zbędność wydania wyroku; regulacja

kwestionowana przez sąd wynika bowiem tylko z art. 80 § 1 p.u.s.p. Prokurator uznał nadto, że sąd nie uzasadnił zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 7 i art. 10 ust. 1 Konstytucji, a zatem nie spełnił wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK; powołuje to niedopuszczalność wydania wyroku w tym zakresie.

Uzasadniając swe stanowisko dotyczące konstytucyjności art. 80 § 1 p.u.s.p., Prokurator Generalny rozpoczął od ustalenia konsekwencji faktycznych i prawnych złożenia przez osobę mającą status sędziego niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Przywołał treść art. 21e i art. 21f ustawy lustracyjnej, wskazał, że zgodnie z brzmieniem tych przepisów postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności za tzw. kłamstwo lustracyjne nie kończy się wydaniem orzeczenia przez sąd lustracyjny. Orzeczenie lustracyjne (niekorzystne dla osoby lustrowanej) zawiera wyłącznie stwierdzenie istnienia przesłanki faktycznej – złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Natomiast *per se* nie pociąga za sobą żadnych ujemnych konsekwencji prawnych dla osoby lustrowanej. Tego rodzaju konsekwencje mogą dopiero wynikać z orzeczenia sądu dyscyplinarnego, któremu orzeczenie lustracyjne jest przekazywane jako „podmiotowi właściwemu w sprawie pozbawienia osoby lustrowanej pełnienia funkcji publicznej”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, podstawowe znaczenie dla oceny charakteru postępowania lustracyjnego ma wykładnia art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej w części „sąd dyscyplinarny orzeka karę złożenia z urzędu lub inną przewidzianą w odpowiednich ustawach karę dyscyplinarną skutkującą pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej”. Skutkiem stwierdzenia w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2011 r. (sygn. K 19/08) niekonstytucyjności tego przepisu było uchylenie ograniczenia w zakresie wyboru przez sąd dyscyplinarny (komisję dyscyplinarną) sposobu ukarania osoby, która złożyła niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne. Prokurator Generalny wskazał, że z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału sądy dyscyplinarne (komisje dyscyplinarne) orzekające w sprawach osób wymienionych w art. 21f ust. 1 ustawy lustracyjnej „nabyły uprawnienie do niuansowania odpowiedzialności tych osób oraz stosowania sankcji adekwatnych do stopnia winy i okoliczności konkretnego wypadku”.

Prokurator Generalny zaznaczył, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 19/08 powoduje nadto konieczność „weryfikacji” przywołanej i krytykowanej przez pytający sąd uchwały SN o sygn. akt I KZP 31/10. SN orzekał w stanie prawnym, w którym art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej korzystał jeszcze z domniemania konstytucyjności. Prokurator Generalny uznał, że po wejściu w życie wymienionego wyroku Trybunału wyrażenie „odpowiedzialność karna” nabrało nowego znaczenia. Niezależnie od tego, czy odpowiedzialność karną zdefiniować na gruncie kodeksu karnego, czy na gruncie art. 42 Konstytucji, zawsze związana jest ona z wymierzaniem kar wobec jednostki. Tymczasem w postępowaniu lustracyjnym mamy do czynienia jedynie ze stwierdzeniem przez sąd lustracyjny naruszenia normy sankcjonowanej (ustaleniem sprawstwa), zatem stwierdzeniem, że sędzia podlega odpowiedzialności prawnej. Sąd lustracyjny nie ma kompetencji do orzekania o karze dla sędziego; tego rodzaju kompetencja przysługuje innemu organowi – sądowi dyscyplinarnemu. W postępowaniu, w którym stwierdzono tzw. kłamstwo lustracyjne, ustala się, czy sędzia naruszył pragmatykę służbową – czy skłamał co do uznawanej przez ustawodawcę za istotną właściwości (cechy) niezbędnej do prawidłowego wykonywania zawodu sędziego (dającej rękojmię rzetelnego wykonywania tego zawodu).

Prokurator Generalny stwierdził, że w świetle powyższego postępowanie lustracyjne nie może być uznane za odpowiedzialność karną ani w węższym, ani w szerszym znaczeniu.

Kolejno Prokurator Generalny odniósł się do zagadnienia przedmiotowego zakresu immunitetu sędziowskiego. Powołując poglądy wyrażone w doktrynie, wskazał, że poza konstytucyjnym zakresem immunitetu są odpowiedzialność dyscyplinarna i inne formy odpowiedzialności zawodowej, które nie mają charakteru powszechnego. To znaczy, że art. 181 Konstytucji jest w niniejszej sprawie nieadekwatnym wzorcem kontroli. Na marginesie, Prokurator Generalny wskazał, że immunitet chroni osoby nim objęte przed postępowaniem zmierzającym do stwierdzenia niezgodnego z prawem zachowania i wymierzeniem za to zachowanie sankcji; postępowanie to jest prowadzone przez upoważnione do tego organy „zewnątrzne (spoza korporacji zawodowej, w skład której wchodzi osoba objęta immunitetem)”. Tymczasem postępowanie dotyczące tzw. kłamstwa lustracyjnego – od jego wszczęcia do wymierzenia sankcji – nie jest prowadzone „nieprzerwanie” przez podmiot zewnętrzny. Gdyby przyjąć, że zgoda sądu dyscyplinarnego jest wymagana do uruchomienia postępowania dotyczącego złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego sędziego, to w zakresie reakcji karnej sąd ten wydawałby ją „samemu sobie”.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady określoności, Prokurator Generalny stwierdził, że art. 80 § 1 p.u.s.p., w rozumieniu wynikającym z uchwały SN o sygn. akt I KZP 31/10, wywołuje precyzyjną normę prawną. Tym samym podmioty zainteresowane mogą ustalić jej skutki prawne.

3. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 21 lutego 2013 r., zajął stanowisko, że art. 80 § 1 p.u.s.p. jest zgodny z art. 2 i art. 181 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sejm na początku odniósł się do kwestii spełnienia przesłanek dopuszczalności pytania prawnego. Stwierdził, że pytanie prawne Sądu Okręgowego w Gliwicach spełnia przesłankę podmiotową i przedmiotową, natomiast przesłankę funkcjonalną tylko w zakresie art. 80 § 1 p.u.s.p. Zdaniem Sejmu, istota pytania prawnego związana jest z rozumieniem wyrażenia „odpowiedzialność karna” w odniesieniu do instytucji zakazu pociągnięcia sędziego do tej odpowiedzialności – kwestię tę normuje art. 80 § 1 p.u.s.p., pozostałe jego ustępy dotyczą kwestii proceduralnych.

Sejm wskazał, że pytający sąd – w świetle przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) – jest związany „zapatrywaniami prawnymi” i „wskazaniami” sądu odwoławczego (art. 442 § 3 k.p.k. w związku z art. 19 ustawy lustracyjnej), a nadto nie ma możliwości zwrócenia się do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie „zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy” (art. 441 § 1 k.p.k.). W opinii Sejmu, okoliczności te przesądzają o spełnieniu przesłanki funkcjonalnej – pytający sąd nie ma możliwości usunięcia swych wątpliwości co do hierarchicznej zgodności przepisu w drodze jego wykładni w zgodzie z Konstytucją.

Sejm stwierdził, że w pytaniu prawnym – wbrew wymaganiom art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – nie uzasadniono zarzutu niezgodności art. 80 § 1 p.u.s.p. oraz art. 19 i art. 21 ustawy lustracyjnej z art. 7 Konstytucji. Ponadto – w opinii Sejmu – pytanie prawne nie spełnia wymagań jego dopuszczalności w zakresie dotyczącym art. 19 i art. 21 ustawy lustracyjnej – dopiero usunięcie wątpliwości konstytucyjnych co do art. 80 p.u.s.p. aktualizowałoby zarzuty stawiane przepisom ustawy lustracyjnej.

Uzasadniając swe stanowisko w części dotyczącej konstytucyjności art. 80 § 1 p.u.s.p., Sejm przede wszystkim podniósł, że przyjęte w uchwale SN o sygn. akt I KZP 31/10 rozumienie pojęcia „odpowiedzialność karna” nie ma charakteru utrwalonego. Wskazał, że analiza dorobku orzeczniczego SN i sądów niższych instancji dowodzi, że powołany przepis jest interpretowany w różny sposób. Poza uchwałą o sygn. akt I KZP 31/10, podobny rezultat interpretacyjny SN przyjął w wyroku z 17 sierpnia 2011 r. (sygn. akt II KO 72/10). Zdaniem Sejmu, „wartość perswazyjna ww. orzeczeń Sądu Najwyższego – na co wskazuje choćby i niniejsze pytanie prawne – jest ograniczona ze względu na incydentalny charakter oraz niedostatek przekonujących argumentów”.

Sejm zwrócił uwagę, że sądy zaczęły się domagać zgody sądu dyscyplinarnego na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności za tzw. kłamstwo lustracyjne od momentu wydania przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego uchwały interpretującej art. 196 Konstytucji, w której przyjęto, iż pociągnięcie sędziego TK do odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego wymaga zgody. Od tego czasu – jak wskazał SN w uchwale o sygn. akt I KZP 31/10 – sądy okręgowe często umarzały postępowanie. Sejm dodał, że także SN przyjął szersze rozumienie pojęcia „odpowiedzialność karna”, np. w uchwale z 16 grudnia 2005 r. (sygn. akt SNO 44/05), a na konieczność zgodnego z Konstytucją interpretowania art. 80 p.u.s.p. zwrócono też uwagę w uchwale SN z 27 maja 2009 r. (sygn. akt I KZP 5/09).

Sejm stwierdził, że prokonstytucyjna wykładnia art. 80 § 1 p.u.s.p. jest nie tylko możliwa, ale i konieczna. Interpretacja tego przepisu prowadzi do wniosku, że użyte w nim wyrażenie „odpowiedzialność karna” nie jest jednoznaczne językowo, ustalenie jego znaczenia wymaga więc sięgnięcia do innych metod wykładni. Zdaniem Sejmu, jeśli art. 80 § 1 p.u.s.p. stanowi wykonanie konstytucyjnej dyrektywy, mającej na celu zagwarantowanie niezależności sędziowskiej, to trzeba przyjąć, że użyte w nim wyrażenie „odpowiedzialność karna” ma takie samo znaczenie jak na gruncie art. 181 Konstytucji. Przepis ten powinien być zatem interpretowany przez pryzmat wykładni systemowej pionowej, a nie poziomej (przez odniesienie do pojęć użytych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.). Dlatego – w ocenie Sejmu – podstawowe znaczenie ma ustalenie użytego w art. 181 Konstytucji pojęcia „odpowiedzialność karna”.

Powołując się na poglądy wyrażone w doktrynie, Sejm podkreślił, że pojęcie „odpowiedzialności karnej” użyte w art. 181 Konstytucji ma szerokie znaczenie, obejmując wszystkie rodzaje odpowiedzialności, której konsekwencją jest wymierzenie kary, niezależnie od rodzaju ustawy regulującej odpowiedzialność i niezależnie od rodzaju podmiotu wymierzającego karę. W ocenie Sejmu, przemawia za tym także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym przyjęto, że zakres normowania art. 42 ust. 1 Konstytucji obejmuje też odpowiedzialność dyscyplinarną oraz odpowiedzialność lustracyjną. Sejm podkreślił, że orzecznictwo TK koresponduje w tym zakresie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który przyjął, że polskie postępowanie lustracyjne jest objęte gwarancjami części karnej art. 6 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.).

Sejm dodał, że za szerokim rozumieniem pojęcia „odpowiedzialność karna” przemawiają także względy funkcjonalne związane z istotą immunitetu sędziowskiego, który ma swe źródło bezpośrednio w Konstytucji. Immunitet ten stanowi jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Jego celem jest ochrona ważnego społecznie zaufania do wymiaru sprawiedliwości, a nie ochrona grupy funkcjonariuszy przed odpowiedzialnością karną za popełnione przestępstwa. Sejm podkreślił, że pochopne oskarżenie sędziego o złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego może prowadzić do podważenia powagi wymiaru sprawiedliwości i społecznego zaufania do niego. Zdaniem Sejmu, „niezwykle ważne jest to, że sąd dyscyplinarny będzie mógł dokonać rzeczywistej kontroli faktycznych i prawnych podstaw takiego wniosku i wydać zezwolenie na wszczęcie postępowania tylko wtedy, gdy będzie zachodziło dostatecznie uzasadnione podejrzenie dopuszczenia się kłamstwa lustracyjnego”.

4. Pismami z 10 grudnia 2014 r. przewodniczący składu orzekającego na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o TK zwrócił się do:

– Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej o przedstawienie informacji na temat: 1) liczby oświadczeń lustracyjnych sędziów, które wpłynęły do Biura Lustracyjnego IPN; 2) liczby oświadczeń lustracyjnych sędziów, które były analizowane przez Biuro Lustracyjne IPN oraz tych, które są analizowane aktualnie oraz 3) liczby oświadczeń lustracyjnych sędziów, w przypadku których prokurator Biura Lustracyjnego złożył wniosek do sądu o wszczęcie postępowania lustracyjnego;

– Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie informacji na temat: 1) liczby spraw toczących się przed sądami okręgowymi i apelacyjnymi, dotyczących zgodności z prawdą oświadczeń lustracyjnych sędziów; 2) liczby spraw prawomocnie zakończonych, dotyczących zgodności z prawdą oświadczeń lustracyjnych sędziów; w szczególności o informację, ile spośród tych spraw zakończyło się orzeczeniem stwierdzającym fakt złożenia przez sędziego oświadczenia niezgodnego z prawdą oraz 3) praktyki sądów okręgowych i apelacyjnych w tego rodzaju sprawach co do wymagania wyrażenia zgody przez sąd dyscyplinarny na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności.

4.1. W piśmie z 29 grudnia 2014 r. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej poinformował, że: 1) do Biura Lustracyjnego wpłynęło 8071 oświadczeń lustracyjnych osób pełniących funkcje sędziego lub ubiegających się o objęcie tej funkcji; 2) w odniesieniu do 3649 oświadczeń po dokonaniu ich weryfikacji prokurator wydał zarządzenie o pozostawieniu sprawy bez dalszego biegu wobec braku wątpliwości co do zgodności z prawdą analizowanych oświadczeń; 3) obecnie Biuro Lustracyjne weryfikuje oświadczenia kolejnych 228 sędziów; 4) w 9 sprawach prokurator Biura Lustracyjnego wystąpił zgodnie z art. 52e ust. 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2014 r. poz. 1075) do sądu z wnioskiem o wszczęcie postępowania lustracyjnego wobec zaistnienia wątpliwości co do zgodności analizowanych oświadczeń złożonych przez sędziów.

4.2. W piśmie z 9 stycznia 2015 r. Dyrektor Departamentu Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości w Ministerstwie Sprawiedliwości przedstawił informacje o liczbie toczących się w poszczególnych apelacjach postępowań w sprawach zgodności z prawdą oświadczeń lustracyjnych sędziów, a także o praktyce sądów apelacyjnych i okręgowych związanej z wymaganiem wyrażenia zgody przez sąd dyscyplinarny na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności za tzw. kłamstwo lustracyjne. W tych okręgach, w których toczyły się lub toczą postępowania w tego rodzaju sprawach (liczba tych spraw waha się od 0 do 3 w poszczególnych okręgach), sądy zajmowały różne stanowiska co do wymagania zgody sądu dyscyplinarnego na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności za tzw. kłamstwo lustracyjne, przy czym – jak wynika z przytoczonych danych – w większości wypadków sądy apelacyjne zajmują stanowisko, że zgoda ta nie jest wymagana, natomiast rozbieżność ujawnia się wśród sądów okręgowych.

II

Na rozprawę 2 kwietnia 2015 r. nie stawił się prawidłowo powiadomiony przedstawiciel Sądu Okręgowego w Gliwicach. Główne motywy pytania prawnego przedstawił sędzia sprawozdawca.

W trakcie rozprawy przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko pisemne w części dotyczącej umorzenia postępowania, natomiast zmodyfikował je w części dotyczącej oceny konstytucyjności art. 80 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133; dalej: p.u.s.p.), wnosząc o stwierdzenie, że przepis ten w zakresie użytego terminu „odpowiedzialność karna” rozumianego jako odpowiedzialność wyłącznie za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, jest zgodny z art. 2 i art. 181 Konstytucji. Prokurator Generalny uznał, że art. 181 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem w rozpoznawanej sprawie.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko pisemne.

W rozprawie wzięli udział przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości i Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

W dalszej części rozprawy uczestnicy postępowania i przedstawiciele organów wezwanych do udziału w postępowaniu udzielili odpowiedzi na pytania składu orzekającego. Odpowiadając na pytania dotyczące praktyki na tle art. 20 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2013 r. poz. 1388), przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że sąd, do którego wpływa wniosek prokuratora biura lustracyjnego, nie ma możliwości odmowy wszczęcia postępowania lustracyjnego. Przedstawiciel Prezesa IPN powiedział z kolei, że nie zna przypadku, w którym sąd odmówiłby wszczęcia takiego postępowania. Wyjaśnił też, że nie można określić, kiedy zakończy się weryfikacja oświadczeń lustracyjnych sędziów, która jest teraz *de facto* zawieszona ze względu na liczbę oświadczeń innych podmiotów, przede wszystkim osób kandydujących w wyborach samorządowych. Dodał, że IPN od pewnego czasu przyjął zasadę losowego doboru oświadczeń do weryfikacji.

Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, by wydać orzeczenie, i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd Okręgowy w Gliwicach postanowieniem z 21 czerwca 2012 r. przedstawił pytanie prawne dotyczące konstytucyjności przepisów dwóch ustaw.

1.1. Pierwszy kwestionowany przepis to art. 80 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133; dalej: p.u.s.p.). Należy zaznaczyć, że po wszczęciu postępowania w niniejszej sprawie ogłoszono tekst jednolity tej ustawy. Ponieważ kwestionowany przepis nie był w tym czasie zmieniany, w dalszej części uzasadnienia TK odwoływał się do tego tekstu.

Pytający sąd zakwestionował art. 80 p.u.s.p., używając następującej formuły: „w zakresie niezawierającym regulacji trybu składania wniosków o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności sędziów za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego i ustawowo określonych przesłanek wyrażenia zgody na pociągnięcie do tejże odpowiedzialności”.

Art. 80 § 1 p.u.s.p. ma następujące brzmienie: „Sędzia nie może być zatrzymany ani pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego. Nie dotyczy to zatrzymania w razie ujęcia sędziego na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Do czasu wydania uchwały zezwalającej na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej wolno podejmować tylko czynności niecierpiące zwłoki”. Pozostałe ustępy tego przepisu dotyczą szczegółowych kwestii proceduralnych związanych z uchyleniem immunitetu sędziego.

Rekonstruując przedmiot pytania prawnego, trzeba było uwzględnić, że jest ono oparte na polemice ze stanowiskiem SN wyrażonym w uchwale z 23 marca 2011 r. (sygn. I KZP 31/10, OSNKW nr 3/2011, poz. 23) a dotyczącym interpretacji wyrażenia „odpowiedzialność karna” użytego w art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.; dalej: ustawa o prokuraturze). SN, po rozpoznaniu zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy, „Czy art. 54 ustawy [o prokuraturze, Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, ze zm.] znajduje zastosowanie do osoby poddanej postępowaniu lustracyjnemu w trybie ustawy [z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425]”, stanął na stanowisku, że zawarty w art. 54 ust. 1 ustawy o prokuraturze termin „odpowiedzialność karna” oznacza wyłącznie odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Taki sam rezultat interpretacyjny w odniesieniu do immunitetu sędziowskiego przyjął sąd apelacyjny, uchylając wcześniejszy wyrok pytającego sądu i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania przez ten sąd.

Z zestawienia treści przepisu z formułą zakresową pytania prawnego, a także z argumentacją zawartą w jego uzasadnieniu, wynika, że pytający sąd zakwestionował to, iż art. 80 p.u.s.p. nie dotyczy wyrażania przez upoważniony do tego podmiot zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, a w konsekwencji – nie określa też trybu składania wniosków o zezwolenie na pociągnięcie do tego rodzaju odpowiedzialności. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd stwierdził, że kwestionuje tak zdefiniowane „zaniechanie ustawodawcze”, odwołując się przy tym do stanowiska TK dotyczącego kompetencji sądu konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności tzw. pominięć prawodawczych.

Pytający sąd przedmiotem pytania prawnego uczynił określony przepis, a zarzuty niekonstytucyjności sformułował wobec jego treści normatywnej nadanej mu przez SN, a także sąd wyższej instancji.

Takie postawienie pytania wymagało rozstrzygnięcia, czy dotyczy ono treści kwestionowanego przepisu, czy jednego z możliwych rezultatów interpretacyjnych tego przepisu. Rozstrzygnięcie to musiało być dokonane – po pierwsze – podczas badania przesłanki funkcjonalnej, po drugie – było konieczne ze względu na określenie przedmiotu kontroli konstytucyjności w niniejszym postępowaniu.

1.2. Jeśli chodzi o przesłankę funkcjonalną, Trybunał Konstytucyjny przyjmował w dotychczasowym orzecznictwie, że nie jest ona spełniona wówczas, gdy wątpliwości konstytucyjne mogą być usunięte przez sam sąd orzekający przez zastosowanie znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją. Trybunał wielokrotnie zaznaczał, że do jego kompetencji nie należy dokonywanie wiążącej wykładni ustaw. Wykładnia przepisów należy bowiem do sądów jako organów powołanych do stosowania prawa. Trybunał wskazywał też, że nie leży w jego kompetencjach określanie, która z – kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne – interpretacji określonego przepisu jest właściwa. Działalność Trybunału ma na celu wyeliminowanie z porządku prawnego normy niezgodnej z Konstytucją, a nie przesądzenie, który z możliwych wariantów interpretacyjnych wyrażającego tę normę przepisu powinien być przyjęty przez sądy. Pytanie prawne nie jest bowiem środkiem służącym do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie jest jednoznacznie interpretowana w praktyce ich stosowania. Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzyga wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Kompetencja taka przysługuje Sądowi Najwyższemu oraz Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Trybunał zaznaczał także, że choć przedmiotem pytania prawnego nie może być samodzielnie postawiony problem poprawności przyjmowanej przez sąd wykładni przepisów mających służyć za podstawę prawną wydawanego orzeczenia, to jednak zagadnienie interpretacji kwestionowanych przepisów może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w sytuacji, gdyby sąd występujący z pytaniem prawnym uznał, że przyjęty w orzecznictwie i utrwalony sposób ich rozumienia pozostaje w sprzeczności z unormowaniami zawartymi w akcie hierarchicznie wyższym.

Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy, należy zauważyć, że z pytaniem prawnym wystąpił sąd (pierwszej instancji), któremu przekazano sprawę do ponownego rozpoznania. W świetle przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) sąd ten jest związany „zapatrywaniami prawnymi i wskazaniem sądu odwoławczego co do dalszego postępowania” (art. 442 § 3 k.p.k.). Jak wskazują komentatorzy „zapatrywania prawne” to „wskazania interpretacyjne stosowane w sprawie norm prawa materialnego lub procesowego (...)” – (T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego, Komentarz*, artykuły 1-467, t. 1, Warszawa 2014), „wykładnia prawa dokonana przez sąd odwoławczy” (P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgrzyzek, *Kodeks postępowania karnego, komentarz do artykułów 297-467*, t. 2, Warszawa 2011). „Wiążą one sąd ponownie rozpoznający sprawę, ale związanie przestaje funkcjonować w razie zmiany stanu prawnego powstałej po uchynieniu wyroku, gdy w jej wyniku wyrażone zapatrywanie prawne uległo dezaktualizacji” (T. Grzegorzczak, op.cit.). W tej konkretnej sytuacji procesowej sąd, który przedstawił pytanie prawne, nie ma zatem możliwości rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy opierając się na wykładni, którą uważa za zgodną z Konstytucją i przyjęcia innego rezultatu interpretacyjnego niż wynikający z orzeczenia sądu apelacyjnego, który z kolei oparł się na stanowisku SN.

Nadto pytający sąd nie ma możliwości zwrócenia się do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie „zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy”. Zgodnie bowiem z art. 441 § 1 k.p.k. uczynić to może jedynie sąd odwoławczy przy rozpoznawaniu środka odwoławczego.

W tym miejscu należało rozstrzygnąć, czy badając przesłankę funkcjonalną, Trybunał Konstytucyjny powinien brać pod uwagę, że wątpliwości konstytucyjne mogą być usunięte przez zastosowanie przyjętych w kulturze prawnej reguł wykładni obiektywnie i niezależnie od sytuacji procesowej sądu występującego z pytaniem prawnym, czy też ta sytuacja winna być uwzględniana podczas badania legitymacji sądu do przedstawienia pytania prawnego. Mając na uwadze, że art. 193 Konstytucji mówi o wpływie wyroku TK na „rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”, a zatem odnosi przesłankę funkcjonalną do konkretnej sprawy, i że w orzecznictwie Trybunału nadal aktualne pozostaje stanowisko co do zasadności podziału kontroli konstytucyjności na konkretną i abstrakcyjną, a nadto przyjmując, że w przypadku niedających się usunąć wątpliwości co do istnienia legitymacji do wystąpienia z danym pytaniem prawnym powinny one zostać rozstrzygnięte na rzecz jego merytorycznego rozpoznania, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pytanie prawne Sądu Okręgowego w Gliwicach spełnia przesłankę funkcjonalną. Jak trafnie zauważył Sejm – „pytanie prawne sądu jest (...) działaniem *ultima ratio* w ramach obowiązującej procedury”.

1.3. W niniejszej sprawie przeprowadzenie kontroli konstytucyjności art. 80 § 1 p.u.s.p. wymagało rozstrzygnięcia, czy sąd kwestionuje konstytucyjność jednego z możliwych wariantów interpretacyjnych tego przepisu, czy też treść, jaką temu przepisowi nadała powszechna praktyka jego stosowania.

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że jeśli określony sposób rozumienia przepisu znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, iż przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odczytały z niego najwyższe instancje sądowe.

Aby określić treść art. 80 § 1 p.u.s.p. nadaną mu w procesie stosowania prawa, konieczne było dokonanie analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego.

Należało zauważyć, że powołana przez pytający sąd uchwała SN z 23 marca 2011 r. o sygn. akt I KZP 31/10 wpłynęła na kształtowanie się linii orzeczniczej tego sądu, zgodnie z którą użyte w art. 80 § 1 p.u.s.p. wyrażenie „odpowiedzialność karna” obejmuje jedynie odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Argumenty, które SN w uchwale o sygn. akt I KZP 31/10 wskazał jako przesądzające o takim rezultacie interpretacyjnym przepisów regulujących immunitet prokuratorski, recypowano w orzecznictwie SN dotyczącym immunitetu sędziowskiego.

SN uznał, że w sprawach immunitetowych pojęcie „odpowiedzialności karnej” powinno być interpretowane wąsko. Oprócz dokonania wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej przepisów ustawy o prokuraturze i ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.), SN rozważył problem wąskiego i szerokiego rozumienia „odpowiedzialności karnej”, porównując treść art. 42 ust. 1 Konstytucji z jej przepisami dotyczącymi immunitetów. Przychylając się do wynikającego z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stanowiska, że pojęcie „odpowiedzialności karnej” na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym znaczeniu, ale także odpowiedzialność za wykroczenia, dyscyplinarną, odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i wreszcie – odpowiedzialność za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, SN zaznaczył, że włączenie tej ostatniej do zakresu normowania art. 42 ust. 1 Konstytucji wiąże się z gwarancyjnym charakterem tego przepisu.

Zdaniem SN, pojęcie „odpowiedzialność karna”, zawarte w konstytucyjnych przepisach regulujących instytucje immunitetów formalnych, ogranicza się do odpowiedzialności za przestępstwo. Koresponduje to z istotą instytucji immunitetu. Konstytucyjne i ustawowe przepisy związane z immunitetami materialnymi czy formalnymi, jako regulacje uchylające lub uniemożliwiające realizację określonych form odpowiedzialności, stanowią wyjątek od zasady osobistej odpowiedzialności za naruszenie norm prawa oraz od zasady równości obywateli wobec prawa. Zgodnie z utrwaloną regułą *exceptiones non sunt extendendae* przepisy te nie mogą być interpretowane rozszerzająco, a do tego sprowadzałoby się uznanie, że immunitety formalne w ujęciu konstytucyjnym i w konsekwencji także ustawowym dotyczą odpowiedzialności karnej *sensu largo*. Odmienne – jak zaznacza SN – rzecz się ma w odniesieniu do sposobu wykładni art. 42 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten znajduje się w rozdziale II Konstytucji, normującym wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, w części dotyczącej wolności i praw osobistych. Przedmiotem regulacji, podobnie zresztą jak w przypadku art. 6 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.), są – w rozważanym aspekcie – gwarancje procesowe jednostki poddanej represji państwa. Pozostając na gruncie przywołanego wcześniej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, SN przyjął, że to właśnie w konsekwencji takiej wykładni uznano odpowiedzialność za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego za odpowiedzialność represyjną (odpowiedzialność karną *sensu largo*, odpowiedzialność penalną, *quasi-karną*).

SN zauważył, że uchylenie immunitetu formalnego jest konsekwencją podjęcia stosownej uchwały przez niezawisły w zakresie orzekania sąd dyscyplinarny, po uprzednim ustaleniu, że istnieje dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa. Tymczasem na gruncie obu ustaw lustracyjnych postępowanie lustracyjne wszczynają odrębne orzeczenie sądu, badającego przed wydaniem takiego orzeczenia, czy przedłożone materiały wskazują na możliwość złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, co należy chronić interesy osoby lustrowanej przed pochopnym czy bezpodstawnym wszczęciem takiego postępowania. SN stwierdził, że przyjęcie poglądu, iż wszczęcie postępowania lustracyjnego powinno być poprzedzone zgodą sądu dyscyplinarnego, prowadzi do nieracjonalnego „dublowania” orzekania przez niezawisłe organy w tym samym przedmiocie.

Podsumowując, w opinii SN, określenie „odpowiedzialność karna” zawarte w art. 42 ust. 1 Konstytucji i w jej przepisach regulujących immunitety ma odmienne znaczenie. SN stwierdził: „Pozornie kłóci się to z zasadami racjonalności ustawodawcy oraz konsekwencji językowej w ramach tego samego aktu prawnego i prowadzi w efekcie do naruszenia zakazu wykładni homonimicznej. Zważywszy jednak na złożoność i wielopłaszczyznowość ustawy zasadniczej, łączącej w sobie regulacje dotyczące wielu gałęzi prawa i obszarów życia społecznego,

co pociąga za sobą najdalej idącą ogólnikowość terminologiczną oraz oczywiście odmienne cele i zakresy normowania wskazanych wyżej przepisów (z jednej strony przepis o charakterze gwarancyjnym, zasadniczy z punktu widzenia zabezpieczenia podstawowych praw obywatelskich w postępowaniach represyjnych, z drugiej zaś instytucje stanowiące wyjątek od zasady osobistej odpowiedzialności prawnej), odstąpienie od zakazu wykładni homonimicznej uznać należy za uzasadnione. Ponadto odmienny wynik rozumowania musiałby prowadzić do niemożliwego do zaakceptowania stanowiska, że następstwem konsekwencji terminologicznej w zakresie pojęcia «odpowiedzialność karna» jest konieczność uzyskiwania zgody na pociągnięcie poszczególnych osób korzystających z immunitetu formalnego, w tym prokuratorów, do odpowiedzialności dyscyplinarnej”.

Podobne stanowisko, jeśli chodzi o rozumienie pojęcia „odpowiedzialność karna” z punktu widzenia regulacji immunitetu prokuratorskiego, SN zajął w wyroku z 7 września 2011 r. (sygn. akt V KK 221/11). W uzasadnieniu odwołał się do uzasadnienia uchwały I KZP 31/10.

Analogiczne stanowisko, jeśli chodzi o immunitet sędziowski, SN zajął w wyroku z 17 sierpnia 2011 r. (sygn. akt II KO 72/10, OSNKW nr 10/2011, poz. 92), a mianowicie: „Wszczęciu oraz prowadzeniu postępowania lustracyjnego w sprawie sędziego sądu powszechnego, który złożył oświadczenie, o jakim mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.) nie stoi na przeszkodzie brak zezwolenia sądu dyscyplinarnego, o którym mowa w art. 80 § 1 ustawy [p.u.s.p.] (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.)” – (zob. też postanowienie SN z 13 marca 2013 r., sygn. akt V KK 389/12, OSNKW nr 7/2013, poz. 56).

Wśród wypowiedzi SN dotyczących omawianego zagadnienia brak orzeczeń, w których SN dokonałby innej interpretacji niż wyżej omówiona. Interpretacja ta może być więc kwalifikowana jako ustalająca określoną treść normatywną art. 80 § 1 p.u.s.p. w praktyce jego stosowania. A to znaczy, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 80 § 1 p.u.s.p. o treści wskazanej w omówionych orzeczeniach SN.

1.4. W niniejszej sprawie uzasadnione było odniesienie się do jeszcze jednej kwestii. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały o sygn. akt I KZP 31/10 powołał uchwałę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 13 lipca 2010 r., w której stwierdzono, że: „1. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w związku z przepisami ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jednolity Dz. U. z 11 kwietnia 2007 r., Nr 63 poz. 425, dalej: ustawa o ujawnianiu informacji), a w szczególności art. 19 i art. 21 tej ustawy: określona w powołanej wyżej ustawie odpowiedzialność osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 tej ustawy – jest odpowiedzialnością karną w rozumieniu art. 42 Konstytucji RP; 2. Zgodę na pociągnięcie sędziego Trybunału Konstytucyjnego do odpowiedzialności określonej przepisami ustawy o ujawnianiu informacji wyraża na podstawie art. 196 Konstytucji RP i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego”.

SN wskazał, że mimo zastrzeżeń związanych z charakterem prawnym tej uchwały, wpłynęła ona na orzecznictwo sądów powszechnych, które w sprawach dotyczących zgodności z prawdą oświadczenia lustracyjnego zaczęły badać kwestię przeszkody procesowej – braku zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności (SN podał m.in. przykłady orzeczeń sądów okręgowych, które umarzały postępowania w sprawach dotyczących prokuratorów, posłów i sędziów, w tym sędziów TK). W literaturze także wskazano, że uchwała ta nie jest wprawdzie orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, ale wpłynęła na orzecznictwo sądów powszechnych (zob. P. Kardas, *Kilka uwag o wiążącej mocy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego /rozważania na marginesie uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2010 r./*, [w:] *Problemy penologii i praw człowieka na początku XXI stulecia. Księga poświęcona pamięci Profesora Zbigniewa Hołdy*, red. B. Stańdo-Kawecka, K. Krajewski, Warszawa 2011, s. 183 i nast.).

Takie stanowisko w sprawie uchwały, o której mowa, zajął także Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie. Przyjął mianowicie, że niezależnie od opinii co do jej prawnego charakteru stała się ona faktem społecznym, ponieważ wyrażony w niej pogląd zaczął oddziaływać na orzecznictwo sądów powszechnych i ujawnił problem konstytucyjny sprowadzający się do odpowiedzi na pytanie, czy immunitet, o którym mowa w art. 181 Konstytucji, obejmuje także odpowiedzialność lustracyjną sędziego.

1.5. Jak wcześniej wskazano, w *petitum* pytania prawnego sąd zakwestionował kilka przepisów: art. 80 p.u.s.p. oraz art. 19 i art. 21 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2013 r. poz. 1388; dalej: ustawa lustracyjna). Z uzasadnienia pytania prawnego wynika jednak, że sformułowane przez sąd zarzuty

można było przyporządkować tylko jednemu przepisowi, a ściśle – treści normatywnej zawartej w jego jednej jednostce redakcyjnej.

Jeśli chodzi o art. 80 p.u.s.p., należy zauważyć, że zarzuty niekonstytucyjności postawione w pytaniu prawnym dotyczą jedynie treści § 1 tego przepisu; sąd nie sformułował i nie uzasadnił zarzutów niezgodności treści pozostałych paragrafów ze wskazanymi w pytaniu wzorcami konstytucyjnymi. To znaczy, że w tym zakresie nie spełnił wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Podobnie sąd nie sformułował i nie uzasadnił zarzutów niekonstytucyjności art. 19 i art. 21 ustawy lustracyjnej. Przepisy te mają charakter przepisów odsyłających: nakazują w postępowaniu lustracyjnym odpowiednie stosowanie przepisów k.k. Sąd kwestionuje je „w zakresie, w jakim do postępowania w przedmiocie odpowiedzialności karnej nie nakazują stosowania odpowiednio art. 80 [p.u.s.p.] w postępowaniu lustracyjnym”. Niezależnie od niejasności związanych z taką formułą zaskarżenia, należy wskazać, że w uzasadnieniu pytania prawnego nie ma takiego fragmentu, z którego można było zrekonstruować zaskarżenie w tym zakresie.

Jeśli chodzi o zarzuty niekonstytucyjności sformułowane w pytaniu prawnym, należy wskazać, że sąd – wbrew wymaganiom art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – nie uzasadnił zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 7 Konstytucji.

Niespełnienie wymagań określonych w art. 32 ust. 1 ustawy o TK powoduje umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w opisanym zakresie. Zatem kontrola konstytucyjności w niniejszym postępowaniu dotyczyła jedynie zgodności art. 80 § 1 p.u.s.p. z art. 2 i art. 181 Konstytucji.

2. Instytucja immunitetu sędziowskiego ma swe źródło w art. 181 Konstytucji, zgodnie z którym: „Sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego”. W literaturze podkreślono, że konstytucyjne umocowanie immunitetu sędziowskiego powoduje, iż immunitetowe regulacje ustawowe mają jedynie znaczenie akcesoryjne – „przepisy te formułują zasadniczo procedury związane z funkcjonowaniem ochrony immunitetowej, zaś regulacje konstytucyjne wyznaczają konstrukcję i ramy immunitetu względnego *sensu stricto* połączonego z przywilejem nietykalności” (B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2009, s. 141).

Ustawodawca, zgodnie z kompetencją przyznaną mu w art. 181 Konstytucji, wskazał w art. 80 § 1 p.u.s.p. sąd właściwy do wyrażania zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej. Natomiast w zakresie obejmującym wyrażenie „sędzia nie może być (...) pociągnięty do odpowiedzialności karnej” powtórzył treść zawartą w przywołanym przepisie ustawy zasadniczej. Odtworzenie wyrażonej w nim normy prawnej wymaga przede wszystkim wykładni art. 181 Konstytucji. Należy bowiem podkreślić, że pytanie prawne, na podstawie którego wszczęto postępowanie w niniejszej sprawie, odnosi się właśnie do tego fragmentu art. 80 § 1 p.u.s.p., a nie do pozostałych jego elementów – dotyczy ono zakresu przedmiotowego immunitetu sędziowskiego, a ten określono w art. 181 Konstytucji. Swoisty charakter niniejszej sprawy wyraża się w tym, że ocena konstytucyjności zaskarżonego przepisu wymaga – co oczywiste – ustalenia treści wyrażonej w nim normy prawnej (przedmiotu kontroli) oraz normy będącej w danym przypadku wzorcem kontroli; przy czym w rozważanym przypadku ustalenie treści wzorca (art. 181 Konstytucji) spleta się z ustaleniem przedmiotu kontroli (art. 80 § 1 p.u.s.p.).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał znaczenie immunitetu sędziowskiego jako instytucji kluczowej w mechanizmie gwarantującym konstytucyjną, systemową pozycję sądownictwa wobec innych władz. Szeroko o tej instytucji wypowiedział się w wyroku pełnego składu z 28 listopada 2007 r. o sygn. K 39/07 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy istotne są następujące zawarte w nim ustalenia:

– Formalny immunitet sędziowski służy stabilizacji, niezbędnej dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości jako jednej z władz konstytucyjnych, i zabezpiecza sądy i sędziów w ich niezależnym orzekaniu. Immunitet ma swój aspekt podmiotowy (subiektywny), przejawiający się w tym, że chroni konkretną osobę. Jednakże ów doniosły ochronny skutek wobec konkretnej osoby ma charakter wtórny, w tym znaczeniu, że uzupełnia zasadniczy cel i *ratio* immunitetu formalnego, jakim jest ochrona należytego, bo niezależnego i wolnego od nacisków, działania wymiaru sprawiedliwości.

– Immunitet zabezpiecza odrębność wymiaru sprawiedliwości od innych władz, chroniąc piastunów wymiaru sprawiedliwości przed prowokacją i retorsją, a także przed naciskami (choćby pośrednimi) ze strony innych władz czy – co współcześnie stanowi największe zagrożenie odrębności trzeciej władzy – przed wpływem ośrodków

politycznych, zainteresowanych obsadą wymiaru sprawiedliwości, oraz przed niewłaściwie ukierunkowanym naciskiem medialnym.

– Sądy zależne (od egzekutywy) i pozbawieni niezawisłości (choćby tylko wewnętrznej) sędziowie – nie mogą współtworzyć skutecznie działającego mechanizmu równoważenia się władz, o którym mowa w art. 10 Konstytucji. Zależność sądów i dyspozycyjność (albo tylko brak odwagi cywilnej) sędziów powodują, że mechanizm, któremu ma służyć zasada podziału władzy, staje się fasadowy.

– W warunkach nieutralnego obyczaju demokratycznego i niższej sprawności profesjonalnej aparatu państwowego, a zwłaszcza „szlifującego się” dopiero mechanizmu rozdziału władz (a więc w tzw. młodych demokracjach), istnienie immunitetu sędziowskiego jest ważnym komponentem niezawisłości (niezależności) sędziów. A ta z kolei jest koniecznym warunkiem rządów prawa i podstawową gwarancją rzetelnego procesu sądowego.

– Sytuację, w której usiłowanie zniesienia immunitetu jest nazbyt łatwe, można porównać z sytuacją, w której immunitet nie istnieje. Sam fakt skierowania przeciw sędziemu wniosku o pozbawienie immunitetu szkodzi jego reputacji. I jeśli nawet później okaże się, że wniosek był bezpodstawny, a sędzia wróci do orzekania, zarówno jego dobre imię, jak i jego własna gotowość do okazywania odwagi i niezależności nie będą nienaruszone.

L. Garlicki w komentarzu do Konstytucji (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007) wskazuje, że immunitet obejmuje wszelkie czyny popełnione przez sędziego, związane zarówno ze sprawowaniem urzędu, jak i pozostające z tym bez związku. Immunitet ma więc charakter zupełny, bo tylko w ten sposób można zagwarantować sędziemu pełne bezpieczeństwo. Użyte w art. 181 Konstytucji wyrażenie „odpowiedzialność karna” – jak utrzymuje – powinno być rozumiane szeroko: odnosi się ono nie tylko do wszelkiego rodzaju postępowań karnosądowych (we wszelkich ich stadiach, z postępowaniem przygotowawczym włącznie), ale także do innych powszechnych postępowań, w których sędziemu grozi ukaranie. Poza konstytucyjnym zakresem immunitetu pozostaje odpowiedzialność dyscyplinarna i inne formy odpowiedzialności zawodowej, które nie mają charakteru powszechnego. W *Komentarzu* wskazano nadto, że sformułowanie art. 181 w sposób oczywisty wyklucza możliwość odniesienia immunitetu sędziowskiego do odpowiedzialności cywilnej i podobnej, zauważając, że doktryna wyraża się krytycznie o tym wyłączeniu (zob. S. Dąbrowski, A. Łazarska, komentarz do art. 80 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, red. A. Górski, T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, Warszawa 2009).

W wyroku o sygn. K 39/07 Trybunał Konstytucyjny odniósł się przede wszystkim do celów instytucji immunitetu sędziowskiego. W niniejszej sprawie trzeba było odpowiedzieć na pytanie, jaki powinien być z punktu widzenia tak wyznaczonych celów zakres przedmiotowy tego immunitetu, a dokładnie – czy zakresem tym jest objęte także postępowanie lustracyjne. Istotne wydaje się przy tym założenie, o którym mowa w komentarzu do art. 181 Konstytucji (L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005; zob. także wyrok pełnego składu TK z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81): ponieważ immunitet stanowi wyjątek od powszechnych zasad odpowiedzialności, nie może podlegać interpretacji rozszerzającej, a sposób wykładni i stosowania przepisów o immunitecie musi być podporządkowany realizacji funkcji immunitetu.

3. Rozstrzygając, czy immunitet sędziowski obejmuje także postępowanie lustracyjne, Trybunał uznał za niezbędne przypomnienie celów i charakteru postępowania lustracyjnego, odwołując się do ustaleń wynikających z jego wcześniejszego orzecznictwa.

3.1. Dotychczas stan prawny w omawianej dziedzinie kształtowały ustawy lustracyjne z 1997 r. i z 2006 r., wielokrotnie nowelizowane i poddawane kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Jako cel pierwszej z ustaw lustracyjnych (ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne, Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna z 1997 r.) wskazywano dążenie do wzmocnienia demokracji przez doprowadzenie do stanu, w którym ważne funkcje publiczne będą pełnione przez osoby niewiąkane we współpracę z organami bezpieczeństwa poprzedniej formacji ustrojowej. Jednocześnie już wówczas dostrzegano, że mechanizm lustracji powinien przewidywać gwarancje i instrumenty ochrony praw osób, wobec których prowadzone jest postępowanie lustracyjne, w szczególności powinien zapewniać ochronę praw osób niesłusznie o taką współpracę posądzonych. W orzeczeniu z 19 czerwca 1992 r. w sprawie o sygn. U 6/92 (OTK w 1992 r., cz. 1, poz. 13) Trybunał zwrócił uwagę na społeczne znaczenie informacji o współpracy z organami bezpieczeństwa, wynikające z powszechnie ujemnej oceny faktu współpracy, których podanie do wiadomości (nawet ograniczonego kręgu osób) „musi w praktyce prowadzić do naruszenia dobrego imienia osób objętych tą informacją i stwarzać swoistą karę infamii”.

Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając o konstytucyjności przepisów ustawy lustracyjnej z 1997 r. w wyroku z 10 listopada 1998 r. o sygn. K 39/97 (OTK ZU nr 6/1998, poz. 99), stwierdził, że: „(...) procedura lustracji, rozumianej jako prawem określony mechanizm badania związków i zależności osób zajmujących lub ubiegających się o najwyższe stanowiska państwowe albo zajmujących inne stanowiska publiczne, z którymi wiąże się szczególnie wysoki stopień odpowiedzialności, a równocześnie zaufania społecznego, co do zasady nie może budzić wątpliwości zarówno z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, a zwłaszcza wyrażoną w art. 2 koncepcją demokratycznego państwa prawnego, jak i z punktu widzenia międzynarodowych standardów”. Trybunał zaznaczał, że ujawnienie samego faktu uczestnictwa w strukturach bezpieczeństwa państwa „zostało uznane za instrument ochrony interesu publicznego i jawności życia publicznego” (zob. wyrok z 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19). Już w pierwszym orzeczeniu dotyczącym ustawy lustracyjnej z 1997 r. Trybunał podkreślał, że ustawa ta „nie dotyczy kontrolowania przeszłości osób kandydujących lub pełniących funkcje publiczne, lecz jedynie prawdziwości oświadczeń składanych przez nie w tym przedmiocie. Nie chodzi przeto o sankcjonowanie samego faktu współpracy, lecz przestrzeganie zasad prawdy i przejrzystości przez osoby obdarzone społecznym zaufaniem” – (wyrok z 21 października 1998 r., sygn. K 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97). Trybunał wziął tu pod uwagę jeszcze jedną wartość leżącą u podstaw lustracji, a mianowicie ujawnienie prawdy o związkach jednostki z poprzednim ustrojem.

Jeśli chodzi o standardy międzynarodowe, Trybunał odwoływał się do rezolucji nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, przyjętej 27 czerwca 1996 r., w której stwierdzono, że podstawowym celem stawianym procedurom lustracyjnym jest ochrona młodej demokracji. Usprawiedliwiając ustawodawstwo lustracyjne, Rada wskazuje, że zrozumiałe jest usunięcie ze stanowisk osób, w stosunku do których zachodzi prawdopodobieństwo, że nie będą sprawowały władzy zgodnie z demokratycznymi zasadami. W rezolucji zaznacza się jednocześnie, że środki takie dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy – respektując wymagania państwa rządów prawa – będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwu grożącemu podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokracji. Powołana rezolucja formułuje szereg istotnych kryteriów, według których należy kształtować „prawodawstwo lustracyjne”. Należą do nich: zasada odpowiedzialności indywidualnej, zagwarantowanie prawa do obrony, oparcie postępowania na zasadzie domniemania niewinności oraz możliwość legalnego odwołania się od każdej decyzji. W rezolucji zaznaczono też, że demokratyczne państwo prawa powinno szanować prawa i podstawowe wolności, takie jak prawo do rzetelnego procesu sądowego i prawo do przesłuchania, nawet tych, którzy będąc u władzy, zasadom tym urągali. Za niedopuszczalne Zgromadzenie uznaje nadużywanie procesu lustracji dla celów zemsty; celem lustracji nie jest karanie domniemych sprawców, bo to zadanie należy do prokuratorów i sądów karnych, lecz jest nim ochrona rodzącej się demokracji.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie także podkreślał, że mechanizm lustracyjny nie powinien być wykorzystywany w sposób sprzeczny z jego celami (zob. np. wyrok z 21 października 1998 r. o sygn. K 24/98).

Cel ustawy lustracyjnej z 2006 r. wskazany jest między innymi w jej preambule, która stanowi: „Stwierdzamy, że praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom przez osobowe źródło informacji, polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Mając na względzie powyższe, a także konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości, oraz ze względu na konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji o osobach pełniących takie funkcje, zajmujących takie stanowiska i wykonujących takie zawody (...)”. Należy przy tym zaznaczyć, że preambuła została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z art. 2 Konstytucji w zakresie obejmującym wyrazy „przez osobowe źródło informacji” (wyrok z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48). Jak to wynika z jej brzmienia, preambuła piętnuje współpracę z organami bezpieczeństwa państwa. Trybunał w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 2/07 odniósł się do celu ustawy lustracyjnej, wskazując, że ten element preambuły dowodzi penalnego charakteru ustawy (szerzej w punkcie 3.2).

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się o celu ustaw lustracyjnych jeszcze w wyroku z 19 kwietnia 2011 r. (sygn. K 19/08; OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 24). Podkreślając związek wyrokiem pełnego składu w sprawie o sygn. K 2/07, zaznaczył: „(...) określenie skutków orzeczenia lustracyjnego pozostaje w gestii ustawodawcy i jest konsekwencją przyjętej przez niego polityki rozliczeń z przeszłością. Zarówno wybór określonej wizji lustracji (w tym wypadku – składanie oświadczeń lustracyjnych podlegających następnie sądowej weryfikacji pod kątem ich prawdziwości), jak i wybór zachowań podlegających penalizacji (w tym wypadku – nieujawnienie

współpracy z organami bezpieczeństwa) jest wyborem politycznym, choć oczywiście stosowna regulacja prawna musi uwzględniać wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymogi ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

W Polsce ustawodawstwo lustracyjne zmieniało się wielokrotnie, zmieniały się również uzasadnienia aksjologiczne przyjmowanych rozwiązań. Konsekwencje związane przez ustawodawcę z tzw. kłamstwem lustracyjnym były i są różne, lecz oceniane być powinny w kontekście historycznym. Zmiana sposobu rozliczeń z przeszłością nie musi wywoływać zmiany konsekwencji, jakie wiązano z normami wcześniej obowiązującymi. Odmiennie określenie skutków prawnych orzeczeń lustracyjnych w ustawie lustracyjnej z 1997 r. i ustawie lustracyjnej z 2006 r. jest wyrazem modyfikacji przyjętej przez ustawodawcę wizji lustracji, jej celów i założeń aksjologicznych.

Celem lustracji w świetle ustawy z 1997 r. było skłonienie osób współpracujących w przeszłości z służbami bezpieczeństwa państwa do ujawnienia tego faktu i poddania go osądowi społecznemu. Współpraca z komunistycznymi organami państwa, o ile została ujawniona, nie rodziła dla osób lustrowanych żadnych negatywnych konsekwencji prawnych. Te ostatnie związane były jedynie ze złożeniem niezgodnych z prawdą oświadczeń lustracyjnych. Osoby uznane za kłamców lustracyjnych traciły kwalifikacje moralne niezbędne do pełnienia określonych funkcji publicznych, jednak początkowo nie były pozbawiane zajmowanego stanowiska. Dopiero z czasem orzeczeniom sądu lustracyjnego zaczęto nadawać coraz bardziej penalny charakter. Najpierw wprowadzono zasadę, że kłamca lustracyjny traci obligatoryjnie zajmowane stanowisko, później zasadę, że traci również czasowo bierne prawo wyborcze na urząd Prezydenta RP. Uchwalając w 2006 r. nową ustawę lustracyjną, ustawodawca działał w odmiennym kontekście normatywnym i aksjologicznym wyznaczonym przez Konstytucję oraz orzeczenia Trybunału w sprawach o sygn. K 24/98 i K 39/97. Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem ustawy lustracyjnej z 1997 r., ustawodawca postanowił wyznaczyć lustracji odmiennie cele. Za punkt wyjścia przyjął założenie, że funkcje publiczne wymagające szczególnych kwalifikacji moralnych powinny pełnić osoby, które nie współpracowały z organami bezpieczeństwa państwa i legitymowały się zaświadczeniem potwierdzającym tę okoliczność. W 2007 r. ponownie zmieniono przyjętą wizję lustracji, powracając do obowiązku składania oświadczeń lustracyjnych. Wprowadzenie regulacji analogicznych do tych, które obowiązywały na gruncie ustawy z 1997 r. [.] nie oznacza, że powrócono do celów, które wówczas lustracji stawiano. Obecnie lustracja nie ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawdą oświadczeń lustracyjnych, ale – jak stanowi preambuła do ustawy lustracyjnej z 2006 r. – jej celem jest zapewnienie «obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości» oraz zapewnienie obywatelom prawa «do informacji o osobach pełniących takie funkcje, zajmujących takie stanowiska i wykonujących takie zawody».

3.2. Najwyraźniej o charakterze lustracji Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku o sygn. K 2/07, w którym stwierdził, że ustawa lustracyjna ma charakter penalny: „Wynika to po pierwsze – z preambuły; po drugie – ze standardu ukształtowanego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (...), po trzecie – z przyjęcia procedury karnej jako właściwej dla postępowania lustracyjnego i po czwarte – z penalnego charakteru sankcji związanych z obowiązkiem składania oświadczeń lustracyjnych”. Także w powołanej wcześniej uchwale Zgromadzenia Ogólnego TK wyraźnie stwierdzono, że odpowiedzialność osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 7 ustawy lustracyjnej z 2006 r., jest odpowiedzialnością karną w rozumieniu art. 42 Konstytucji. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że mówiąc o szerokiej interpretacji konstytucyjnego pojęcia „odpowiedzialność karna”, Trybunał co do zasady zamiennie posługuje się takimi określeniami jak odpowiedzialność penalna, odpowiedzialność represyjna, czy też odpowiedzialność karna *sensu largo*.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 2/07 stwierdził ponadto: „Uwidoczniony w preambule penalny aspekt ustawy powoduje konieczność oceny jej konstytucyjności przy użyciu standardów oceny właściwych dla regulacji penalnych. Tak też kwestię ujmuje orzecznictwo ETPC, dotyczące kwestii lustracyjnych (por. decyzja ETPC z 30 maja 2006 r. o dopuszczalności skargi, Matyjek przeciwko Polsce, sygn. 38184/03, pkt 55 uzasadnienia). Ustawie należy zatem stawiać wymagania legislacyjne wynikające ze standardów właściwych dla standardów ustaw karnych. Dotyczy to przede wszystkim stopnia precyzji i jednoznaczności (art. 2 Konstytucji), ale również adekwatności wymagań proceduralnych, gwarantujących jednostce rzetelną i efektywną ochronę sądową. Ponadto w wypadku operowania sankcjami, konieczne jest zachowanie zasady domniemania niewinności i indywidualizacji odpowiedzialności. Wedle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, intensywność kontroli konstytucyjności (wymagania stawiane kontrolowanym regulacjom) jest tym większa, im bardziej badane przepisy (normy) dotyczą podstawowych, konstytucyjnie gwarantowanych praw jednostki i im silniej mogą prowadzić do nakładania na tę jednostkę sankcji. Przeprowadzenie lustracji powinno – jako cel

główny – realizować ochronę mechanizmów demokratycznych; cel penalny jest celem ubocznym i wtórnym; jednak jego występowanie wpływa na potrzebę uwzględnienia wymagań gwarancyjnych z takim celem związanych”.

W powołanym przez TK rozstrzygnięciu w sprawie Matyjek przeciwko Polsce ETPC – już na tle ustawy lustracyjnej z 1997 r. – stwierdził, że chociaż prawo krajowe regulujące postępowanie lustracyjne nie jest zakwalifikowane do prawa karnego, to posiada cechy, które mają silne karne konotacje. Nadto wskazał, że czyn polegający na złożeniu nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego jest podobny do naruszenia obowiązku zeznania prawdy np. w oświadczeniach majątkowych składanych przez parlamentarzystów i innych funkcjonariuszy publicznych, co jest uznawane na podstawie prawa krajowego za przestępstwo. Zdaniem ETPC – złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, zgodnie ze zwykłym rozumieniem, jest analogiczne do przestępstwa krzywoprzysięstwa, które, poza kontekstem lustracyjnym, prowadzi zwykle do oskarżenia na podstawie przepisów prawa karnego. Czyn taki nie jest pozbawiony czysto karnych właściwości.

4. Mając na uwadze powyższe konstatacje, Trybunał Konstytucyjny przedstawił jeszcze, jak w kolejno obowiązujących ustawach lustracyjnych uregulowano odpowiedzialność sędziów za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego i jaki jest obecnie stan prawny w tej dziedzinie – podlegał on bowiem zmianom nie tylko w drodze nowelizacji, ale także wskutek wcześniej omówionych wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Konsekwencje prawne złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego określono w art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. W pierwotnym brzmieniu przepis ten przewidywał tylko jeden skutek prawomocnie stwierdzonego tzw. kłamstwa lustracyjnego. Była nim utrata kwalifikacji moralnych niezbędnych do pełnienia funkcji publicznych określanych w odpowiednich ustawach jako: nieskazitelnosc charakteru, nieposzlakowana opinia, nienaganna opinia, dobra opinia obywatelska bądź przestrzeganie podstawowych zasad moralnych. Orzeczenie lustracyjne uznawano za niebyłe po upływie 10 lat od dnia jego uprawomocnienia. 27 listopada 1998 r. art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. został znowelizowany w kierunku rozszerzenia negatywnych konsekwencji prawnych kłamstwa lustracyjnego. Oprócz dotychczasowego skutku w postaci utraty kwalifikacji moralnych niezbędnych do pełnienia funkcji publicznych prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające złożenie przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia miało powodować utratę zajmowanego stanowiska lub funkcji, związanych z wymaganymi kwalifikacjami moralnymi. Na tle wszystkich objętych ustawą lustracyjną z 1997 r. osób pełniących funkcje publiczne ustawodawca w szczególności sposób potraktował tylko jedną grupę zawodową, a mianowicie sędziów. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 ustawy lustracyjnej z 1997 r. sędziowie nie tracili sprawowanej funkcji z dniem uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, lecz w tym zakresie podlegali sądowi dyscyplinarnemu.

Konstytucyjność tego uregulowania odpowiedzialności lustracyjnej sędziów zakwestionował Prezydent. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 października 1998 r. o sygn. K 24/98 stwierdził, że odmienne potraktowanie sędziów ma swe uzasadnienie konstytucyjne: „(...) sędziowie są jedyną grupą zawodową, której ustawodawca konstytucyjny przyznał szczególny przywilej. Z mocy art. 180 ust. 1 Konstytucji RP są oni nieusuwalni, zaś ust. 2 tego artykułu stanowi, że złożenie sędziego z urzędu nastąpić może jedynie w przypadkach przewidzianych w ustawie i skutkiem orzeczenia sądu. Już sam ten fakt wskazuje, iż nie sposób dopatrywać się naruszenia zasady równości poprzez specjalne potraktowanie sędziów. Skoro bowiem są oni z mocy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jedynymi podmiotami korzystającymi z gwarancji nieusuwalności, nie jest możliwe przypisywanie im cechy «równości» innym podmiotom, które takich gwarancji są pozbawione. Bez znaczenia pozostaje wobec tego kwestia, że w pozostałych aspektach działalności zawodowej, można przypisywać sędziom cechę równości innym zawodom prawniczym, bowiem wbrew sugestiom wnioskodawcy, znaczenie decydujące ma właśnie ta charakterystyczna i unikalna gwarancja nieusuwalności, nie zaś podobieństwo zawodów, do wykonywania których niezbędne jest istnienie zaufania”. Trybunał zaznaczył przy tym, że: „Prawomocne orzeczenie Sądu Apelacyjnego stwierdzające fakt złożenia lustracyjnego oświadczenia niezgodnego z prawdą, równoznaczne jest, na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z utratą kwalifikacji moralnych niezbędnych do zajmowania funkcji publicznych, a określanych między innymi jako «nieskazitelnosc charakteru». Równocześnie jednym z podstawowych warunków powołania i jak można sądzić pozostawania na stanowisku sędziego, zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jednolity z 1994 r. Dz. U. Nr 7, poz. 25, ze zm.), jest właśnie legitymowanie się tą cechą, zatem orzeczenie Sądu Apelacyjnego skutkujące jej utratą musi rodzić doniosłe skutki także w sferze pozostawania w służbie sędziowskiej. Skutki te, w związku z konstytucyjnymi gwarancjami nie mogą nastąpić automatycznie, zaś z woli ustawodawcy nie zostały poczynione odpowiednie zmiany legislacyjne, w postaci na przykład ustanowienia samodzielnej przestanki wydalenia ze służby. Mimo to uznać trzeba, że wystarczające w tym względzie pozostają przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych”.

W ustawie lustracyjnej (w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Dz. U. Nr 25, poz. 162) w porównaniu z ustawą lustracyjną z 1997 r. odmiennie uregulowano skutki prawne złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Sąd lustracyjny, wydając orzeczenie stwierdzające złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, obligatoryjnie orzekał utratę prawa wybieralności w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach powszechnych organu i członka organu jednostki samorządu terytorialnego oraz organu jednostki pomocniczej jednostki samorządu terytorialnego, której obowiązek utworzenia wynikał z ustawy, na okres 10 lat. Prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające złożenie przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego powodowało również pozbawienie tej osoby na 10 lat biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta. W terminie 10 lat od uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego złożenie przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego osoba, wobec której wydano to orzeczenie, nie mogła pełnić funkcji publicznych, o których mowa w art. 4 ustawy lustracyjnej z 2006 r. Ponadto orzeczenie takie było traktowane jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia osoby lustrowanej pełnionej przez nią funkcji publicznej, co następowało z mocy prawa z dniem doręczenia orzeczenia sądowego podmiotowi właściwemu w sprawie pozbawienia osoby lustrowanej pełnienia funkcji publicznej. Z działania tej regulacji wyłączeni byli między innymi sędziowie, którzy w tym zakresie podlegali sądownictwu dyscyplinarnemu. Za złożenie przez sędziego niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, sąd dyscyplinarny orzekał karę złożenia sędziego z urzędu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 2/07 stwierdził, że przepisy te naruszają Konstytucję, gdyż sprowadzają sąd dyscyplinarny do „roli wykonawcy jednej tylko przewidzianej w ustawie kary”; ów automatyzm sankcji za złożenie nieprawdziwego oświadczenia bez możliwości niuansowania odpowiedzialności w ramach działalności orzeczniczej wyspecjalizowanych sądów dyscyplinarnych narusza Konstytucję. Trybunał podkreślił, że sądownictwo dyscyplinarne powinno oceniać przyczyny niezłożenia oświadczeń i wyciągać wobec winnych konsekwencje służbowe, aż do pozbawienia funkcji czy wykluczenia z zawodu włącznie. Automatyzm działania bardzo surowej sankcji i brak procedur, w ramach których można byłoby dokonać analizy i indywidualizacji oceny, to przyczyny orzeczenia niekonstytucyjności.

Następstwem wyroku o sygn. K 2/07 była kolejna zmiana ustawy lustracyjnej z 2006 r. Zmianami objęto przepisy określające konsekwencje prawomocnego orzeczenia sądu lustracyjnego stwierdzającego złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Jeśli chodzi o sędziów, ustawodawca – wbrew sugestiom Trybunału zawartym w wyroku o sygn. K 2/07 – nie wprowadził zróżnicowania sankcji za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. W takim wypadku sąd dyscyplinarny mógł nadal orzec jedynie karę złożenia z urzędu lub inną przewidzianą w odpowiednich ustawach karę dyscyplinarną skutkującą pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej (art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r.).

Zgodność z Konstytucją tej ostatniej regulacji Trybunał Konstytucyjny zbadał w wyroku z 19 kwietnia 2011 r. o sygn. K 19/08, stwierdzając jej niekonstytucyjność.

Art. 21f ustawy lustracyjnej z 2006 r. ma następującą treść:

„1. Przepisy art. 21e ust. 1 i 3 [1. Prawomocne orzeczenie sądu, stwierdzające fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, traktuje się jako obligatoryjną przesłankę pozbawienia tej osoby pełnionej przez nią funkcji publicznej, o której mowa w art. 4 pkt 2-54, 56 i 57, z zastrzeżeniem art. 21f; 3. Pozbawienie osoby lustrowanej pełnionej przez nią funkcji publicznej następuje z mocy prawa z dniem doręczenia podmiotowi, o którym mowa w ust. 2, orzeczenia sądu, o którym mowa w ust. 1.] nie dotyczą sędziów, prokuratorów, radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników, którzy w tym zakresie podlegają sądownictwu dyscyplinarnemu. Przepis art. 21e ust. 2 stosuje się odpowiednio [2. Orzeczenie sądu, o którym mowa w ust. 1, prezes sądu przesyła podmiotowi właściwemu w sprawie pozbawienia osoby lustrowanej pełnienia funkcji publicznej].

2. Za złożenie przez osoby pełniące funkcje wymienione w ust. 1 niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, sąd dyscyplinarny orzeka karę złożenia z urzędu lub inną przewidzianą w odpowiednich ustawach karę dyscyplinarną skutkującą pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej. Przepisów o przedawnieniu w postępowaniu dyscyplinarnym nie stosuje się.

3. Z żądaniem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w sprawach określonych w ust. 2, może wystąpić także prokurator Biura Lustracyjnego lub prokurator oddziałowego biura lustracyjnego Instytutu Pamięci Narodowej”.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 19/08 stwierdził m.in., że „Art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze [ustawy lustracyjnej] w zakresie, w jakim dotyczy sędziów, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (...)”. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, że skutkiem stwierdzenia niekonstytucyjności art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy

lustracyjnej z 2006 r. jest uchylenie ograniczenia w zakresie wyboru przez sąd dyscyplinarny (komisję dyscyplinarną) sposobu ukarania osoby, która złożyła niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne. Z dniem wejścia w życie wyroku sądy dyscyplinarne (komisje dyscyplinarne) orzekające w sprawach osób wskazanych w art. 21f ust. 1 ustawy lustracyjnej z 2006 r. uzyskują uprawnienie do niuansowania odpowiedzialności tych osób oraz stosowania sankcji adekwatnych do stopnia winy i okoliczności konkretnego wypadku. W miejsce regulacji szczególnej zawartej w art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. sądy (komisje) mogą stosować regulację ogólną wynikającą z odpowiednich przepisów dyscyplinarnych.

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów jest uregulowana w rozdziale 3 działu II p.u.s.p. Zgodnie z art. 107 § 1 p.u.s.p. sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne). Karami dyscyplinarnymi są: upomnienie, nagana, usunięcie z zajmowanej funkcji, przeniesienie na inne miejsce służbowe oraz złożenie sędziemu z urzędu (art. 109 § 1 p.u.s.p.).

5. Jak obrazuje to wyżej przeprowadzona analiza, mechanizm lustracji był zmieniany, co wynikało z jej podstawowego celu, jakim – najogólniej rzecz ujmując – jest ugruntowanie demokracji w okresie transformacyjnym. W ramach tak wyznaczonego celu państwo może realizować różną politykę rozliczeń z przeszłością; polski ustawodawca czynił to kilkakrotnie, modyfikując mechanizm lustracji i jej uzasadnienia aksjologiczne. Dążenie do transparentności życia publicznego czy też zapewnienie obsady stanowisk i zawodów zaufania publicznego przez osoby o określonych kwalifikacjach moralnych zderzało się coraz wyraźniej z zasadami określającymi istotę sprawiedliwości proceduralnej demokratycznego państwa prawa. Jak zauważono w literaturze: „Przyjęte już na początku lat dziewięćdziesiątych w orzecznictwie TK założenia aksjologiczne związane z jednoznacznym określeniem charakteru przeszłości i natury państwa komunistycznego były zatem nieustannie konfrontowane z wartościami demokratycznego państwa prawnego. Linia orzecznicza w tych sprawach była zawsze próbą poszukiwania punktu równowagi, zgodnie z zasadą proporcjonalności” (M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007). Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dowodzi, że przyjmowane rozwiązania miały coraz bardziej penalny charakter, a ingerencja prawodawcy w podlegające ochronie konstytucyjnej zasady i prawa w coraz mniejszym stopniu była usprawiedliwiona przez podstawowy cel lustracji. Ponieważ lustracja ma ze swej natury charakter przejściowy, jej uzasadnienie aksjologiczne jest także uwarunkowane upływem czasu. Jak podkreślono w wyroku o sygn. K 2/07: „Środki lustracyjne powinny przestać obowiązywać z chwilą ugruntowania się systemu demokratycznego państwa. W ten sposób czasowy zakres obowiązywania i stosowania ustawy lustracyjnej wyznacza kryterium osiągnięcia przez państwo minimalnych standardów demokratycznych”.

Z konstytucyjnego punktu widzenia lustracja winna być analizowana w dwóch płaszczyznach: sprawiedliwości tranzycyjnej oraz ochrony konstytucyjnego statusu podmiotów lustracją objętych. Każda z tych płaszczyzn winna być brana pod uwagę podczas rozstrzygania podstawowego w niniejszej sprawie problemu konstytucyjnego dotyczącego relacji między postępowaniem lustracyjnym a instytucją immunitetu sędziowskiego.

6. SN wśród argumentów przytoczonych w uzasadnieniu powoływanej już kilkakrotnie uchwały z 23 marca 2011 r. o sygn. akt I KZP 31/10 wskazał, że pogląd, iż wszczęcie postępowania lustracyjnego powinno być poprzedzone zgodą sądu dyscyplinarnego, prowadzi do nieracjonalnego „dublowania” orzekania przez niezależne organy w tym samym przedmiocie. Stwierdził przy tym, że na gruncie obu ustaw lustracyjnych postępowanie lustracyjne wszczyna odrębne orzeczenie sądu, badającego przed wydaniem takiego orzeczenia, czy przedłożone materiały wskazują na prawdopodobieństwo złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

Ustosunkowując się do tego stanowiska, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedstawienie obowiązującej obecnie procedury lustracyjnej wymaga odwołania się do regulacji zawartych w dwóch ustawach: w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2014 r. poz. 1075; dalej: ustawa IPN) oraz w ustawie lustracyjnej.

Oświadczenia lustracyjne są analizowane przez Biuro Lustracyjne IPN, do zadań którego należy także zbieranie informacji niezbędnych do prawidłowej ich oceny (art. 52a ust. 1 pkt 2 ustawy IPN). Analizy tych oświadczeń dokonuje się z uwzględnieniem kolejności, według której zostały wymienione funkcje publiczne w art. 22 ust. 1 ustawy lustracyjnej, chyba że zachodzi „uzasadniony przypadek” (art. 52e ust. 1 i 2 ustawy o IPN). Przyjętymi w ustawie rozwiązaniami należy tłumaczyć, jak wyjaśniono na rozprawie, długi okres sprawdzania prawidłowości oświadczeń lustracyjnych sędziów i brak możliwości udzielenia odpowiedzi na pytanie, kiedy ten proces zostanie zakończony.

W przypadku powstania wątpliwości co do zgodności oświadczenia z prawdą, prokurator Biura Lustracyjnego (lub oddziałowego biura lustracyjnego) informuje o tym osobę, na której ciążył obowiązek złożenia oświadczenia, a także informuje ją o możliwości złożenia wyjaśnień (art. 52e ust. 3 ustawy o IPN, zob. także art. 20 ust. 1

i 2 ustawy lustracyjnej). W terminie 6 miesięcy od doręczenia tej informacji prokurator Biura Lustracyjnego (lub oddziałowego biura lustracyjnego) składa wniosek do sądu o wszczęcie postępowania lustracyjnego albo powiadamia osobę, na której ciążył obowiązek złożenia oświadczenia, o braku podstaw do złożenia takiego wniosku (art. 52e ust. 4 ustawy o IPN). W orzecznictwie podnosi się, że termin, o którym mowa, ma charakter jedynie instrukcyjny. Należy podkreślić, że ustawa nie określa nadto maksymalnego terminu, w jakim prokurator może dokonać analizy oświadczenia lustracyjnego i w związku z tym, w razie powzięcia wątpliwości, wszcząć procedurę, o której mowa w art. 52e ust. 3 ustawy o IPN.

Regulacja sądowego etapu postępowania lustracyjnego jest lakoniczna (art. 17-21h ustawy lustracyjnej). Mając na uwadze wcześniej powołane twierdzenie SN, należało najpierw wskazać, że w art. 20 ust. 1 ustawy lustracyjnej posłużono się formułą „wszczęcie postępowania lustracyjnego następuje na wniosek prokuratora”. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego na rozprawie wyraził pogląd, że w przepisie tym wyrażono jedynie warunek, od spełnienia którego zależy w ogóle wszczęcie postępowania lustracyjnego. Trybunał pogląd ten podzielił, dodając, że postępowanie lustracyjne wszczyna się nie tylko na wniosek prokuratora biura lustracyjnego (art. 20 ust. 2 ustawy lustracyjnej), ale także na wniosek osoby, która złożyła oświadczenie lustracyjne (art. 20 ust. 3 i 5 ustawy lustracyjnej). W obu przypadkach wystąpienie z wnioskiem inicjuje postępowanie przed sądem. Dalej Trybunał zwrócił uwagę, że przepisy ustawy lustracyjnej nie określają wprost, czy sąd w każdym wypadku takie postępowanie jest obowiązany wszcząć, czy może odmówić jego wszczęcia.

Odpowiadając na pytania zadane podczas rozprawy, przedstawiciel Prezesa Instytutu Pamięi Narodowej stwierdził, że nie zna przypadku, w którym sąd odmówiłby wszczęcia postępowania lustracyjnego. Nadto Trybunał zwrócił uwagę, że w nielicznym orzecznictwie dotyczącym tej kwestii zajęto stanowisko, że w trybie art. 20 ust. 1 ustawy lustracyjnej nie można odmówić wszczęcia postępowania lustracyjnego na tej tylko podstawie, że sąd nie podzielił wątpliwości prokuratora co do zgodności złożonego oświadczenia lustracyjnego z prawdą; sens instytucji wszczęcia postępowania lustracyjnego sprowadza się bowiem nie do merytorycznej oceny trafności decyzji prokuratora, lecz do zbadania, czy spełnione są określone w przepisach ustawy lustracyjnej warunki formalne do wszczęcia tego postępowania (zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, sygn. akt II AKz 73/13, w którym odwołano się także do uchwały SN o sygn. I KZP 31/10).

Ani powszechna praktyka, ani rozprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym nie potwierdziły więc stanowiska SN, że sąd, „wszczynając postępowanie lustracyjne”, poprzedza to wszczęcie badaniem materiałów dostarczonych przez prokuratora biura lustracyjnego.

Z podanych powyżej względów Trybunał Konstytucyjny nie podzielił twierdzenia, że skoro postępowanie lustracyjne jest wszczynane orzeczeniem sądu, to poprzedzenie pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności za tzw. kłamstwo lustracyjne uzyskaniem zgody sądu dyscyplinarnego byłoby, jak to ujął SN, „dublowaniem” orzekania.

Instytucja pozbawienia immunitetu oraz wydanie przez sąd orzeczenia wszczynającego postępowanie lustracyjne różnią się od siebie. Najistotniejsza różnica polega na tym, że w wyniku lakonicznej regulacji art. 20 ustawy lustracyjnej sąd wydający orzeczenie wszczynające postępowanie lustracyjne może badać jedynie, czy zostały spełnione formalne warunki do wszczęcia tego postępowania. Natomiast zgodnie z art. 80 § 2c p.u.s.p. sąd dyscyplinarny wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, jeżeli zachodzi dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przez niego przestępstwa. Nadto, zgodnie z orzecznictwem SN, do podjęcia tej uchwały niezbędne są dowody podlegające obiektywnej ocenie, które wskazują w sposób dostateczny na to, że sędziemu można postawić zarzut popełnienia przestępstwa. SN zaznacza, że nie jest oczywiście wymagane przekonanie sądu dyscyplinarnego o winie, ale też nie wystarcza samo przypuszczenie, że było tak, jak wskazano we wniosku (por. uchwały Sądu Najwyższego: z 8 maja 2007 r., sygn. akt SNO 21/07; z 23 stycznia 2007 r., sygn. akt SNO 70/06; z 17 października 2006 r., sygn. akt SNO 58/06; z 16 września 2004 r., sygn. akt SNO 29/04).

Jeżeli więc porównać obie instytucje z punktu widzenia gwarancji dla osoby, wobec której zamierza się wszcząć postępowanie lustracyjne, to niewątpliwie ochronę przed pochopnym wszczynaniem postępowania lustracyjnego zapewnia procedura wyrażenia zgody przez sąd dyscyplinarny.

Nadto nie można tracić z pola widzenia jeszcze jednej istotnej funkcji gwarancyjnej „postępowania immunitetowego” związanej nie tyle z osobą, wobec której zamierza się wszcząć postępowanie karne, ile z ochroną samego wymiaru sprawiedliwości przez zapobieżenie wszczynaniu przeciwko sędziom spraw opartych na niedostatecznych podstawach. „Postępowanie immunitetowe” chroni daną osobę przede wszystkim ze względu na powierzone jej stanowisko publiczne. Realizuje tę funkcję ochronną, minimalizując możliwość wszczynania postępowań fikcyjnych lub ich instrumentalnego wykorzystywania, a zatem ogranicza ryzyko bezpodstawnego stawiania sędziów w stan podejrzenia (oskarżenia). Dostrzeżenie tej płaszczyzny gwarancyjnej „postępowania immunitetowego” dodatkowo ujawnia różnicę między tym postępowaniem a postępowaniem lustracyjnym

oraz postępowaniem przed sądem dyscyplinarnym po wydaniu orzeczenia w sprawie złożenia przez sędziego oświadczenia niezgodnego z prawdą. „Postępowanie immunitetowe” przed sądem dyscyplinarnym to przede wszystkim badanie zasadności pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności, postępowanie lustracyjne to badanie prawdziwości oświadczenia lustracyjnego sędziego, i wreszcie postępowanie przed sądem dyscyplinarnym prowadzone w sprawie sędziego, który złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, to wymierzenie kary dostosowanej do okoliczności konkretnej sprawy. W każdym z dwóch postępowań przed sądem dyscyplinarnym sąd ten ma do spełnienia inne zadanie. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że o ile na etapie związanym z wyrażeniem zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności sędzia chroniony jest ze względu na pełnioną funkcję, o tyle na etapie lustracyjnym – jest chroniony tak jak każda osoba, której prawdziwość oświadczenia lustracyjnego zakwestionowano.

7. Sąd, który zainicjował sprawę rozpatrywaną przez Trybunał Konstytucyjny, utrzymuje, że występujące w art. 181 Konstytucji wyrażenie „odpowiedzialność karna” ma szerokie znaczenie, tj. odnosi się także do odpowiedzialności za złożenie przez sędziego niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, i wywodzi stąd, że w postępowaniu lustracyjnym sędziemu przysługuje immunitet. Sąd Najwyższy natomiast stoi na stanowisku, że wyrażenie „odpowiedzialność karna” użyte w art. 181 Konstytucji ma znaczenie wąskie – obejmuje jedynie odpowiedzialność za przestępstwo i przestępstwo skarbowe, i utrzymuje, że w postępowaniu lustracyjnym sędziego immunitet nie chroni.

Pozornie spór dotyczy znaczenia, jakie ustrojodawca nadaje w art. 181 Konstytucji wyrażeniu „odpowiedzialność karna”. Jego istota sprowadza się jednak do odpowiedzi na pytanie o standard ochrony przysługujący sędziemu w postępowaniu lustracyjnym. I taki był problem konstytucyjny w niniejszej sprawie: czy w postępowaniu lustracyjnym chroni sędziego immunitet, o którym mowa w art. 181 Konstytucji, a zatem czy pociągnięcie go do odpowiedzialności lustracyjnej wymaga zgody sądu wskazanego w ustawie.

Wyrażenie „odpowiedzialność karna” występuje w Konstytucji po raz pierwszy w art. 42 Konstytucji, zamieszczonym w jej rozdziale „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przepis ten ma charakter gwarancyjny: w przypadku pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności karnej przysługują jej gwarancje takie jak zasada wyłączności ustawy, zasada określoności regulacji, prawo do obrony, domniemanie niewinności, zasada *lex retro non agit*. Były one – co nie ulega wątpliwości – tradycyjnie związane z odpowiedzialnością karną w rozumieniu prawa karnego, tj. za przestępstwo i przestępstwo skarbowe. Z czasem w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) gwarancjami tymi objęto i inne rodzaje postępowań, których celem jest poddanie jednostki jakiejś formie ukarania lub sankcji (zob. wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117). Zabieg ten miał silne uzasadnienie aksjologiczne – chodziło bowiem o stworzenie jednostce odpowiednich gwarancji, zabezpieczenie jej praw w postępowaniach, które mają wspólną cechę „represyjności”. Do postępowań tych – oprócz postępowań w sprawach odpowiedzialności za przestępstwo oraz przestępstwo skarbowe (którą określono jako odpowiedzialność karną *sensu stricto*) – Trybunał Konstytucyjny zaliczył odpowiedzialność za wykroczenia, odpowiedzialność dyscyplinarną, odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz odpowiedzialność za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

Odpowiedzialność karna *sensu stricto*, łącznie z innymi wymienionymi powyżej rodzajami odpowiedzialności, bywa określana mianem „odpowiedzialności karnej w szerokim znaczeniu”, niekiedy „odpowiedzialności penalnej” czy „represyjnej”. Trzeba wszakże pamiętać, że określenie „odpowiedzialność karna *sensu largo*”, które za sprawą orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ugruntowało się w orzecznictwie sądowym i w nauce prawa, jest jedynie przydatnym skrótem. Wyraża ono bowiem myśl, że te gwarancje, które przysługują podmiotowi w przypadku odpowiedzialności karnej (*sensu stricto*), a wskazane w art. 42 Konstytucji, przysługują także w razie odpowiedzialności dyscyplinarnej, za wykroczenia, odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz w przypadku odpowiedzialności za tzw. kłamstwo lustracyjne. Trzeba przy tym dodać, że w orzecznictwie Trybunału przyjęto, iż w im większym, intensywniejszym stopniu dany rodzaj odpowiedzialności dotyka jednostki, tym standard ochrony powinien być wyższy, oraz nie przesądzono, czy jednostce mogą przysługiwać gwarancje inne niż wynikające z art. 42 Konstytucji.

8. Zgodnie z art. 181 zdanie pierwsze Konstytucji: „Sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności”. W obszernie uzasadnionym stanowisku SN stwierdzono, że w tym przepisie jest mowa o odpowiedzialności karnej *sensu stricto*. Także w literaturze zwrócono uwagę, iż „(...) nie można uznać, że postępowanie lustracyjne jest tożsame z postępowaniem karnym, nawet w jego konstytucyjnym ujęciu. Przepis art. 42 Konstytucji (...) znajdzie również zastosowanie w takich postępowaniach, jak postępowanie dyscyplinarne, postępowanie w sprawie odpowiedzialności

podmiotów zbiorowych czy postępowanie lustracyjne. Oznacza to, że podmiotom występującym w tych postępowaniach będą przysługiwały takie same prawa jak oskarżonemu w procesie karnym. Należy zatem stwierdzić, że art. 42 Konstytucji pełni określoną, bardzo istotną rolę w wymienionych postępowaniach, zapewniając uczestnikom tychże minimalne gwarancje procesowe uznawane za standard w postępowaniach o charakterze represyjnym. Nie można natomiast uznać, że normy powołanego przepisu konstytucyjnego dokonują «włączenia» innych rodzajów postępowań represyjnych (w tym także postępowania lustracyjnego) do prawa karnego procesowego. Przepis art. 42 Konstytucji nie ma bowiem charakteru zakresowego w tym sensie, że nie definiuje części składowych określonych gałęzi prawa; ma on (...) charakter gwarancyjny. Z tego też względu nie można uznać, by odpowiedzialność karna, o której jest mowa w przepisach ustanawiających immunitet formalny sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz innych funkcjonariuszy państwowych, obejmowała również odpowiedzialność ponoszona na gruncie ustawy lustracyjnej” (K. Grajewski, *Sędziowski immunitet lustracyjny? Uwagi na tle uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2010 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XXVII, Gdańsk 2012, s. 132). Natomiast według pytającego sądu w obu przywołanych przepisach „odpowiedzialność karna” ma ten sam sens – oznacza odpowiedzialność karną w szerokim konstytucyjnym znaczeniu.

Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd, że odpowiedzialność sędziego za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego (za tzw. kłamstwo lustracyjne) nie jest odpowiedzialnością karną *sensu stricto*. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podtrzymał jednak stanowisko oraz argumentację wyrażoną w swych wcześniejszych i przywołanych w niniejszym uzasadnieniu orzeczeniach oraz w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, że ze względu na penalny (represyjny) charakter tej odpowiedzialności w postępowaniu lustracyjnym przysługują jednostce gwarancje procesowe uznawane w postępowaniach represyjnych za standardowe (zob. cz. III pkt 3.2 uzasadnienia). Na konieczność zapewnienia tego rodzaju gwarancji zwracało też uwagę Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w rezolucji 1096.

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy oznaczało to konieczność odpowiedzi na dwa pytania:

– Czy odpowiedzialność sędziego za tzw. kłamstwo lustracyjne ze względu na jej dolegliwość i intensywność wkraczania w sferę dóbr osobistych sędziego jest tak dalece podobna do odpowiedzialności karnej *sensu stricto*, by uzasadnić w przypadku tego rodzaju odpowiedzialności standard ochrony przewidziany w art. 42 Konstytucji? oraz

– Czy istnieją takie zasady i wartości konstytucyjne, które uzasadniałyby, aby w postępowaniu lustracyjnym zapewnić sędziemu w jego roli ustrojowej, a więc sędziemu jako piastunowi władzy sądowniczej, inne jeszcze gwarancje konstytucyjne niż przewidziane w art. 42 Konstytucji?

Na oba te pytania Trybunał Konstytucyjny udzielił odpowiedzi twierdzącej, kierując się poniżej wskazanymi względami.

8.1. Odpowiadając na pierwsze z pytań, Trybunał przypomniał stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyrażone w sprawie Matyjek przeciwko Polsce, że wprawdzie prawo krajowe regulujące postępowanie lustracyjne nie jest kwalifikowane jako prawo karne, to jednak posiada cechy mające silne karne konotacje.

Z kolei odwołując się do swego orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wśród sankcji grożących sędziemu za tzw. kłamstwo lustracyjne są sankcje tak dolegliwe jak złożenie sędziego z urzędu. Nadto z sankcją karną wiąże się ściśle w tym przypadku potęgująca jej dolegliwość sankcja rozszarga przybierająca postać społecznej dezaprobaty. Przedmiotem dezaprobaty jest nie tylko zatajenie współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, lecz co najmniej w tym samym stopniu fakt tej współpracy. Podanie tego faktu do wiadomości publicznej, jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 19 czerwca 1992 r. o sygn. U 6/92, „musi w praktyce prowadzić do naruszenia dobrego imienia osób objętych tą informacją i stwarzać swoistą karę infamii”. Podobny pogląd jest wyrażany w literaturze, w której stwierdza się, że identyfikacja osób współpracujących z aparatem bezpieczeństwa poprzedniego reżimu, zwłaszcza odpowiadających za naruszenia praw człowieka, „naznacza je publiczną stygmatą, która sama w sobie jest karą” (A. Neier, *What Should be Done about the Guilty?*, [w:] N.J. Kritz, *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes, Volume I: General Considerations*, US Institute of Peace Press, Washington 1995, s. 180). Wprawdzie po kolejnych wyrokach TK w sprawach unormowań lustracyjnych sankcje grożące za tzw. kłamstwo lustracyjne mogą być dostosowane do okoliczności konkretnej sprawy, i przez to mniej dolegliwe, to jednak nie maleje dolegliwość związana z utratą dobrego imienia. Dolegliwość ta dotyka jednostkę – sędziego, ale także wymiar sprawiedliwości, którego niezakłócone funkcjonowanie jest konstytucyjną wartością.

Na ów dolegliwy charakter sankcji zwracał uwagę TK także w swoich wcześniejszych wyrokach. Trybunał Konstytucyjny, tak jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka, zakwalifikował, o czym była mowa, postępowanie dotyczące badania prawdziwości oświadczenia lustracyjnego jako sprawę karną, co wymaga – jak stwierdzono

– by podczas jej rozstrzygnięcia stosowano wszystkie standardy ochrony przewidziane dla spraw karnych. Z tych względów Trybunał przyjął, że gwarancje przewidziane w art. 42 Konstytucji przysługują w postępowaniu lustracyjnym sędziemu, podobnie jak wszystkim innym jednostkom.

8.2. Odpowiedź na drugie pytanie wymagała odwołania się do celów lustracji oraz istoty immunitetu sędziowskiego.

Podstawowym celem stawianym różnym procedurom lustracyjnym jest – jak ujęto to w zaleceniach Rady Europy – „eliminacja lub istotne zmniejszenie zagrożenia ze strony lustrowanego dla faktycznego stworzenia wolnej demokracji”. Uwzględniając cele polskich ustaw lustracyjnych oraz mechanizm lustracji, który przewiduje sankcje nie za czyny popełnione przez jednostkę w przeszłości, lecz za złożenie przez nią fałszywego oświadczenia lustracyjnego, przyjęte w Polsce rozwiązania lustracyjne można zaliczyć do modelu określonego w literaturze jako model klaryfikacji historycznej (zob. M. Krotoszyński, *Lustracja w Polsce w świetle modeli sprawiedliwości okresu tranzycji*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2014, e-book). W odróżnieniu od modelu odpłaty, w którym wartością przyświecającą procedurom lustracyjnym jest zadośćuczynienie społecznemu odczuciu sprawiedliwości, w modelu klaryfikacji historycznej chodzi o publiczne ujawnienie prawdy o związkach jednostki z reżimem totalitarnego państwa. Ma się przez to osiągnąć stan przejrzystości życia publicznego, warunkujący jakość demokracji i służący zapewnieniu „obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości”. Oprócz ujawnienia prawdy historycznej chodzi więc o cele ustrojowe – zapewnienie, by funkcje publiczne sprawowały osoby o wysokich kwalifikacjach moralnych.

Ustawa lustracyjna z 2006 r. (tak jak poprzednia) nie wyznacza czasu jej obowiązywania. Jest jednak ustawą, której uregulowania służą realizacji określonego zadania, i w tym sensie nie jest trwałym elementem systemu prawa, lecz zaliczyć ją można do ustawodawstwa okresu przejściowego. Na ów czasowy charakter uregulowań lustracyjnych zwracała uwagę Rada Europy, zalecając, by „mechanizmy lustracyjne zakończyły się najlepiej nie później niż 30 grudnia 1999 r., bo do tego czasu nowy system demokratyczny winien już być skonsolidowany we wszystkich państwach byłych komunistycznych systemów totalitarnych”. Podobne wypowiedzi sformułowały sądy konstytucyjne wielu państw przechodzących okres transformacji, podkreślając – jak np. czeski Trybunał w wyroku z 5 grudnia 2001 r. (Pl. Ús 9/01; wyrok w jęz. angielskim dostępny na stronie http://www.usoud.cz/en/decisions/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=584&cHash=a74fe06f57a9dc2eccd88aac0fa4c0ce) – że „od 1992 r. zmniejszyły się intensywność i nagły charakter interesu publicznego, związanego z potrzebami państwa w okresie tranzycji z totalitaryzmu do demokracji” oraz że: „Im dłuższy czas minął od upadku totalitarnego reżimu, tym bardziej nastawienie jednostki do państwa demokratycznego winno być oceniane przez pryzmat jej codziennej interakcji z tym państwem i ze społeczeństwem demokratycznym. Innymi słowy, z upływem czasu relatywna waga postaw i piastowanych przez jednostkę pozycji w państwie totalitarnym co prawda zupełnie nie znika, ale z pewnością się zmniejsza”.

Podkreślenie elementu upływu czasu dla oceny celowości i restrykcyjności unormowań lustracyjnych znaleźć można również w wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. wyroki z 16 marca 2006 r., Żdanoka przeciwko Łotwie, 58278/00 oraz 27 lipca 2004 r., Sidabras i Džiautas przeciwko Litwie, 55480/00 i 59330/00). Także polski TK stwierdził: „upływ czasu z natury rzeczy zmniejsza niebezpieczeństwo szantażu i wiąże się z naturalną wymianą kadr (...) Ta okoliczność powinna być brana pod uwagę w tle poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy katalog osób lustrowanych powinien być z powodów merytorycznych poszerzany, czy raczej w miarę upływu czasu ograniczany” – (wyrok o sygn. K 2/07).

Podsumowując powyższe uwagi, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zarówno sądy konstytucyjne państw Europy Środkowoschodniej, jak i ETPC, dostrzegają zależność między upływem czasu i związaną z nim konsolidacją demokracji a malejącą celowością stosowania mechanizmów lustracyjnych. Z upływem czasu środki te bowiem w coraz mniejszym stopniu przyczyniają się do ochrony systemu demokratycznego i bezpieczeństwa publicznego.

Jest sprawą bezsporną, że upływ czasu jest brany pod uwagę jako czynnik kształtujący różne rozwiązania prawne, takie choćby jak przedawnienie ścigania czy przedawnienie roszczenia. Oddziałuje także w przypadku spraw lustracyjnych – lustracja traci z czasem znaczenie dla ochrony demokracji. Pozostaje jednak drugie jej zadanie – instrumentu sprzyjającego przejrzystości życia publicznego oraz zapewnieniu, by ważne stanowiska państwowe były zajmowane przez osoby, które (bez względu na ich przeszłość) obecnie wykazały się uczciwością czy prawdomównością. W tym przypadku upływ czasu ma znacznie mniejszy wpływ na realizowanie tego zadania. Nasuwa się jednak pytanie, czy penalny mechanizm lustracji jest wtedy najbardziej adekwatnym środkiem do osiągnięcia tego celu. Kosztem tego mechanizmu jest bowiem – wobec możliwości nieograniczonego w czasie

wszczęcia postępowania lustracyjnego – stan permanentnej niepewności osoby składającej oświadczenie, a to ogranicza jej wolność i poczucie bezpieczeństwa. Biorąc pod uwagę ów społeczny koszt stanu niepewności, trzeba postawić kolejne pytanie: Czy „klaryfikacyjnego” celu lustracji nie należałoby z czasem osiągać środkami innymi niż lustracja? Odpowiedź na nie należy do ustawodawcy.

Na tle ogólnie zarysowanych powyżej celów procedur lustracyjnych lustracja sędziów wykazuje pewne cechy szczególne. Ekspozuje się w niej bowiem cel, jakim jest ochrona wymiaru sprawiedliwości, co sprawia, że lustracja sędziów znajduje usprawiedliwienie także mimo upływu czasu. Niezakłócone, jak zaznaczono, funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości wymaga bowiem, by był on sprawowany przez osoby dające ręką rzetelnego orzekania. Trzeba także uwzględnić, że wobec obowiązku złożenia przez sędziego oświadczenia lustracyjnego oraz społecznej dezaprobaty faktu współpracy z aparatem bezpieczeństwa państwa totalitarnego groźba ujawnienia współpracy może być skutecznym środkiem nacisku na sędziego, a w konsekwencji wpływać na jego postawę – niezależność i bezstronność w orzekaniu.

Zarazem jednak ten sam cel, jakim jest ochrona wymiaru sprawiedliwości, sprawia, że trzeba w procesie lustracji zapewnić lustrowanemu – z racji pełnionej przez niego roli sędziego – daleko idące gwarancje. Taką gwarancyjną funkcję pełni m.in. immunitet sędziowski.

Z formalnego punktu widzenia immunitet sędziowski, mający swe umocowanie w art. 181 Konstytucji, jest sytuacją prawną sędziego polegającą na tym, że jest on zwolniony spod podległości kompetencji określonych organów władzy państwowej w określonych sprawach. Tworzy się przez to dla sędziego sfera wolna od ingerencji państwa, stwarzająca mu poczucie bezpieczeństwa, wolności od nacisków, szantażu i innych form wywierania na niego presji.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podzielił pogląd wyrażony w jego orzecznictwie, że celem immunitetu sędziowskiego jest niezależne, wolne od nacisków działanie wymiaru sprawiedliwości, ochrona niezależności sądów i rzetelności wymierzania sprawiedliwości przez sądy, a także ochrona niezawisłości poszczególnych sędziów i zapewnienie im możliwości prawidłowego orzekania. Uzasadnieniem immunitetu sędziowskiego jest bowiem obawa przed próbami uzależnienia władzy sądowniczej od innych władz i przekonanie, że jego brak stwarzałby realne niebezpieczeństwo dla osób piastujących godność sędziego oraz dla porządku prawnego przez to, że istniałaby możliwość wpływu na zachowanie sędziów, zwłaszcza na spełnianie przez nich powinności zawodowych, za pomocą wszczynania postępowań nieuzasadnionych, a nawet mających charakter fikcyjny. Dlatego immunitet sędziowski jest niezbędny dla zapewnienia władzy sądowniczej jej konstytucyjnej pozycji ustrojowej oraz jej roli w mechanizmie równowagi władz, a przez to należytego wykonywania jej zadania, jakim jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i zapewnienie każdemu prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Aby jednak immunitet mógł spełniać zadanie zapewnienia sędziemu pełnego bezpieczeństwa, musi mieć odpowiednio szeroki zakres przedmiotowy.

W nauce prawa konstytucyjnego jest wyrażany pogląd (np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007), że w modelu ustrojowym przyjętym w obowiązującej Konstytucji brak jest celowościowych argumentów za szerokim ujmowaniem m.in. immunitetu przysługującego sędziemu. Trybunał zauważył, że immunitet sędziowski ma charakter formalny, nie wyklucza pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności, ale uzależnia wszczęcie postępowania od wcześniejszej zgody sądu określonego w ustawie. Jest wyjątkiem od powszechnych zasad odpowiedzialności i stąd przepisy, które go wyrażają, powinny być interpretowane dosłownie. Zarazem ów wyjątek jest uzasadniony ważnymi racjami ustrojowymi i jako instytucja konstytucyjna powinien być rozpatrywany z uwzględnieniem wartości i zasad wyrażonych w Konstytucji oraz w sposób podporządkowany jego funkcji (zob. L. Garlicki, *op.cit.*).

Teza o wąskim przedmiotowo zakresie immunitetu sędziowskiego musi być więc konfrontowana z istotą tego immunitetu oraz treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji, jako wyrażającego prawo do sądu. I w tym kontekście nie daje się utrzymać.

Orzekając, że immunitet, o którym mowa w art. 181 Konstytucji, jako szczególnego rodzaju gwarancja, przysługuje sędziemu także w postępowaniu lustracyjnym, Trybunał uwzględnił właśnie funkcję immunitetu sędziowskiego oraz pozycję ustrojową władzy sądowniczej. Przyjął, że gwarancje wywodzone z art. 42 Konstytucji przysługują w postępowaniu lustracyjnym każdemu, a więc także sędziemu. Gwarancja przewidziana w art. 181 Konstytucji jest przyznana jedynie temu, komu powierzono szczególnie odpowiedzialne stanowisko publiczne i związaną z nim szczególną odpowiedzialność, a celem tej gwarancji nie jest – jak wskazano w stanowisku Sejmu – ochrona grupy funkcjonariuszy przed odpowiedzialnością karną za przestępstwo, lecz przede wszystkim ochrona zaufania do wymiaru sprawiedliwości (por. wyrok TK z 12 lutego 2015 r., sygn. SK 70/13 i powołane w nim wcześniejsze orzecznictwo, w którym Trybunał rozważał kwestię ochrony funkcjonariuszy publicznych ze względu na pełnione przez nich funkcje oraz wartość, jaką stanowi efektywne i niezakłócone działanie organów władzy publicznej w interesie ogółu społeczeństwa). Gdyby nie ta szczególna rola, którą ma do odegrania sędzia

jako piastun władzy sądowniczej, można byłoby poprzestać na gwarancjach wynikających z art. 42 Konstytucji. Ochrona tej roli jest przy tym równie ważna w okresie ustabilizowanej demokracji, jak i w okresie jej kształtowania i umacniania. A zadaniem sądu konstytucyjnego jest znaleźć właściwą proporcję między wprowadzonym przez prawodawcę mechanizmem lustracji, należącym do porządku transformacyjnego i mającym charakter wyjątkowej procedury, jakiej jest poddany sędzia, a ograniczającymi jego funkcjonowanie regułami państwa prawa. Trzeba powtórzyć raz jeszcze, że immunitet chroni władzę sądowniczą i sprawowany przez nią wymiar sprawiedliwości oraz sędziego jako piastuna tej władzy. Uzasadnia to objęcie sędziego immunitetem w tak wrażliwym dla wymiaru sprawiedliwości i dla niego osobiście postępowaniu, jakim jest postępowanie lustracyjne.

Szczegółnej pozycji ustrojowej sądownictwa oraz sędziów jako piastunów władzy sądowniczej dał wyraz ustrojodawca, m.in. przewidując dla tej władzy szereg gwarancji jej niezależności, takich jak stabilizacja urzędu (art. 179 Konstytucji), nieusuwalność (art. 180 ust. 1 Konstytucji), nieprzenoszalność (art. 180 ust. 2 Konstytucji). Stanowisko ustrojodawcy wielokrotnie potwierdzał Trybunał Konstytucyjny w rozstrzygnięciach w sprawach lustracji. Przyjęcie, że w sprawach o tzw. kłamstwo lustracyjne przysługuje sędziemu immunitet, jest wskazaniem kolejnej gwarancji służącej niezależności władzy sądowniczej, uzasadnionej tymi samymi wartościami i zasadami, które leżą u podstaw przytoczonych powyżej rozwiązań konstytucyjnych.

Trybunał uwzględnił także, że choć władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są równoważne (art. 10 Konstytucji), to jednak władza sądownicza jest ustrojowo w większym stopniu zależna od władzy ustawodawczej niż władza ustawodawcza od sądów. W szczególności ustawodawca mógłby przewidywać różne typy odpowiedzialności inne niż odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, a wiążące się z „jakąś formą ukarania” i w ten sposób stwarzać możliwość pociągania piastunów władzy sądowniczej do odpowiedzialności, w każdym z takich przypadków bez immunitetowej ochrony. Nadto, ze względu na ustrojową rolę sędziego, konieczność autorytetu władzy sądowniczej i zaufania do niej, od sędziów wymaga się więcej niż od innych podmiotów, którym przysługuje immunitet, czego przykładem jest wymaganie nieskazitelnego charakteru. Owe zwiększone w stosunku do innych wymagania także uzasadniają potrzebę istnienia silnych gwarancji niezależności.

Trybunał przypomniał, że zgodnie z zamysłem ustawodawcy tworzącego ustawy lustracyjne, sędzia, który złożył nieprawdziwe oświadczenie lustracyjne, traci moralne kwalifikacje do pełnienia godności sędziowskiej. Immunitet sędziowski nie chroni jednak „kłamcy lustracyjnego”, nie zmienia dolegliwości sankcji, jaka mu za tzw. kłamstwo lustracyjne grozi, ani dolegliwości kary infamii za zatajony fakt współpracy ze służbami bezpieczeństwa.

Celem immunitetu jest – co Trybunał wielokrotnie podkreślał – chronić sędziego przed pochopnym lub instrumentalnym wszczynaniem wobec niego postępowania, w tym także lustracyjnego, lub choćby przed groźbą wszczęcia takiego postępowania. Dotkliwie jest bowiem nie tylko postępowanie lustracyjne, ale samo wysunięcie zarzutu „kłamstwa lustracyjnego”, nawet jeżeli sędzia zostanie z zarzutu oczyszczony. Wprowadza ono bowiem stan niepewności, a szkody nim spowodowane są na ogół trwale i nie pozostają bez wpływu na niezawisłość sędziego i jego odwagę orzekania.

Z kolei niezawisłość sędziego jest gwarancją nieskrępowanego wykonywania przez niego obowiązków, jest konieczna, by zagwarantować każdemu człowiekowi jego konstytucyjne prawo do sądu – rozpatrzenia sprawy przez sąd właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły, inaczej mówiąc, jest instrumentalna wobec jednego z fundamentalnych praw człowieka.

Skoro więc wszczęcie postępowania lustracyjnego może co najmniej mieć wpływ na niezawisłość sędziego, a immunitet jest instrumentem ochrony niezawisłości, to Trybunał uznał za w pełni uzasadnione, by interpretować przepisy dotyczące tego immunitetu zgodnie z ich celem i przyjąć, że immunitet chroni sędziego także w postępowaniu lustracyjnym. W ten sposób osiągnięty zostaje stan, w którym potrzeba lustracji sędziów dokonywana w celu zabezpieczenia niezawisłości sędziego w orzekaniu i zapewnienia należytego wymiaru sprawiedliwości zostaje zrównoważona odpowiednimi gwarancjami także służącymi bezpieczeństwu sędziego i wymiaru sprawiedliwości. Mówiąc dobitniej: lustracja sędziów służy osiągnięciu celu, jakim jest ich niezawisłość, ale niezawisłości sędziego służy też chroniący go immunitet. Dla wymiaru sprawiedliwości niedopuszczalne jest, by sprawował go „kłamca lustracyjny”, ale zarazem nieusprawiedliwiona jest sytuacja, w której nie istnieją efektywne mechanizmy ochrony sędziego.

Trybunał zwrócił uwagę na jedną jeszcze sprawę. Odpowiedzialność za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego nie jest po prostu odpowiedzialnością dyscyplinarną czy jakąś formą odpowiedzialności zawodowej. Sąd dyscyplinarny działa w tym przypadku jako ustawowo przewidziany element mechanizmu, na który składa się obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego, jego weryfikacja przez Biuro Lustracyjne IPN, postępowanie lustracyjne przed sądem powszechnym i stwierdzenie przez sąd tzw. kłamstwa lustracyjnego oraz wydanie orzeczenia przez sąd dyscyplinarny. Czyni to w rozważanej sprawie bezzasadnym argumentem wyrażony w stanowisku Prokuratora Generalnego, że immunitet, o którym mowa w art. 181 Konstytucji, nie ma zastosowania do postępowania dyscyplinarnego.

9. Biorąc pod uwagę represyjność postępowania lustracyjnego, czyniącą odpowiedzialność za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego bardzo podobną do wąsko rozumianej odpowiedzialności karnej, oraz uwzględniając fundamentalną dla porządku prawnego rolę władzy sądowniczej i w związku z tym konieczność zagwarantowania jej niezależności, a jej piastunom niezawisłości w orzekaniu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w postępowaniu lustracyjnym przysługuje sędziemu, oprócz innych konstytucyjnych gwarancji, także gwarancja w formie immunitetu, o którym mowa w art. 181 Konstytucji. Nie przesądza to, że podobny wniosek byłby uzasadniony w przypadku każdej innej odpowiedzialności sędziego niż odpowiedzialność karna *sensu stricto*. Aby taki wniosek wysnuć, trzeba byłoby wykazać, że istnieją konstytucyjne wartości uzasadniające objęcie sędziego w danym postępowaniu gwarancją immunitetową.

Rozstrzygnięcie Trybunału nie daje też podstaw, by przyjąć, że w postępowaniu lustracyjnym ochroną immunitetową są objęte inne jeszcze niż sędziowie podmioty, którym Konstytucja immunitet przyznaje. W każdym przypadku immunitet chroniący w razie odpowiedzialności karnej *sensu stricto* jest wyjątkiem od powszechnych zasad odpowiedzialności. Trybunał wykazał, jakie względy przemawiają za tym, by w przypadku sędziów miał on inny zakres przedmiotowy, podkreślając, że piastuni władzy sądowniczej pozostają w służbie ochrony praw człowieka. Nie dostrzegł natomiast wartości konstytucyjnych, które prowadziłyby do ogólnego wniosku, że w każdym przypadku zakres przedmiotowy immunitetu jest taki sam. O szczególnej gwarancyjnej, a zarazem instrumentalnej względem wymiaru sprawiedliwości funkcji immunitetu sędziowskiego świadczy również to, że sędzia – w odróżnieniu od innych podmiotów wyposażonych w immunitet – nie może się go zrzec.

Stwierdzenie, że art. 181 Konstytucji odnosi się także do odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, prowadzi do wniosku, że norma wywiedziona z art. 80 § 1 p.u.s.p. o treści nadanej jej w praktyce stosowania tego przepisu (zgodnie z którą, immunitet sędziowski obejmuje tylko odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe) jest niezgodna z tak ustalonym wzorcem konstytucyjnym. Normę tę odtworzono, nie uwzględniając przedstawionych we wcześniejszych punktach uzasadnienia argumentów aksjologicznych; wzięcie ich pod uwagę w procesie wykładni art. 80 § 1 p.u.s.p. prowadzi do zgodnego z Konstytucją rezultatu interpretacyjnego. W tym miejscu można zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię: pytający sąd, zaskarżając w *petitum* pytania prawnego art. 80 § 1 p.u.s.p., zakwestionował „pominięcie” w nim uregulowania trybu składania wniosków o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności sędziów za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego i ustawowo określonych przesłanek wyrażenia zgody na pociągnięcie do tejże odpowiedzialności. Stwierdzenie, że art. 80 § 1 p.u.s.p. wykładany w zgodzie z Konstytucją dotyczy także odpowiedzialności za tzw. kłamstwo lustracyjne, powoduje, że zawarte w tym przepisie uregulowania procesowe mogą znaleźć odpowiednie zastosowanie w postępowaniu immunitetowym związanym z tym rodzajem odpowiedzialności. Ustawodawca może jednak odrębnie uregulować procedurę immunitetową dotyczącą odpowiedzialności lustracyjnej, uwzględniając specyfikę tego postępowania, a zwłaszcza tzw. autolustrację (art. 20 ust. 3 i 5 ustawy lustracyjnej), i brak możliwości zrzeczenia się immunitetu przez sędziego.

Rekonstruując przedmiot kontroli w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny uznał, że była nim norma prawna o treści wskazanej w orzecznictwie Sądu Najwyższego, a nie określony rezultat interpretacyjny art. 80 § 1 p.u.s.p. Uzasadnia to przyjęcie w niniejszym wyroku zakresowej formuły sentencji, a także konstrukcji wyroku o pominięciu.

Z punktu widzenia celu kontroli konstytucyjności, orzeczenie, że art. 80 § 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie obejmuje odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, jest niezgodny z art. 181 Konstytucji, czyni zbędnym rozstrzygnięcie o zgodności kontrolowanej normy prawnej z art. 2 Konstytucji.

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

Zdanie odrębne

sędziego TK Mirosława Granata
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 31/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2015 r. (sygn. P 31/12).

Uważam, że art. 80 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133; dalej: p.u.s.p.) w zakresie, w jakim nie obejmuje odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, jest zgodny z art. 181 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1. Istota problemu w niniejszej sprawie sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy z konstytucyjnego punktu widzenia konieczne jest wyrażenie przez sąd dyscyplinarny zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, a zatem – czy sędziego chroni immunitet określony w art. 181 Konstytucji także w stosunku do postępowania prowadzonego w trybie ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2013 r. poz. 1388; dalej: ustawa lustracyjna).

Zgodnie z art. 181 zdanie pierwsze Konstytucji, „[s]ędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności”. Ustalenie, czy uprzednia zgoda sądu jest konieczna do pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, wymaga więc odpowiedzi na pytanie, czy pod pojęciem „odpowiedzialność karna” na gruncie art. 181 Konstytucji należy rozumieć także odpowiedzialność wynikającą z ustawy lustracyjnej.

2. Nie zgadzam się z twierdzeniem Trybunału, że w niniejszej sprawie spór jedynie pozornie dotyczy znaczenia, jakie ustrojodawca nadał w art. 181 Konstytucji określeniu „odpowiedzialność karna”. Postawione przez Trybunał pytanie, „czy istnieją takie zasady i wartości konstytucyjne, które uzasadniałyby, aby w postępowaniu lustracyjnym zapewnić sędziemu w jego roli ustrojowej, a więc sędziemu jako piastunowi władzy sądowniczej, inne jeszcze gwarancje konstytucyjne niż przewidziane w art. 42 Konstytucji”, w sposób konieczny wiąże się z interpretacją pojęcia „odpowiedzialność karna” na gruncie art. 181 Konstytucji. Immunitet sędziowski, jako jedna z konstytucyjnych gwarancji przyznanych sędziemu, znajduje bowiem zastosowanie jedynie do tych wypadków odpowiedzialności, które mogą być uznane za „odpowiedzialność karną” z punktu widzenia art. 181 Konstytucji. Treść powyższego przepisu Konstytucji determinuje tym samym zakres przedmiotowy immunitetu formalnego przysługującego sędziom, a wykładnia pojęcia „odpowiedzialność karna” użytego w art. 181 Konstytucji jest kluczowa dla oceny zarzutu niekonstytucyjności art. 80 § 1 p.u.s.p.

3. Pojęcie „odpowiedzialność karna” występuje w Konstytucji kilkakrotnie, niemniej wyraźnie w dwóch aspektach. Po pierwsze – jako element określający prawa człowieka i obywatela przysługujące w wypadkach karania jednostki (art. 42 i art. 233 ust. 1), po drugie – jako sposób określenia zakresu immunitetu przynależnego posłom i senatorom (art. 105 i art. 108), sędziom (art. 181), sędziom Trybunału Konstytucyjnego (art. 196), członkom Trybunału Stanu (art. 200), Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli (art. 206) i Rzecznikowi Praw Obywatelskich (art. 211).

Trybunał dotychczas w żadnym z orzeczeń nie zdefiniował wprost konstytucyjnego określenia „odpowiedzialność karna”, w szczególności na gruncie art. 42 Konstytucji. W licznych orzeczeniach przyjmował jedynie, że gwarancje wynikające z art. 42 Konstytucji, a mające zastosowanie do odpowiedzialności za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe (tzw. odpowiedzialność karna *sensu stricto*), należy stosować, najczęściej odpowiednio, do innych rodzajów odpowiedzialności tzw. represyjnej, czyli odpowiedzialności karnej *sensu largo* (na przykład wykroczeniowej lub dyscyplinarnej). Niemniej Trybunał nie wskazał, jaka jest podstawa konstytucyjna owego odpowiedniego stosowania gwarancji wynikających z art. 42 Konstytucji do innych niż odpowiedzialność karna *sensu stricto* rodzajów odpowiedzialności tzw. represyjnej. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na to, że przywołany powyżej przepis ustawy zasadniczej stosowany był przez Trybunał wprost jako wzorzec kontroli, także w sprawach inicjowanych w drodze skargi konstytucyjnej, do oceny konstytucyjności przepisów dotyczących na przykład odpowiedzialności za wykroczenia czy dyscyplinarnej, a zatem odpowiedzialności karnej *sensu largo*.

4. „Odpowiedzialność karna” na gruncie Konstytucji ma samodzielne znaczenie, które ze względów gwarancyjnych musi mieć zastosowanie do całego porządku prawnego. W związku z tym pojęcia tego nie należy interpretować przez pryzmat znaczenia nadanego mu w ustawodawstwie zwykłym. W konsekwencji posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „odpowiedzialność karna” do określenia odpowiedzialności za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe nie powinno prowadzić do prostego przełożenia takiego sposobu interpretacji powyższego określenia na poziom konstytucyjny.

Termin „odpowiedzialność karna” na gruncie Konstytucji powinien co do zasady obejmować swoim zakresem wszystkie wypadki karania, a zatem stosowania różnorodnych ujemnych reakcji na czyny zabronione, wiążących się z ograniczeniem praw lub wolności człowieka i obywatela i realizujących funkcję represyjną. Tak rozumiany obejmuje swoim zakresem zarówno odpowiedzialność za przestępstwa i przestępstwa skarbowe, jak i na przykład za wykroczenia, wykroczenia skarbowe czy też odpowiedzialność dyscyplinarną, a także – w kontekście niniejszej sprawy – odpowiedzialność za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. W takim kierunku należy, moim zdaniem, odczytywać dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, według którego gwarancje

wynikające z art. 42 Konstytucji należy również stosować do innych, poza odpowiedzialnością karną *sensu stricto*, rodzajów odpowiedzialności penalnej czy też tzw. represyjnej.

Niemniej powyższa konstatacja nie oznacza, że termin „odpowiedzialność karna” został użyty przez ustrojodawcę we wszystkich przepisach Konstytucji w jednakowym, szerokim znaczeniu. Ze względów systemowych, w tym związanych z ochroną określonych wartości konstytucyjnych, konieczne może okazać się ograniczenie zakresu jego stosowania jedynie do pewnych wypadków karania. Właściwe jest bowiem kontekstowe wyjaśnianie pojęć konstytucyjnych, a nie tylko językowe. Uważam, że tego rodzaju podejście jest bardziej odpowiednie do wykładania norm takiego aktu, jakim jest Konstytucja.

5. Różnica w odmiennej interpretacji pojęcia „odpowiedzialność karna” na gruncie różnych przepisów Konstytucji uwidacznia się przy okazji zestawienia treści art. 42 i art. 181 Konstytucji.

W art. 42 Konstytucji określenie „odpowiedzialność karna” jest regulowane od strony praw człowieka, jako gwarancja, że podmiot m.in. nie poniesie odpowiedzialności, jeśli nie dopuścił się czynu zabronionego przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia i nie zostanie stwierdzona jego wina. Przepis ten traktuje wszystkich równo w zakresie gwarancji wynikających choćby z zasad *nullum crimen, nulla poena sine lege*. To dlatego art. 42 Konstytucji mieści się w rozdziale „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, zaś zakresem zastosowania obejmuje wszystkie wypadki karania, jak na przykład odpowiedzialność karną *sensu stricto*, karnoskarbową, wykroczeniową, dyscyplinarną, lustracyjną, tak jak to wynika z utrwalonego orzecznictwa trybunalskiego. Nadawanie szerokiego znaczenia pojęciu „odpowiedzialność karna” na gruncie art. 42 Konstytucji jest trafne i znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału i Sądu Najwyższego.

Z kolei na gruncie art. 181 Konstytucji pojęcie „odpowiedzialność karna” odnosi się wyłącznie do sędziego i służącego mu immunitetu. Przepis ten znajduje się w rozdziale „Sądy i Trybunały”, a kwestia „odpowiedzialności karnej” jest w nim regulowana nie od strony praw człowieka, lecz z perspektywy niezależności sądu i niezawisłości sędziego. W związku z tym określenie „odpowiedzialność karna”, ze względów systemowych i celowościowych, w art. 181 Konstytucji nie obejmuje tych wypadków karania, które nie stanowią zagrożenia dla niezależności sądu i niezawisłości sędziego. Rolą immunitetu sędziowskiego jest bowiem zapewnienie sędziom odpowiednich gwarancji niezawisłości, ale nie bezkarności. Z tego względu pojęcie „odpowiedzialność karna” na gruncie art. 181 Konstytucji nie obejmuje na przykład odpowiedzialności dyscyplinarnej, która co do zasady nie godzi w niezawisłość sędziego i nie ma charakteru powszechnego.

6. Istota sporu w niniejszej sprawie sprowadza się zatem do pytania, czy ze względów systemowych i celowościowych, a w szczególności z punktu widzenia *ratio legis* immunitetu sędziowskiego, pojęcie „odpowiedzialność karna” na gruncie art. 181 Konstytucji obejmuje, czy też jednak nie obejmuje odpowiedzialności sędziego za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

Uważam jednocześnie, że niniejsza sprawa jest nie tyle sporem o lustrację, ile o pojmowanie niezawisłości sędziowskiej oraz immunitetu sędziowskiego. Tymczasem, moim zdaniem, Trybunał nie dokonał wystarczającej analizy obu tych zagadnień, z perspektywy postępowania lustracyjnego.

7. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że niezawisłość sędziego jest gwarancją wykonywania przez niego obowiązków w sposób nieskrępowany. Służy ona w istocie prawom człowieka, gwarantując rozpatrzenie sprawy przez sąd, który jest obiektywny i bezstronny. Niezawisłość jest więc niezbędna po to, aby gwarantować każdemu konstytucyjne prawo do sądu. Immunitet służy z kolei ochronie niezawisłości. Wobec tego, zdaniem Trybunału, przepisy o immunitecie należy interpretować zgodnie z ich celem, co znaczy, że immunitet chroni sędziego także w postępowaniu lustracyjnym. Ustawodawca tak ukształtował przepisy ustawowe, że potrzeba lustracji sędziów, dokonywana w celu zabezpieczenia niezawisłości sędziego w orzekaniu, została zrównoważona gwarancją służącą sędziemu i wymiarowi sprawiedliwości w postaci rozciągnięcia immunitetu na postępowanie lustracyjne.

Moim zdaniem, powyższa argumentacja Trybunału jest jednostronna. Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 80 § 1 p.u.s.p. nie zapewnia równowagi między potrzebą lustracji celem ochrony niezawisłości a gwarancją immunitetową. Jeśli rozumowaniu TK zarzucam jednostronność, to czynię to dlatego, że Trybunał w niniejszej sprawie nie przywiązał wagi do wiarygodności sędziego, mimo że odnosi się ona do kwestii dobrego imienia sędziego, o której TK wypowiada się. Według mnie, wiarygodność jest związana z niezawisłością sędziego. Niezawisłość sędziego obejmuje, w istocie, wymaganie od niego bycia wiarygodnym. Na niezawisłość sędziego składają się instytucje zaliczane do niezawisłości zewnętrznej (możemy nazwać ją formalną), a więc gwarancje, dzięki którym może być on niezależny od otoczenia w jakim żyje. Niezawisłość sędziego ma jednak drugą stronę, którą jest jego wiarygodność (niezawisłość wewnętrzna). W niniejszej sprawie ważniejszy jest drugi z wymienionych aspektów

niezawisłości. Wiarygodność zależy do sędziego. Wiarygodny sędzia to taki, na którego słowie można polegać. Jest to sędzia, który stoi za swoimi czynami. Jest obiektywny, cechuje go pewność słowa, stałość poglądów, racjonalne myślenie. Jego słowo ma swoją wagę. Zachowuje możliwość podejmowania decyzji i odpowiada za swoje czyny. Tak pojmowana wiarygodność jest koniecznym warunkiem niezawisłości. Sędzia musi mieć pewien zestaw cech i spełniać określone wymogi, aby być wiarygodnym. Co nam z niezawisłości sędziowskiej, jeśli sędzia jest niestały, zmienia reguły, dostosowuje swoje poglądy do poglądów innych. Niezawisłość sędziego nie jest tylko ochroną przed wpływem czynników zewnętrznych, ale oznacza także wymóg wiarygodności sędziowskiej. Niezawisłość sędziego jest tu w pewnym sensie wręcz jego wiarygodnością. Należy bronić sędziego przed próbą naruszenia jego niezależności od zewnątrz, ale powinniśmy także dążyć do zachowania wiarygodności sędziego. Jeśli będziemy chronić sędziego przed konsekwencją własnych słów i czynów, to będzie to szkodzić jego wiarygodności oraz urzędowi, jaki sprawuje.

Idea niezawisłości sędziego polega na tym, aby sędzia mógł dobrze sprawować swój urząd, a nie żeby był chroniony. Pozycja sędziego nie polega na tym, że ma on immunitet i nic mu nie można zrobić. Niezawisłość nie jest oderwaną od życia próbą ochrony sędziego. Ma ona bogatszą treść. Sędzia, który nie będzie wiarygodny, będzie świadczył przeciwko niezawisłości.

8. Czym jest lustracja wobec sędziego? Czy jest to kwestia niezawisłości sędziego, czy jego wiarygodności? Według mnie, kwestia lustracji jest pytaniem właśnie o wiarygodność sędziego. Jest ona testem na wiarygodność sędziego, a nie na jego niezawisłość. Chodzi o to, że badanie wiarygodności, tak jak jej rozumienie przedstawiłem, z perspektywy zarzutu lustracyjnego, nie powinno podlegać ochronie immunitetowej. Poddanie się lustracji stanowi próbę, która służy wiarygodności. Poddanie się próbie nie obala wiarygodności, nie niszczy jej, ale zazwyczaj ją wzmacnia. Świadczy ona za sędzią. Oczywiście nie znaczy to, że sędziego można poddawać wszelkim próbom. Jeśli miałyby osłabić niezawisłość zewnętrzną, to z pewnością jest niedopuszczalna. Dlatego lustracja nie jest dla mnie, w niniejszej sprawie, kwestią „sprawiedliwości tranzycyjnej”, „okresu przejściowego”, itd. Dane podejście Trybunału do lustracji i jej celu nie dotyczy niniejszej sprawy. Jest to, według mnie, kwestia tego, czy można ufać słowu sędziego. Podkreślam, ochrona immunitetowa i sąd dyscyplinarny są bardzo potrzebne w sferze niezależności zewnętrznej. W tej sferze można immunitet rozwijać, a na pewno nie zmniejszać go. Nie podzielam więc poglądu TK, że sama lustracja grozi niezawisłości sędziego, że z definicji samo wysunięcie wątpliwości wobec oświadczenia lustracyjnego sędziego jest traktowane w taki sposób, iż godzi w jego dobre imię i narusza jego wiarygodność.

9. Sędzia winien tak kształtować swoje postępowanie, aby dorastać do godności urzędu, o jakiej stanowi Konstytucja (art. 178). Przepisu tego nie możemy odczytywać w taki sposób, że z godności urzędu wynika tylko konieczność szczególnej ochrony sędziego lub że dotyczy ona jedynie jego niezależności zewnętrznej. Owa godność zobowiązuje sędziego także do utrzymania wiarygodności, zwłaszcza zgodności słów z czynami i niezależności wewnętrznej. Sprawdzenie wiarygodności jest dorastaniem do urzędu. Godność pociąga za sobą niezawisłość sędziego, ta zaś oznacza wymóg wiarygodności lub, jak wskazałem, wprost nią jest. Godność urzędu jest naruszona, gdy sędzia nie jest wiarygodny. W tym znaczeniu lustracja jest, moim zdaniem, częścią sprawy, jaką jest budowanie wiarygodności urzędu sędziego, nie jest zaś kwestią, co powtarzam, „sprawiedliwości tranzycyjnej”, „okresu przejściowego”, itd.

10. W związku z tym uważam, że ze względów systemowych i celowościowych, związanych z istotą immunitetu sędziowskiego oraz ze znaczeniem wiarygodności dla niezawisłości sędziego, „odpowiedzialność karna” na gruncie art. 181 Konstytucji nie obejmuje swoim zakresem odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, uregulowanej w ustawie lustracyjnej.

Z powyższych względów uznałem za zasadne zgłosić zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

45

WYROK
z dnia 9 kwietnia 2015 r.
Sygn. akt K 14/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 kwietnia 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 284 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.) z art. 61 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 284 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, 938 i 1646 oraz z 2014 r. poz. 379, 911, 1146, 1626 i 1877) jest niezgodny z art. 61 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) o orzeczenie, że art. 284 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.; dalej: u.f.p.) jest niezgodny z art. 61 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Zdaniem wnioskodawcy, rozwiązanie ustanowione przez art. 284 ust. 2 u.f.p., stosownie do którego dokumenty wytworzone przez audytora w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego, z wyjątkiem planu audytu i sprawozdania z wykonania planu audytu, nie stanowią informacji publicznej, stanowią nieproporcjonalne ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Dla osiągnięcia celów regulacji wystarczające byłyby inne ograniczenia, które nie prowadziłyby do naruszenia istoty prawa wynikającego z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika, gdyby nie obowiązywanie kwestionowanego art. 284 ust. 2 u.f.p., to inne niż wymienione w art. 284 ust. 1 u.f.p. dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego należałoby kwalifikować jako informację publiczną na zasadach określonych w Konstytucji oraz ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.; dalej: u.d.i.p.). Ograniczenie wynikające z art. 284 ust. 2 u.f.p. prowadzi do paradoksalnego rozwiązania, ponieważ dokumenty akt bieżących wytworzone przez audytora nie będą podlegały udostępnieniu, ale te, które audytor otrzymał od innych podmiotów, udostępniane już będą.

Dla wnioskodawcy nie jest przekonujące stwierdzenie prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, że nieudostępnianie dokumentów wytworzonych przez audytora w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego, innych niż plan audytu i sprawozdanie z wykonania planu audytu, wpływa pozytywnie na efektywność tego audytu.

* Sentencja została ogłoszona dnia 16 kwietnia 2015 r. w Dz. U. poz. 532.

W jego ocenie, u.f.p. przewiduje wystarczające gwarancje ochrony kierownika komórki audytu, zaś ujawnienie opinii publicznej wyników audytu może wpłynąć jedynie pozytywnie na audytora, który mając świadomość jawności tworzonych dokumentów, dołoży w trakcie realizowanych zadań jeszcze większej staranności i rzetelności.

1.2. Rzecznik zauważył, że ograniczenia dostępu do informacji publicznej zostały przewidziane w art. 5 u.d.i.p. Jeśli informacja spełnia przesłanki określone w tym przepisie, organ zobowiązany jest do wydania decyzji o odmowie udostępnienia, na którą przysługują środki zaskarżenia. Zdaniem wnioskodawcy, za proporcjonalne mogłoby być uznane czasowe ograniczenie dostępu do wyników pracy audytora. Mogłoby to polegać na udostępnieniu dokumentów wytworzonych przez audytora wewnętrznego dopiero po zakończeniu wszystkich czynności audytu.

2. W piśmie z 18 czerwca 2014 r. Marszałek Sejmu w imieniu Sejmu zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o orzeczenie, że art. 284 ust. 2 u.f.p. nie jest niezgodny z art. 61 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. Sejm przedstawił poglądy dotyczące prawa dostępu do informacji publicznej prezentowane w orzecznictwie Trybunału oraz w doktrynie, jak również szeroko omówił rozwiązania prawne dotyczące audytu wewnętrznego. W szczególności opisano procedurę realizacji zadań audytora wewnętrznego oraz zasady dokumentowania podejmowanych przez niego zadań i czynności.

2.2. Sejm przytoczył orzecznictwo sądów administracyjnych, z którego jednoznacznie wynika, że dokumenty sporządzone przez audytora stanowią tzw. materiały robocze, które znajdują się poza zakresem informacji publicznej, o której mowa w Konstytucji oraz u.d.i.p. Zdaniem Sejmu, w praktyce z dostępu do informacji publicznej zostały wyłączone akta bieżące. W toku podejmowanych czynności audytor sporządza szereg dokumentów o mniej lub bardziej roboczym charakterze. Dokumentacja robocza ma istotne znaczenie dla zachowania standardów rzetelności i przejrzystości działań podejmowanych przez audytora, zawarte w niej informacje nie mają jednak stanowczego i przesądzającego charakteru. Dokumenty te, w ocenie Sejmu, nie mają charakteru informacji publicznej. Również wymieniane przez wnioskodawcę sprawozdanie z wykonania zadania audytowego nie ma charakteru informacji publicznej. W ocenie Sejmu, dokument ten w sposób oczywisty nie ma charakteru stanowczego (rozstrzygającego, ostatecznego), skoro kierownik komórki audytowanej może najpierw zgłosić do sprawozdania dodatkowe wyjaśnienia lub umotywowane zastrzeżenia, a w ostateczności nawet odmówić realizacji zawartych w nim zaleceń.

Zdaniem Sejmu, dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego, inne niż plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu, nie mają charakteru informacji publicznej w rozumieniu art. 61 Konstytucji. Z tej przyczyny Sejm wniósł o uznanie, że art. 284 ust. 2 u.f.p. nie jest niezgodny z art. 61 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z kolei w wymienionych w art. 284 ust. 1 u.f.p. dokumentach, tj. planie audytu oraz sprawozdaniu z wykonania planu audytu, znajdują się najważniejsze informacje dotyczące pracy audytora w obszarze działań zapewniających. Informacje w nich zawarte posiadają formę i treść najbardziej zbliżoną swym charakterem do informacji publicznej, o której mowa w art. 61 Konstytucji oraz u.d.i.p. Z tej przyczyny ustawodawca uznał, że dokumenty te powinny być upowszechnione w trybie dostępu do informacji publicznej.

2.3. Sejm zwrócił uwagę, że zbyt wczesne ujawnienie dokumentów sporządzanych przez audytora w trakcie realizacji czynności zapewniających może wydatnie ograniczyć racjonalność procesu decyzyjnego audytora, prowadząc w ten sposób do naruszenia wartości przesądzających o specyficznym i wyjątkowym charakterze instytucji audytu wewnętrznego. Również udostępnienie *ex post* informacji niepełnej lub nieoddającej całokształtu okoliczności może m.in. przyczynić się do wykorzystania takiej informacji niezgodnie z przeznaczeniem, tymczasem stanowi ona najczęściej jedynie wniosek, sugestię lub opinię przedłożoną kierownikowi jednostki do samodzielnego rozważenia.

3. W piśmie z 3 lipca 2013 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 284 ust. 2 u.f.p. jest niezgodny z art. 61 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. W pierwszej części pisma Prokurator Generalny zajął się ustaleniem charakteru prawnego audytu wewnętrznego omawiając szeroko przepisy, które regulują tę instytucję. Następnie przedstawił analizę art. 61 Konstytucji, odwołując się do orzecznictwa Trybunału oraz poglądów doktryny. Interpretacja zakresu przedmiotowego prawa do informacji publicznej powinna być ścisła. Z kolei wykładnia zakresu podmiotowego tego prawa, jako prawa umożliwiającego powszechny i równy dostęp, powinna być możliwie szeroka.

Prokurator Generalny przytoczył również dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące dostępu do informacji wytwarzanych przez audytorów wewnętrznych, a także wyrok Sądu UE dotyczący dostępu do sprawozdania służby audytu wewnętrznego Parlamentu Europejskiego.

3.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, przynajmniej część dokumentów sporządzanych przez audytora w toku prowadzenia audytu wewnętrznego i gromadzonych w aktach bieżących oraz stałych ma charakter informacji publicznej.

3.3. Odnosząc się do zarzutu wnioskodawcy, Prokurator Generalny wskazał, że ograniczenie wprowadzone w kwestionowanym art. 284 ust. 2 u.f.p. nie jest konieczne do zapewnienia audytorom niezależności i tym samym nie pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do tak określonego celu. Przepis ten, wprowadzając bardzo restrykcyjne ograniczenie prawa dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej polegające na wyeliminowaniu najistotniejszych dokumentów sporządzanych przez audytora wewnętrznego, zwłaszcza sprawozdania z audytu, z kategorii podlegających ujawnieniu informacji publicznych, narusza istotę prawa gwarantowanego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ograniczenie to nie jest uzasadnione wartościami wskazanymi w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zaskarżona regulacja jest zbędna dla osiągnięcia celu polegającego na zapewnieniu obiektywnego i niezależnego audytu. Do realizacji tego celu wystarczające są regulacje zawarte w pozostałych przepisach u.f.p. oraz w załączniku do komunikatu nr 4 Ministra Finansów z dnia 20 maja 2011 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 23).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, ograniczenie dostępności do sporządzonych przez audytora wewnętrznego dokumentów nie sprzyja przejrzystości systemu sprawowania władzy, ani poprawieniu jakości pracy administracji publicznej oraz utrudnia realizację społecznej kontroli władzy, a tym samym nie spełnia głównych przesłanek wywiedzionej z art. 61 Konstytucji zasady jawności działania organów władzy publicznej.

4. W piśmie z 16 stycznia 2015 r. opinię w sprawie przedstawił Minister Finansów, stwierdzając, że zarzut wnioskodawcy jest zasadny. W ocenie Ministra Finansów, uzasadniona byłaby zmiana kwestionowanego przepisu polegająca na wyeliminowaniu ograniczenia udostępniania informacji z przebiegu i efektów audytu wewnętrznego po jego zakończeniu.

Uwzględniając pięcioletnie doświadczenia, jeśli chodzi o wykonywanie zadań dotyczących koordynacji audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, Minister Finansów uznał, że wniosek Rzecznika, kwestionujący nadmierne ograniczenie dostępu do informacji publicznej w tym zakresie, jest zasadny. Wystarczającą ochronę danych wrażliwych pozyskiwanych przez audytorów zapewnia art. 5 u.d.i.p., który stanowi, że możliwe jest ograniczenie prawa do informacji ze względu na prywatność osoby fizycznej oraz ochronę tajemnicy przedsiębiorcy.

II

Na rozprawie 9 kwietnia 2015 r. wnioskodawca i pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swoje pisemne stanowiska.

Rzecznik Praw Obywatelskich potwierdził, że we wniosku zakwestionowano jedynie art. 284 ust. 2 u.f.p. Po wyeliminowaniu tego przepisu z systemu prawa, przy zastosowaniu prawidłowych metod wykładni prawa wszystkie dokumenty wytwarzane przez audytora będą stanowić informację publiczną. W szczególności tezie tej – zdaniem Rzecznika – nie będzie przeczyć podkreślenie w art. 284 ust. 1 u.f.p., że dwa spośród tych dokumentów, czyli plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu, stanowią informację publiczną.

Rzecznik wskazał również, że dokumenty audytowe nie mieszczą się w pojęciu dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją prowadzących, o której stanowi art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał w *petitum* wniosku jako przedmiot kontroli art. 284 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.; dalej: u.f.p., ustawa o finansach

publicznych). Przepis ten jest umiejscowiony w dziale VI tej ustawy zatytułowanym: „Audyt wewnętrzny oraz koordynacja audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych”.

Art. 284 u.f.p. ma następujące brzmienie:

„1. Plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu stanowią, udostępnianą na wniosek, informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

2. Informacji publicznej nie stanowią inne niż wymienione w ust. 1 dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego”.

Z treści uzasadnienia wniosku wynika, że Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje wyłączenie z zakresu pojęcia informacji publicznej dokumentów wytwarzanych w trakcie prowadzenia audytu, z wyjątkiem planu audytu i sprawozdania z wykonania planu audytu. Wyłączenie to wynika wprost z treści wskazanego w *petitum* wniosku art. 284 ust. 2 u.f.p.

2. Problem konstytucyjny.

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczył zgodności z art. 61 ust. 1-3 Konstytucji wprowadzonego w art. 284 ust. 2 u.f.p. ogólnego wyłączenia z zakresu pojęcia informacji publicznej dokumentów wytwarzanych przez audytora w trakcie prowadzenia audytu, z wyjątkiem planu audytu i sprawozdania z wykonania planu audytu.

W celu odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność takiego rozwiązania ustawowego należało ustalić, czy dokumenty, poza planem audytu oraz sprawozdaniem z wykonania planu audytu, mogą zawierać informację publiczną w rozumieniu art. 61 Konstytucji.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału prawo do informacji stanowiło wzorzec kontroli przepisów regulujących ograniczenie dostępu do informacji. Ograniczenie to było powiązane na ogół z ochroną prawa do prywatności pewnych kategorii osób czy też wyłączeniem tego ograniczenia w określonych sytuacjach. Zagadnienia rozstrzygane w rozpoznawanych sprawach sprowadzały się do odpowiedzi na pytanie, czy kwestionowane przepisy ustawowe, realizujące gwarantowane w Konstytucji prawo dostępu do informacji publicznej, mogą zawierać unormowania ingerujące w sferę prywatności określonych kategorii osób (zob. np. wyroki z: 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30; 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57). Ponadto prawo do informacji publicznej było poddawane analizie Trybunału w związku z problematyką dostępu do informacji niejawnych (zob. wyrok z 15 października 2009 r., sygn. K 26/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 135).

W niniejszej sprawie chodziło o ograniczenie prawa do informacji o odmiennym charakterze. Zakwestionowano bowiem ustawowe wyłączenie określonej grupy dokumentów z zakresu pojęcia informacji publicznej.

Z punktu widzenia problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie podstawowe znaczenie miało ustalenie zakresu pojęcia „informacji publicznej”, do której dostęp gwarantuje prawo przewidziane w art. 61 Konstytucji.

Jak zauważył wnioskodawca, kwestionowany przepis dotyczy jedynie tych dokumentów, które są wytwarzane przez audytora w związku z wykonywaniem audytu wewnętrznego. Poza zakresem niniejszej sprawy znajdują się natomiast dokumenty otrzymywane przez audytora w toku wykonywanych przez niego zadań audytowych. Chodzi tu w szczególności o dokumenty określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108; dalej: rozporządzenie o audycie), które są otrzymywane przez audytora i gromadzone w aktach bieżących (np. oświadczenia złożone przez pracowników komórki audytowanej, dodatkowe wyjaśnienia oraz umotywowane zastrzeżenia złożone przez kierowników komórek, w których przeprowadzono audyt; zob. § 14 pkt 3, § 21, § 25 ust. 2 i 5 rozporządzenia o audycie). Trybunał nie poddał ocenie opisanego rozwiązania. Należy jednak zgodzić się z wnioskodawcą, że takie rozwiązanie nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

3. Prawo do informacji publicznej.

3.1. Art. 61 ust. 1 Konstytucji przyznaje obywatelom prawo dostępu do informacji o działalności organów państwowej oraz samorządowej władzy publicznej, a także do informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje także uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Należy zauważyć, że na poziomie ustawowym zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej został rozszerzony. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782, ze zm.; dalej: u.d.i.p.) prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, a nie tylko obywatelom.

Art. 61 ust. 2 Konstytucji określa formy, w jakich realizowane ma być prawo do informacji. Prawo to obejmuje dostęp do dokumentów urzędowych oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej,

pochodzących z powszechnych wyborów (zob. wyrok z 16 września 2002 r., sygn. K 38/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 59).

Prawo do informacji w demokratycznym państwie prawnym służy zapewnieniu, aby władza publiczna, we wszystkich postaciach i aspektach, spełniała warunek przejrzystości. Przedmiotem informacji publicznej jest zatem, po pierwsze, cała działalność wszystkich organów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji, zaś po drugie, działalność osób pełniących funkcje publiczne, lecz – ze względu na art. 47 Konstytucji – tylko taka, która wiąże się z pełnionymi przez te osoby funkcjami publicznymi (zob. wyrok z 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05).

3.2. Zagadnienie ograniczenia prawa do informacji zostało uregulowane w art. 61 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z treścią tego przepisu, ograniczenie prawa do informacji może nastąpić wyłącznie za względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Biorąc pod uwagę, że w niniejszej sprawie wnioskodawca wskazał jako wzorzec kontroli również art. 31 ust. 3 Konstytucji dotyczący ograniczania praw i wolności, należało odnieść się do relacji między tymi przepisami. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, art. 31 ust. 3 Konstytucji jest modyfikowany przez art. 61 ust. 3 Konstytucji jedynie w zakresie, w którym regulowane są w sposób odrębny przesłanki ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych elementów niewyrażonych w art. 61 ust. 3 Konstytucji. W szczególności chodzi tu o warunek, aby ograniczenie było konieczne w demokratycznym państwie prawnym, a także o proporcjonalność ograniczeń oraz o zakaz naruszania istoty prawa (zob. wyrok z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05).

3.3. Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji tryb udzielania informacji, o których mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu – ich regulaminy. Tryb ten nie został bowiem unormowany w art. 61 Konstytucji w sposób całościowy. Art. 61 ust. 4 Konstytucji nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek wydania ustaw dotyczących trybu udzielania informacji, w taki sposób, aby poprzez uregulowanie kwestii o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym, realizacja prawa do informacji określonego w art. 61 Konstytucji była wykonalna w praktyce (zob. wyrok o sygn. K 38/01)

Pojęcie informacji publicznej jest sprecyzowane w art. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym informacją publiczną stanowi każda informacja o sprawach publicznych.

Art. 6 ust. 2 u.d.i.p. stanowi z kolei, że dokumentem urzędowym w rozumieniu tej ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.), w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

Należy zauważyć, że dla oceny zasadności zarzutu sformułowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich istotne znaczenie ma zakres pojęcia informacji publicznej określony w Konstytucji. Ustawa o dostępie do informacji publicznej znajduje się w hierarchii źródeł prawa na tym samym poziomie co ustawa o finansach publicznych. Zawarte w kwestionowanym art. 284 ust. 2 u.f.p. wyłączenie z zakresu informacji publicznej dokumentów wytwarzanych przez audytora nie może zatem podlegać ocenie z punktu widzenia jego zgodności z przepisami u.d.i.p.

4. Instytucja audytu wewnętrznego w ustawie o finansach publicznych.

4.1. Biorąc pod uwagę treść kwestionowanego art. 284 ust. 2 u.f.p., podstawowe znaczenie w niniejszej sprawie ma charakter i treść dokumentów wytwarzanych przez audytora w związku z wykonywaniem audytu wewnętrznego. Przede wszystkim należało jednak ustalić, czym jest sam audyt wewnętrzny, w trakcie którego wytwarzane są dokumenty przez audytora. Z punktu widzenia niniejszej sprawy znaczenie ma również ustalenie, czy audyt wewnętrzny odbywa się w ramach organów władzy publicznej oraz samorządu, o których stanowi art. 61 Konstytucji.

4.2. Instytucja audytu wewnętrznego została wprowadzona do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 102, poz. 1116) nowelizującą ustawę z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014, ze zm.). Wprowadzenie instytucji audytu wewnętrznego stanowiło następstwo dostosowywania polskiego prawa do wymagań przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej. Audyt wewnętrzny miał służyć należytemu funkcjonowaniu całego systemu zarządzania finansowego i kontroli w Polsce poprzez zapewnienie poprawności i efektywności wydatkowania środków publicznych oraz gospodarowania mieniem (zob. E. Chojna-Duch, *Audyt*

wewnętrzny w Polsce – rozwój instytucji po akcesji do Unii Europejskiej, [w:] *Kontrola i audyt w perspektywie europejskiej*, Warszawa 2004, s. 31).

Od początku wprowadzenia do polskiego porządku prawnego systemu audytu wewnętrznego nie zmienił się jego cel, czyli polepszenie procesów zarządzania w jednostkach finansów publicznych. W orzecznictwie Trybunału podkreślano, że celem audytu wewnętrznego jest dostarczanie informacji oraz pomocy i doradztwo kierownikowi jednostki (por. wyrok z 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114). Zgodnie z definicją przyjętą przez Instytut Auditorów Wewnętrznych (*The Institute of Internal Auditors*), audyt wewnętrzny to niezależna, obiektywna działalność o charakterze zapewniającym i doradczym, prowadzona w celu wniesienia do organizacji wartości dodanej i usprawnienia jej funkcjonowania. Zadaniem audytu wewnętrznego jest wspieranie organizacji w osiąganiu wytyczonych celów przez systematyczne i konsekwentne działanie mające na celu ocenę i poprawę efektywności zarządzania ryzykiem, systemów kontroli oraz procesów zarządzania organizacją (zob. K. Czerwiński, *Audyt wewnętrzny*, Warszawa 2004, s. 9).

4.3. Zgodnie z art. 272 u.f.p. audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań polegających na systematycznej ocenie kontroli zarządczej oraz czynnościach doradczych. Ocena ta ma dotyczyć w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce. Zespół działań podejmowanych przez audytora w celu dostarczenia niezależnej i obiektywnej oceny, o której mowa w art. 272 u.f.p., określany jest jako zadania zapewniające (zob. § 2 pkt 3 rozporządzenia o audycie).

Ustawa o finansach publicznych przewiduje dla audytora wewnętrznego gwarancje służące zapewnieniu rzetelnego wykonywania jego zadań. Art. 282 ust. 1 u.f.p. nakazuje kierownikowi jednostki zapewnienie warunków niezbędnych do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego, w tym zapewnienia organizacyjnej odrębności komórki audytu wewnętrznego oraz ciągłości prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce.

Ustawodawca upoważnił Ministra Finansów do określenia w formie komunikatu oraz ogłoszenia standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, zgodnych z powszechnie uznawanymi standardami audytu wewnętrznego (art. 273 ust. 1 u.f.p.). Minister Finansów w § 1 komunikatu nr 4 z dnia 20 maja 2011 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 23) uznał Międzynarodowe Standardy Praktyki Zawodowej, opracowane przez Instytut Auditorów Wewnętrznych, za obowiązujące standardy audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych. Standardy te stanowią załącznik do wskazanego komunikatu (dalej: standardy audytu).

4.4. Ustawa o finansach publicznych określa, w jakich organach i jednostkach organizacyjnych występuje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego oraz w jakich audyt wewnętrzny jest fakultatywny.

Art. 274 ust. 1 u.f.p. wymienia organy i inne podmioty, w których prowadzi się audyt wewnętrzny. Są to: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa, urzędy wojewódzkie, izby celne, izby skarbowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia. Ponadto, zgodnie z art. 274 ust. 2 u.f.p., audyt wewnętrzny prowadzi się także w: państwowych jednostkach budżetowych, uczelniach publicznych, samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, agencjach wykonawczych, państwowych funduszach celowych, jeśli kwota ujętych w planie finansowym albo planie rzeczowo-finansowym dochodów lub wydatków albo przychodów lub kosztów przekroczyła 40000 tys. zł. Z kolei, zgodnie z art. 274 ust. 3 u.f.p. audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła 40000 tys. zł.

Art. 274 ust. 4 u.f.p. przewiduje możliwość podjęcia decyzji o prowadzeniu audytu wewnętrznego przez kierowników jednostek sektora finansów publicznych. Audyt wewnętrzny prowadzi się również w jednostkach w dziale wskazanych przez właściwego ministra kierującego działem lub w jednostkach podległych Prezesowi Rady Ministrów (zob. art. 274 ust. 5 i 6 u.f.p.).

Z przeprowadzonej analizy wynika, że jednostki, w których należy lub można prowadzić audyt wewnętrzny, stanowią organy władzy publicznej, o których mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, że informacja o działalności tych organów może być uzyskiwana przez obywateli na podstawie art. 61 Konstytucji.

5. Dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego.

5.1. Z punktu widzenia oceny dopuszczalności przewidzianego w art. 284 ust. 2 u.f.p. ogólnego wyłączenia określonych dokumentów wytwarzanych przez audytora wewnętrznego z zakresu informacji publicznej podstawowe znaczenie ma ustalenie charakteru i treści dokumentów wytwarzanych przez audytora w trakcie prowadzenia

audytu wewnętrznego. Z tej przyczyny niezbędne jest przeprowadzenie analizy tych dokumentów na podstawie przepisów dotyczących prowadzenia audytu.

Zgodnie z § 12 rozporządzenia o audycie, audytor wewnętrzny dokumentuje wszystkie czynności i zdarzenia, które mają istotne znaczenie dla wyników audytu wewnętrznego. Audytor prowadzi bieżące akta audytu wewnętrznego, w celu dokumentowania przebiegu i wyników audytu wewnętrznego, oraz stałe akta audytu wewnętrznego (§ 13 rozporządzenia o audycie). Obowiązek dokumentowania informacji dotyczących zadań wykonywanych przez audytorów wynika również ze standardów audytu. Zgodnie ze standardem audytu nr 2330 audytorzy wewnętrzeni muszą dokumentować informacje dotyczące zadania, stanowiące podstawę wniosków i wyników. Ponadto audytor wewnętrzny jest obowiązany opracować wymagania dotyczące archiwizacji dokumentacji zadań (zob. standard audytu nr 2330.A2).

Ustawa o finansach publicznych przewiduje, że audytor przygotowuje: analizę ryzyka (art. 283 ust. 3 i 4 u.f.p.), plan audytu (art. 283 ust. 1, art. 284 ust. 1 u.f.p.), wyniki audytu wewnętrznego (art. 285 pkt 2, 3 u.f.p.), sprawozdanie z wykonania planu audytu (art. 284 ust. 1, art. 283 ust. 5 u.f.p.). Rozporządzenie o audycie przewiduje także inne niż wymienione w u.f.p. dokumenty wytwarzane przez audytora związane z jego zadaniami. Przede wszystkim § 14 rozporządzenia o audycie określa przykładowy katalog dokumentów gromadzonych w aktach bieżących, a mianowicie: 1) imienne upoważnienie do przeprowadzania audytu wewnętrznego; 2) program zadania zapewniającego oraz dokumenty związane z jego przygotowaniem; 3) dokumenty sporządzone oraz dokumenty otrzymane przez audytora wewnętrznego w trakcie przeprowadzania zadania zapewniającego, w tym oświadczenia dotyczące przedmiotu zadania zapewniającego złożone przez pracowników komórki audytowanej; 4) sprawozdanie, o którym mowa w § 24 tego rozporządzenia; 5) dokumenty wytworzone lub otrzymane przez audytora wewnętrznego w związku z wykonywaniem czynności doradczych; 6) dokumentację dotyczącą przeprowadzonych czynności sprawdzających. Oprócz przytoczonych dokumentów audytor ustala lub sporządza również: analizę zasobów osobowych (§ 6 rozporządzenia o audycie), listę obszarów ryzyka, w których będą przeprowadzone zadania zapewniające (§ 7 rozporządzenia o audycie), notatkę informacyjną do kierownika po czynnościach sprawdzających wykonanie zaleceń (§ 28 ust. 4 rozporządzenia o audycie), dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego w związku z wykonywaniem czynności doradczych (§ 32 rozporządzenia o audycie).

W prawie powszechnie obowiązującym nie ma wzorów dokumentów wytwarzanych przez audytora w trakcie wykonywania audytu wewnętrznego dla wszystkich jednostek sektora finansów publicznych. Wzory dokumentów audytowych są jednak przewidziane osobno dla poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych. Określa się je w księgach procedur audytu wewnętrznego. Wynika to ze standardów audytu; zarządzający audytem wewnętrznym musi ustalić zasady i procedury służące kierowaniu audytem wewnętrznym (standard audytu nr 2040). Księgi procedur audytu wewnętrznego opracowywane są przez każdą jednostkę samodzielnie. Powoduje to różnice między wzorami dokumentów audytowych w poszczególnych jednostkach.

5.2. Aby rozstrzygnąć niniejszą sprawę, należało ustalić, czy dokumenty wytwarzane przez audytora mogą zawierać informację publiczną, jak twierdzi wnioskodawca. W tym celu trzeba zbadać, jaką treść mają te dokumenty oraz w jakiej formie są sporządzane.

Najpierw omówiono dokumenty wytwarzane przez audytora, które na podstawie art. 284 ust. 1 u.f.p. stanowią informację publiczną, a następnie dokumenty, które stosownie do art. 284 ust. 2 u.f.p. nie są informacją publiczną.

5.2.1. Plan audytu jest dokumentem, na podstawie którego przeprowadza się audyt wewnętrzny w określonym roku (art. 283 ust. 1 u.f.p.). § 8 ust. 1 rozporządzenia o audycie wymienia podstawowe elementy, które określa się w planie audytu. W szczególności plan ten ma zawierać listę obszarów ryzyka, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające.

Zgodnie z art. 283 ust. 5 u.f.p. do końca stycznia każdego roku kierownik komórki audytu wewnętrznego sporządza sprawozdanie z wykonania planu audytu za rok poprzedni. § 34 rozporządzenia o audycie określa treść tego sprawozdania, wskazując, że w szczególności powinno zawierać: 1) informację na temat wszystkich zrealizowanych zadań zapewniających, czynności doradczych i czynności sprawdzających wraz z odniesieniem do planu audytu; 2) wskazanie przyczyny zaistnienia ewentualnych, znaczących odstępstw w realizacji planu audytu; 3) omówienie zidentyfikowanych istotnych ryzyk i słabości kontroli zarządczej; 4) inne informacje związane z prowadzeniem audytu wewnętrznego w roku poprzednim, które kierownik komórki audytu wewnętrznego albo audytor usługodawcy ustala w porozumieniu z kierownikiem jednostki.

5.2.2. Zgodnie z art. 285 pkt 3 u.f.p. Minister Finansów określa w drodze rozporządzenia sposób sporządzania oraz elementy wyników audytu wewnętrznego. § 24 ust. 1 rozporządzenia o audycie stanowi, że audytor sporządza sprawozdanie, w którym w sposób jasny, rzetelny i zwięzły przedstawia wyniki audytu wewnętrznego. W rozporządzeniu tym został zamieszczony otwarty katalog elementów, które audytor zawiera w sprawozdaniu

z wynikami audytu, m.in.: ustalenia stanu faktycznego wraz ze sklasyfikowanymi wynikami ich oceny, wskazanie słabości kontroli zarządczej oraz analizę ich przyczyn, skutki lub ryzyka wynikające ze wskazanych słabości kontroli zarządczej, zalecenia w sprawie wyeliminowania słabości kontroli zarządczej lub wprowadzenia usprawnień czy też opinię audytora wewnętrznego w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w obszarze ryzyka objętym zadaniem zapewniającym (§ 24 ust. 2 pkt 4-8).

Analiza ryzyka stanowi przewidziane w u.f.p. zadanie audytora służące zidentyfikowaniu obszarów działalności jednostki i ocenie ryzyka w tych obszarach (§ 5 ust. 2 rozporządzenia o audycie). Jej efektem jest lista wszystkich obszarów ryzyka ułożona w kolejności wynikającej z oceny ryzyka oraz wyznaczenie obszarów ryzyka do przeprowadzenia zadań zapewniających (§ 7 rozporządzenia o audycie). Z § 6 rozporządzenia o audycie wynika z kolei obowiązek przeprowadzenia analizy zasobów osobowych.

Program zadania zapewniającego oraz dokumenty związane z jego przygotowaniem zawarte są w aktach bieżących, co wynika wprost z § 14 pkt 2 rozporządzenia o audycie. W programie zadania zapewniającego audytor wewnętrzny określa w szczególności: 1) temat zadania; 2) cele zadania; 3) podmiotowy i przedmiotowy zakres zadania; 4) istotne ryzyka w obszarze ryzyka objętym zadaniem; 5) narzędzia i techniki przeprowadzania zadania; 6) kryteria oceny ustaleń stanu faktycznego; 7) sposób klasyfikowania wyników dla poszczególnych kryteriów (§ 19 ust. 1 rozporządzenia o audycie).

Prawodawca nie określił elementów notatki informacyjnej sporządzanej po czynnościach sprawdzających, o której mowa w § 28 ust. 4 rozporządzenia o audycie. Brak jest również wyraźnych wskazówek co do treści innej dokumentacji dotyczącej przeprowadzonych czynności sprawdzających, poza wskazaniem, że jest ona zawarta w aktach bieżących (§ 14 ust. 6 rozporządzenia o audycie).

Z wzorów dokumentów audytowych wynika, że formę notatki przyjmują często również inne dokumenty wytwarzane przez audytora. Na przykład dokumenty wytworzone w związku z wykonywaniem czynności doradczych (§ 32 rozporządzenia o audycie) w praktyce często mają formę notatki z czynności doradczych. Można wskazać również inne dokumenty, wytwarzane w poszczególnych jednostkach przez audytorów wewnętrznych w trakcie audytu, np.: notatkę z wywiadu, zawiadomienie o rozpoczęciu audytu, kwestionariusz kontroli zarządczej, protokół z narady otwierającej, protokół z narady zamykającej. Konieczność wytwarzania tych dokumentów na ogół nie została określona wprost w przepisach prawa, lecz jest związana z obowiązkiem dokumentowania pracy audytora (zob. cz. III, pkt 3.2 uzasadnienia). Dokumenty te mają charakter roboczy; dokumentują określone etapy poszczególnych procesów realizowanych w związku z wykonywaniem zadań przez audytora wewnętrznego.

6. Ocena zgodności art. 284 ust. 2 u.f.p. z art. 61 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.1. Jak już ustalono powyżej, audyt wewnętrzny jest prowadzony przez organy władzy publicznej, o których mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji (zob. cz. III, pkt 4.4 uzasadnienia).

Jedną z form realizacji prawa do informacji publicznej przewidzianą w art. 61 ust. 2 Konstytucji jest dostęp do dokumentów. Kwestionowany art. 284 ust. 2 u.f.p. wyłącza z zakresu informacji publicznej większość dokumentów wytworzonych przez audytora wewnętrznego.

Z przeprowadzonej analizy (zob. cz. III, pkt 5.2 uzasadnienia) wynika, że niektóre z dokumentów wytwarzanych przez audytora, innych niż plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu, zawierają rezultaty przeprowadzonego audytu. Wyrażają one końcowe stanowisko audytora w drodze ocen i zaleceń skierowanych do określonych komórek jednostki, w których przeprowadzane były zadania audytowe. Wynika z tego, że dokumenty wytwarzane przez audytora mogą stanowić informację publiczną i mogą być objęte zakresem prawa do informacji publicznej jako dokumenty, o których mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji.

Należy uznać, że określone w art. 284 ust. 2 u.f.p. ogólne wyłączenie wszystkich innych dokumentów wytwarzanych przez audytora niż plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu z zakresu informacji publicznej stanowi niedopuszczalne ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej, a tym samym jest niezgodne z art. 61 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawa nie może bowiem bez stosownego upoważnienia zawężać zakresu prawa określonego w Konstytucji. Niedopuszczalne jest wprowadzanie w ustawie dotyczącej określonego rodzaju działalności władzy publicznej ogólnego wyłączenia całej grupy dokumentów z zakresu informacji publicznej.

W wyniku niniejszego wyroku wyeliminowany zostanie z porządku prawnego art. 284 ust. 2 u.f.p. Wpłyynie to na sposób rozumienia art. 284 ust. 1 u.f.p. Przepis ten będzie traktowany jedynie jako egzemplifikacja dokumentów urzędowych, jednakże pełny zakres dokumentów, składających się na informację publiczną, będzie interpretowany na podstawie art. 61 Konstytucji i przepisów u.d.i.p.

6.2. Trybunał wyraził pogląd w dotychczasowym orzecznictwie, że nie wszystkie dokumenty stanowią informację publiczną, a tym samym nie podlegają udostępnieniu na podstawie art. 61 Konstytucji. W uzasadnieniu wydanego w pełnym składzie wyroku z 13 listopada 2013 r., sygn. P 25/12 (OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 122), Trybunał wskazał, że z „szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają (...) treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Od «dokumentów urzędowych» w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem «dokumenty wewnętrzne» służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej”. Trybunał w obecnym składzie podziela ten pogląd.

Teza, że od dokumentów będących informacją publiczną odróżnia się dokumenty o charakterze roboczym, wewnętrznym, które nie zawierają informacji publicznej prezentowana jest również w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelnny Sąd Administracyjny wielokrotnie podkreślał, że nie każdy dokument zawiera informację publiczną. W praktyce wytwarzane są bowiem tzw. dokumenty wewnętrzne służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzające o kierunkach działania organu (zob. wyroki NSA z: 17 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1105/13, Lex nr 1556928; 15 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 707/10, Lex nr 672928; 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11, Lex nr 1126276; 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 666/12, Lex nr 1264898; 14 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1203/12, Lex nr 1242950; 11 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 118/14, Lex nr 1463417; 23 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 3007/13, Lex nr 1518066).

Odnosząc powyższe ustalenia do niniejszej sprawy, należy zauważyć, że pewna część dokumentów wytwarzanych przez audytora nie zawiera informacji publicznej w rozumieniu art. 61 Konstytucji. Są to bowiem różnego rodzaju dokumenty o charakterze roboczym: zapiski czy notatki sporządzane w stadium zbierania informacji i przygotowania końcowego stanowiska. Składają się na etap na drodze do wytworzenia informacji publicznej, jednak informacji tej jeszcze nie stanowią.

6.3. Nie jest zadaniem Trybunału rozstrzygnięcie, które z poszczególnych dokumentów wytwarzanych przez audytora stanowią informację publiczną, stosownie do wskazanych wyżej kryteriów, a które nie. Kwestie te powinny rozstrzygać w pierwszej kolejności organy zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, oceniające, czy dokument, którego udostępnienia w trybie u.d.i.p. żąda skarżący, stanowi informację publiczną, zaś w przypadku sporu – sądy administracyjne. Zakres pojęcia informacji publicznej podlega ustaleniu przede wszystkim na podstawie art. 61 Konstytucji, a także na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej (zob. wyrok o sygn. P 25/12).

6.4. Należy zauważyć, że prawo dostępu do informacji publicznej zawartej w dokumentach audytowych może podlegać ograniczeniu. Jak już wskazano, zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji ograniczenie prawa do informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (zob. cz. III, pkt 3.3 uzasadnienia). Usunięcie z systemu prawa art. 284 ust. 2 u.f.p. spowoduje sytuację, w której ograniczanie dostępu do dokumentów audytowych będzie następować na zasadach ogólnych przyjętych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Art. 5 ust. 2 u.d.i.p. przewiduje możliwość ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. To organy władzy publicznej stosujące prawo zobowiązane są do oceny, czy w określonej sytuacji ograniczenie prawa dostępu do informacji z uwagi na występowanie okoliczności określonych w u.d.i.p. jest uzasadnione. Sądy, dokonując – na zasadach ogólnych – oceny zasadności udostępnienia określonej informacji publicznej zawartej w dokumentach audytowych, powinny uwzględniać różne wartości konstytucyjne związane z prawami obywatelskimi z jednej strony i potrzebę efektywnego funkcjonowania organów władzy publicznej z drugiej strony.

Jeżeli w ocenie ustawodawcy przewidziane w u.d.i.p. ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej okażą się niewystraszające z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania systemu audytu wewnętrznego, ustawodawca powinien rozważyć ewentualną potrzebę unormowania odstępstw w niezbędnym zakresie od zasad i trybu dostępu do dokumentów audytowych w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej, np. w nawiązaniu do różnych faz (etapów) procedury audytowej. Wprowadzenie ograniczeń w dostępie

do dokumentów audytowych nie może jednak naruszać art. 61 Konstytucji. Możliwość wprowadzania odmiennych zasad i trybu dostępu do informacji publicznej przewiduje wprost u.d.i.p. (art. 1 ust. 2). Trybunał zauważył, że przed 1 stycznia 2010 r., czyli przed dniem wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny funkcjonował przez ponad 8 lat pomimo braku przepisu odpowiadającego treści art. 284 ust. 2 u.f.p., zaś gwarancje rzetelnego i niezależnego wykonywania audytu zapewniały przepisy ograniczające dostęp do informacji publicznej. Również w ocenie Ministra Finansów, który jest odpowiedzialny za koordynowanie audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (art. 292 u.f.p.), stosowanie do dostępu do dokumentów audytowych ogólnych ograniczeń wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej jest wystarczające.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 284 ust. 2 u.f.p. jest niezgodny z art. 61 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Marka Kotlinowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt K 14/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt K 14/13, w którym Trybunał orzekł o niezgodności art. 284 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych) z art. 61 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdanie odrębne oparłem na trzech zasadniczych elementach:

Po pierwsze, uważam, że Trybunał jako negatywny ustawodawca ma bardzo ograniczone możliwości działania. W tej sprawie dostrzegam problem wypracowania nowej formuły, co jeszcze jest informacją publiczną na gruncie ustawy o finansach publicznych. Dopuszczam rozwiązanie, że sprawozdanie z wykonania audytu będzie udostępniane osobom zainteresowanym, ale to powinno być wypracowane w dialogu przez prawodawcę, żeby nie utracić celu audytu.

Po drugie, nawiązując do celu audytu, ma on przede wszystkim poprawić funkcjonowanie jednostki, ma stanowić inspirację, jak zabezpieczyć się przed ryzykiem, ma być informacją dla kierującego daną jednostką, co należy poprawić. Boję się, że tak szerokie otwarcie, jeśli chodzi o dostęp do materiałów audytowych, spowoduje efekt mrozący dla audytorów. To będzie swoiste zwarcie z jednej strony kierującego jednostką, a z drugiej strony audytorów, którzy podświadomie będą wiedzieć, że wszystkie dokumenty wypracowane w trakcie audytu mogą stać się informacją publiczną, ponieważ jedynym wzorcem, co taką informacją będzie, będzie orzecznictwo sądów administracyjnych.

Po trzecie, już stoimy przed problemem wydolności sądownictwa administracyjnego. Z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, przedstawionej przez Prezesa NSA na potrzeby zawisłej przed TK sprawy o sygn. K 58/13, wynika, że liczba spraw o udostępnienie informacji publicznej wzrosła w ciągu 10 lat ośmiokrotnie. Jeśli nie będzie standaryzacji, co jest informacją publiczną na gruncie ustawy o finansach publicznych, problem kwalifikacji w tym zakresie stanie przed sądami administracyjnymi.

Za minimum w tej sprawie uważałem konieczność odroczenia utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu, żeby dać czas prawodawcy na wypracowanie formuły, co jest informacją publiczną na gruncie ustawy o finansach publicznych.

Z tych względów uznałem za zasadne zgłoszenie zdania odrębnego.

46

WYROK
z dnia 14 kwietnia 2015 r.
Sygn. akt P 45/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Andrzej Rzepliński
Piotr Tuleja,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 kwietnia 2015 r., połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Koninie:

czy art. 96, art. 97 i art. 98 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm.) są zgodne z art. 2, art. 9, art. 32, art. 45, art. 91, art. 175 i art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),

o r z e k a:

I

Art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128) są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepisy wymienione w części I tracą moc obowiązującą z dniem 1 sierpnia 2016 r.

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. Trzema niemal jednobrzmiącymi postanowieniami z 21 września 2012 r., Sąd Rejonowy w Koninie, Wydział V Gospodarczy, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne, czy art. 96, art. 97 i art. 98 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (ówcześnie: Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 128; dalej: prawo bankowe) są zgodne z art. 2, art. 9, art. 32, art. 45, art. 91, art. 175 i art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 kwietnia 2015 r. w Dz. U. poz. 559.

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). Postanowienia te uzupełnione zostały trzema – również niemal jednobrzmiącymi – postanowieniami z 24 października 2012 r., w których pytający sąd – „aby nie narazić się na zarzut *ne bis in idem*, albowiem problem zgodności przepisów prawa bankowego był przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego” – ograniczył zakres rozważań do zgodności zaskarżonych przepisów z art. 32 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji.

Pytania prawne zostały zadane na tle stanów faktycznych, w których trzy banki-wierzyciele wystawiły bankowe tytuły egzekucyjne (dalej: b.t.e.) – na podstawie oświadczeń o dobrowolnym poddaniu się egzekucji, zawartych odpowiednio w: umowie prowadzenia bankowych rachunków bieżących, umowie limitu firmowego oraz umowie kredytu obrotowego w rachunku bieżącym na zasadach uproszczonych – i wniosły o nadanie im klauzul wykonalności. Wszyscy kontrahenci banków prowadzili działalność gospodarczą.

Pytający sąd uznał, że kwestionowane przepisy prawa bankowego są niezgodne ze wskazanymi konstytucyjnymi i międzynarodowoprawnymi wzorcami kontroli, ponieważ regulacja uprawnia banki do kierowania ich wiarygodności bezpośrednio do postępowania egzekucyjnego z pominięciem fazy sądowego postępowania rozpoznawczego. Oznacza to brak równowagi między stronami stosunku prawnego, wzmocniony faktem dominującej pozycji ekonomicznej banku. Rozwiązanie takie jest sprzeczne z art. 32 Konstytucji, gdyż nie ma podstaw do uprzywilejowywania banków przez upraszczanie im dochodzenia roszczeń wobec ich klientów. Obowiązujący stan prawny „rodzi przekonanie społeczne” o uprzywilejowaniu podmiotów o dużej sile ekonomicznej w stosunku do innych podmiotów – między innymi – przedsiębiorców, z uwagi na znaczne możliwości finansowe banków. W opinii pytającego sądu, prawo powinno być równe dla wszystkich, zarówno dla drobnego przedsiębiorcy jak i dla silnego banku, który nie jest organem na tyle niezależnym ani bezstronnym, by państwo mogło mu oddać atrybut sprawowania wymiaru sprawiedliwości, zastrzeżony dla niezależnych sądów.

Pytający sąd podniósł, że część polskiego porządku prawnego stanowią przepisy prawa międzynarodowego, w tym Konwencja, która nigdy dotąd nie była wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów prawa bankowego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z jej art. 6 ust. 1, podczas rozstrzygania o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym, każdy ma prawo do rzetelnego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Pytający sąd określił, jakie warunki spełniać musi organ rozstrzygający, by mógł zostać uznany za sąd, i wskazał, że procedura nadania b.t.e. klauzuli wykonalności nie spełnia wymogów Konwencji. Osobom podpisującym b.t.e. nie można przypisać cech władzy sądowniczej, zaś zakres kognicji sądu w postępowaniu o nadanie klauzuli wykonalności (dalej: postępowanie klauzulowe) nie obejmuje merytorycznej kontroli b.t.e. To, że podmiot pozostający z bankiem w stosunku obligacyjnym może skorzystać z powództwa przeciwegzekucyjnego albo powództwa o ustalenie (w trybie art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) nie ma w sprawie znaczenia. Normy Konwencji nie przewidują – zdaniem pytającego sądu – „po raz wtóry orzekania o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym przy uwzględnieniu treści art. 6 ust. 1 Konwencji”, a zasady z niego wynikające „winny być uwzględnione, gdy dane prawa i obowiązki strony o charakterze cywilnoprawnym zostały poddane po raz pierwszy stosownemu rozstrzygnięciu”.

Pytający sąd przytoczył wyrażony w doktrynie (zob. J. Mojak, *Bankowy tytuł egzekucyjny przeciwko spadkobiercom dłużnika*, „Monitor Prawniczy” nr 11/2011) pogląd, że działające w Polsce banki dysponują – „nieznaną w cywilizowanych porządkach prawnych” – kompetencją w zakresie wystawiania b.t.e. o mocy prawnej równej prawomocnym orzeczeniom sądowym, co łamie rzymską zasadę *nemo iudex in causa sua* i ma wszelkie cechy niezgodności z Konstytucją, ponieważ jawnie dyskryminuje dłużników. W myśl tego poglądu, to, że do dziś Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził niezgodności art. 96-98 prawa bankowego z Konstytucją wynika jedynie z tego, że w 1997 r. wprowadzono – rzekomo dobrowolne – pisemne oświadczenie dłużnika banku o poddaniu się egzekucji, mające złagodzić dyskryminacyjny charakter b.t.e. zasadą *volenti non fit iniuria*. Tymczasem uczestnicy obrotu bankowego wiedzą, że dobrowolność taka jest fikcyjna, ponieważ żaden bank – jako przyszły wierzyciel, nie dokona z klientem – jako potencjalnym dłużnikiem, żadnej czynności bez uprzedniego podpisania przez tego ostatniego stosownego formularza o poddaniu się egzekucji. Zgodnie z powołanym poglądem, nie można porównywać powyższego pisemnego oświadczenia kontrahenta banku z poddaniem się egzekucji w akcie notarialnym (art. 777 § 1 pkt 5 i 6 k.p.c.), ponieważ są to instytucje odmienne: b.t.e. wystawia sam wierzyciel (bank), natomiast tytuł egzekucyjny w postaci aktu notarialnego sporządza notariusz – podmiot trzeci, realizujący, w pewnym ograniczonym zakresie, funkcję z zakresu ochrony prawnej.

Pytający sąd podkreślił, że b.t.e. nie podlega merytorycznej kontroli, gdyż postępowanie klauzulowe sprowadza się do kontroli wymagań formalnych b.t.e., a same postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności wydawane są w praktyce przez referendarzy sądowych i nie są doręczane dłużnikom bezpośrednio po ich wydaniu, lecz dopiero po wszczęciu egzekucji. W ten sposób obywatel związany stosunkiem obligacyjnym z bankiem

nie ma w toku przewodu sądowego możliwości obrony przed niekorzystnym dla jego interesów procesowym orzeczeniem. Każdy inny podmiot ma możliwość podnoszenia w toku postępowania zarzutów formalnoprawnych i merytorycznych przeciwko roszczeniu wierzyciela, jedynie osoba zawierająca umowę z bankiem nie ma takiej możliwości i nie dysponuje takimi prawami jak inni dłużnicy. W praktyce oznacza to, zdaniem pytającego sądu, że państwo polskie, w omawianym zakresie, oddało wymiar sprawiedliwości w ręce banków, a nie powołanych do tego sądów powszechnych. Nie zmienia tego faktu to, że dłużnikowi przysługuje prawo do wniesienia powództwa przeciwegzekucyjnego, jest to bowiem „środek wtórny i zwalczający już istniejący tytuł wykonawczy”. Podczas gdy inni obywatele mają możliwość wytoczenia powództwa przeciwegzekucyjnego nawet wtedy, gdy kwestionowali roszczenie wierzyciela „w toku «pierwszego procesu»”, dla klientów banków powództwo takie pozostaje jedyną możliwością ochrony ich praw. Zdaniem pytającego sądu, klient banku – przed wytoczeniem powództwa przeciwegzekucyjnego – został pozbawiony prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

W opinii pytającego sądu, kwestionowane rozwiązanie jest sprzeczne z art. 6 Konwencji, ponieważ spełnienie przewidzianych tam wymogów należy oceniać z uwzględnieniem całego przebiegu postępowania. Sądy są między innymi zobowiązane do wysłuchania stron i odpowiedniego uzasadnienia swoich rozstrzygnięć, z przedstawieniem argumentów przemawiających za podjętą decyzją, dzięki czemu strona może odwołać się i doprowadzić do kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia w drugiej instancji. W każdym postępowaniu, zarówno karnym jak i cywilnym, musi istnieć możliwość przedstawienia sądowi sprawy w warunkach niestawiających jednej strony w sytuacji wyraźnie mniej korzystnej od sytuacji strony przeciwnej. W tym stanie rzeczy, funkcjonujący w polskim prawie b.t.e., w połączeniu z ograniczoną rolą sądu w postępowaniu klauzulowym, jest zaprzeczeniem standardów gwarantowanych przez art. 6 Konwencji.

Pytający sąd wyjaśnił, że od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w kwestii dopuszczalności dochodzenia przez banki ich roszczeń na podstawie prawa bankowego – z pominięciem zwykłego sądowego postępowania rozpoznawczego – w kontekście równości obywateli wobec prawa, sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez niezależne sądy oraz zgodności tego unormowania z gwarancją rzetelnego procesu, wyrażoną w art. 6 ust. 1 Konwencji, zależy rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy. Jeżeli Trybunał stwierdzi niekonstytucyjność kwestionowanych norm prawa bankowego, to sąd wnioski banków oddali, a w przeciwnym razie będzie musiał je uwzględnić.

2. W piśmie z 24 kwietnia 2013 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 96 ust. 1 w związku z art. 97 ust. 1 prawa bankowego jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji, a w pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W kwestii spełnienia przez pytania prawne wymogów określonych w art. 193 Konstytucji oraz 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), Prokurator Generalny stwierdził, że spełniają one przesłankę podmiotową, a przesłanki przedmiotową i funkcjonalną – jedynie w pewnym zakresie. Istota kwestionowanej regulacji zawarta jest w art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego. Pozostałe przepisy dotyczą wymogów formalnych b.t.e., a uzasadnienie pytań prawnych nie zawiera odnoszących się do nich zarzutów, dlatego postępowanie w ich zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w odniesieniu do wskazanych wzorców kontroli, pytający sąd nie sformułował precyzyjnie zarzutów naruszenia art. 2, art. 9, art. 32 ust. 2, art. 45 ust. 1 i 2, art. 91 ust. 1, 2 i 3, art. 175 ust. 1 i 2 oraz art. 177 Konstytucji, ani też art. 6 ust. 2 i 3 Konwencji, wobec czego postępowanie w ich zakresie także podlega umorzeniu. W świetle powyższego, Prokurator Generalny za dopuszczalne uznał badanie jedynie art. 96 ust. 1 w związku z art. 97 ust. 1 prawa bankowego pod kątem naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji.

Prokurator Generalny skonstatował, że uprawnienie banków do wystawiania b.t.e. – eliminując fazę postępowania rozpoznawczego przed sądem – upraszcza dochodzenie przez nie roszczeń. Nie wyłącza to jednak sądowej kontroli prawidłowości wystawienia b.t.e., gdyż podstawą prowadzenia egzekucji przeciwko dłużnikowi nie jest sam b.t.e., lecz dopiero tytuł wykonawczy, czyli b.t.e., któremu sąd nadał klauzulę wykonalności. Prokurator Generalny zgodził się, że kontrola sądu ma zakres ograniczony, ponieważ sprowadza się do sprawdzenia, czy spełnione zostały przesłanki wydania b.t.e., ale dzieje się tak wskutek wcześniejszego, dobrowolnego poddania się egzekucji przez dłużnika, oznaczającego wyłączenie – z jego woli – sądowego postępowania rozpoznawczego.

Prokurator Generalny wskazał, że prawo do sądu nie wyklucza dopuszczalności załatwiania przez obywateli ich spraw w drodze ugody czy poddania ich rozstrzygnięciu sądu polubownego. Odmienna interpretacja godziłaby w autonomię woli stron i naruszałaby konstytucyjnie gwarantowane prawo własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

W opinii Prokuratora Generalnego, w analizowanej sprawie nie dochodzi do naruszenia prawa do sądu, ponieważ sądowa ochrona dłużników banku nie jest wyłączona – ma ona miejsce w obligatoryjnym postępowaniu klauzulowym. Ponadto dłużnik może bronić się, podnosząc zarzuty merytoryczne w postępowaniu przeciwegzekucyjnym (na podstawie art. 840 k.p.c., jeżeli egzekucja sądowa jest całkowicie lub częściowo nieuzasadniona, np. roszczenie banku nie istnieje w całości lub części albo nie jest wymagalne), może również wystąpić z powództwem o ustalenie istnienia lub nieistnienia określonego stosunku prawnego (na podstawie art. 189 k.p.c.) oraz z odpowiednim roszczeniem odszkodowawczym przeciwko bankowi (na podstawie art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.).

W kontekście powołania przez pytający sąd art. 6 Konwencji jako wzorca kontroli, Prokurator Generalny stwierdził, że – wobec wieloskładnikowości i policentryczności systemu prawa oraz uwzględniania przez Trybunał Konstytucyjny stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – dokonanie oceny zgodności kwestionowanych przepisów z art. 45 ust. 1 Konstytucji daje podstawę do przyjęcia identycznej oceny w odniesieniu do art. 6 ust. 1 Konwencji.

W odniesieniu do naruszenia zasady równości – w relacji banku i dłużnika – Prokurator Generalny stwierdził, że zobowiązanie klienta banku nie wynika z jednostronnego ustalenia przez bank, ale z treści umowy zawartej między bankiem a dłużnikiem. Kredytobiorca jest podczas zawierania umowy informowany o zasadach prowadzenia egzekucji opartej na b.t.e. i składa stosowne oświadczenie o poddaniu się egzekucji do określonej kwoty. Specyficzny instrument uprzywilejowania banku równoważony jest przez jego szczególne powinności informacyjne wobec klienta, co poprawia pozycję tego ostatniego wobec instytucji finansowej. Tym samym możliwość wszczęcia przez bank egzekucji na podstawie b.t.e. opatrzonego przez sąd klauzulą wykonalności nie prowadzi do niekonstytucyjnej nierówności między bankiem a dłużnikiem. Ich pozycja, z natury stosunku zobowiązaniowego, jest nieporównywalna, ponieważ bank jest wierzycielem, a kredytobiorca – dłużnikiem, o słabszej pozycji ekonomicznej. Samo postępowanie egzekucyjne jednak – w warunkach posiadania przez dłużnika środków ochrony jego praw – nie może być traktowane jako instrument wyrównywania różnic między stronami umowy kredytowej. Dlatego też, zdaniem Prokuratora Generalnego, brakuje relewantnej cechy wspólnej uzasadniającej równe traktowanie banku i dłużnika w każdym aspekcie postępowania egzekucyjnego, prowadzonego w ramach łączącego te podmioty stosunku zobowiązaniowego.

3. W piśmie z 13 września 2013 r., Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że zgodne z art. 2, art. 9, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1 oraz art. 177 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji są zarówno art. 96 oraz art. 97 ust. 2 i 3 prawa bankowego – w zakresie, w jakim regulują warunki wystawienia b.t.e. oraz prowadzenia na jego podstawie egzekucji skierowanej przeciwko przedsiębiorcy, jak i art. 97 ust. 1 prawa bankowego – w zakresie, w jakim dotyczy przedsiębiorcy, który bezpośrednio z bankiem dokonywał czynności bankowej i złożył pisemne oświadczenie o poddaniu się egzekucji, gdy roszczenie objęte b.t.e. wynika bezpośrednio z tej czynności bankowej. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Analiza zakresu zaskarżenia oraz przepisów i orzecznictwa dotyczącego przesłanek pytań prawnych doprowadziły Marszałka Sejmu do wniosku, że przesłanki relewantności nie można uznać za spełnioną w stosunku do art. 97 ust. 1 oraz art. 98 prawa bankowego. Zdaniem Marszałka Sejmu, od odpowiedzi na żadne z pytań prawnych nie zależy rozstrzygnięcie pytającego sądu, skoro zastosowanie kwestionowanych przepisów w zawisłych przed nim sprawach nie jest możliwe. Marszałek Sejmu wniósł zatem o umorzenie postępowania (na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku) w odniesieniu do art. 98 prawa bankowego oraz art. 97 ust. 1 prawa bankowego w zakresie, w jakim b.t.e. może być podstawą egzekucji, prowadzonej według przepisów k.p.c., po nadaniu mu przez sąd klauzuli wykonalności, wyłącznie przeciwko dłużnikowi banku, który złożył pisemne oświadczenie o poddaniu się egzekucji, gdy roszczenie objęte tytułem wynika bezpośrednio z zabezpieczenia czynności bankowej.

Po analizie dotychczasowego orzecznictwa, Marszałek Sejmu doszedł do wniosku, że w analizowanej sprawie nie ziszcila się przesłanka *ne bis in idem*, ponieważ nie można stwierdzić tożsamości przedmiotu kontroli.

Marszałek Sejmu uznał, że – w świetle stanów faktycznych leżących u podstaw pytań prawnych – konstytucyjność kwestionowanych przepisów może zostać zweryfikowana wyłącznie w zakresie, w jakim regulują one warunki wystawienia b.t.e. oraz prowadzenia na jego podstawie egzekucji skierowanej przeciwko przedsiębiorcom. Przy tym art. 97 ust. 1 prawa bankowego można poddać badaniu tylko w zakresie, w jakim b.t.e. może być podstawą egzekucji prowadzonej według przepisów k.p.c., po nadaniu mu przez sąd klauzuli wykonalności wyłącznie przeciwko osobie, która bezpośrednio z bankiem dokonywała czynności bankowej i złożyła pisemne oświadczenie o poddaniu się egzekucji oraz gdy roszczenie objęte tytułem wynika bezpośrednio z tej czynności bankowej.

Marszałek Sejmu stwierdził, że pytający sąd wskazał jako wzorzec kontroli art. 9 Konstytucji i przyjął, że naruszenie wiążącej Polskę normy prawa międzynarodowego – art. 6 ust. 1 Konwencji – można uznać za równoznaczne z niedochowaniem standardu konstytucyjnego wynikającego z art. 9 Konstytucji. Za niemożliwą uznał jednak ocenę zgodności przedmiotu kontroli z art. 91 ust. 2 Konstytucji, gdyż kwestia ta dotyczy stosowania prawa. Z regulacji konstytucyjnej wynika, że w razie niemożności pogodzenia normy wyprowadzonej z postanowień Konwencji z normami wyprowadzonymi z prawa bankowego, sąd powinien dać pierwszeństwo normie międzynarodowej. Tym samym rozstrzygnięcie zarzucanej przez pytający sąd kolizji pomiędzy treścią art. 96 i art. 97 prawa bankowego a art. 6 ust. 1 Konwencji powinno nastąpić właśnie przez zastosowanie art. 91 ust. 2 Konstytucji. Natomiast jeśli pytający sąd ma wątpliwości jedynie co do zgodności normy krajowej z międzynarodową, należałoby zainicjować kontrolę zgodności przepisów ustawy z Konwencją, co pytający sąd uczynił. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie można równocześnie, na dodatek z tym samym uzasadnieniem, postulować weryfikacji przedmiotu kontroli z konstytucyjną normą kolizyjną.

W odniesieniu do badania zgodności kwestionowanej regulacji z art. 91 ust. 1 i 3 Konstytucji, pytający sąd nie przedstawił – zdaniem Marszałka Sejmu – uzasadnienia zarzutu, a pytanie prawne musi je zawierać, zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy o TK, wobec czego postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że pytający sąd stawia zarzut naruszenia prawa do sądu, które wyprowadza z art. 45, art. 175 oraz art. 177 Konstytucji. Uznał jednak, że prawo to ustanawia art. 45 ust. 1 Konstytucji, natomiast zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości, ściśle powiązana z prawem jednostki do ochrony sądowej, wynika z art. 175 ust. 1 oraz art. 177 Konstytucji. Niemniej jednak w pytaniu prawnym – jako wzorzec kontroli – wskazane zostały również art. 45 ust. 2 (zasada jawności postępowania sądowego) oraz art. 175 ust. 2 Konstytucji (dopuszczalność ustanowienia sądów wyjątkowych lub trybu doraźnego), ale pytający sąd nie przedstawił żadnego uzasadnienia tych zarzutów, a zatem postępowanie powinno zostać w tym zakresie umorzone.

Marszałek Sejmu stwierdził, że rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego i konwencyjnego sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy prawa do sądu nie narusza uprzywilejowanie banku – polegające na modyfikacji ogólnych reguł rozstrzygania spraw cywilnych przez uprawnienie banku-wierzyciela do wystawienia b.t.e. z pominięciem etapu merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd (w odniesieniu do dłużnika będącego przedsiębiorcą, który bezpośrednio z bankiem dokonywał czynności bankowej, z której wynika zobowiązanie).

Marszałek Sejmu odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 2005 r., sygn. P 10/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 7, stwierdzając, że przedstawiona tam argumentacja jest adekwatna do oceny przepisów zakwestionowanych w sprawie niniejszej, bo:

– dłużnik dysponuje instrumentami prawnymi, pozwalającymi mu na zablokowanie egzekucji, skuteczne przedstawienie żądania rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy przez sąd i uzyskanie odszkodowania za szkodę powstałą w wypadku przeprowadzenia egzekucji na podstawie bezprawnie wystawionego b.t.e., a zatem droga do rozpoznania merytorycznego sporu pomiędzy bankiem (wierzycielem) a klientem-przedsiębiorcą (dłużnikiem) nie została wyłączona;

– zakres zastosowania b.t.e. został ograniczony – co do zasady, może on dotyczyć wyłącznie osób, które dokonały czynności bankowej bezpośrednio z bankiem (tylko taki zakres podlega w niniejszej sprawie ocenie – odstępstwa są wskazane w art. 98 prawa bankowego, który nie podlega kontroli);

– skuteczna egzekucja na podstawie b.t.e. jest możliwa jedynie po spełnieniu precyzyjnie oznaczonych przesłanek, podlegającym kontroli sądowej (art. 786² k.p.c.);

– dłużnik akceptuje modyfikację trybu dochodzenia wierzytelności, dobrowolnie poddając się egzekucji na podstawie b.t.e. (zgoda na uproszczoną egzekucję długu jest wyrazem autonomii woli stron);

– wyeliminowanie z obrotu prawnego instytucji b.t.e. mogłoby – paradoksalnie – pogorszyć sytuację dłużnika, gdyż wówczas banki powszechnie korzystałyby z notarialnego poddania się egzekucji, którego koszty poniosą ich klienci.

Marszałek Sejmu zauważył, że – spowodowana wspomnianym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego – zmiana art. 97 ust. 2 prawa bankowego poprawiła sytuację klientów przez dookreślenie treści oświadczenia dłużnika o poddaniu się egzekucji.

Marszałek Sejmu zaznaczył różnicę w pozycji kontrahenta banku w zależności od tego, czy jest on konsumentem, czy przedsiębiorcą. Profesjonalizm w prowadzeniu działalności gospodarczej powoduje, że przedsiębiorca dokonujący transakcji z bankiem znajduje się w korzystniejszej od konsumenta sytuacji. Ponadto przedsiębiorca może skorzystać z innych niż kredyt bankowy źródeł finansowania działalności, takich jak np. emisja obligacji, akcji, udziałów, których to możliwości konsument jest pozbawiony. Tym samym konstytucyjna akceptacja możliwości wystawienia b.t.e. wobec konsumenta (wynikająca z powołanego wyroku o sygn. P 10/04), pozwala stwierdzić, że takie instrumenty tym bardziej mogą być stosowane wobec profesjonalistów. Marszałek Sejmu

aprobując przedstawił jednak zmiany normatywne zmierzające do zrównania – w zakresie postępowania cywilnego – przedsiębiorców z konsumentami. Stwierdził, że „zawodowy charakter działalności przedsiębiorcy pozwala przyjąć, że w przypadku przedsiębiorcy nie jest konieczne uwarunkowanie stwierdzenia zgodności z Konstytucją art. 96 i art. 97 prawa bankowego istnieniem po stronie banku szczególnych obowiązków informacyjnych”. Przedsiębiorca, który w ramach swojej działalności dokonuje licznych czynności prawnych, jest w stanie – zdaniem Marszałka Sejmu – właściwie ocenić skutki prawne umów zawieranych z bankiem, w tym dostrzec konsekwencje poddania się egzekucji w drodze pisemnego oświadczenia (a nie w formie aktu notarialnego). Możliwość skutecznego przeciwstawienia się egzekucji i zainicjowania postępowania rozpoznawczego, ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe korzystania przez banki z b.t.e. oraz wymóg zgody dłużnika na modyfikację przesłanek postępowania egzekucyjnego w postaci oświadczenia o poddaniu się egzekucji umożliwiają – w opinii Marszałka Sejmu – stwierdzenie, że prawo do sądu (w szczególności prawo dostępu do sądu oraz prawo do sprawiedliwości proceduralnej) nie zostało naruszone, i to bez konieczności przeprowadzania testu, czy na banku ciążyą wystarczające obowiązki informacyjne, które pozwoliłyby klientowi-przedsiębiorcy dokonać prawidłowej oceny decyzji o zawarciu z bankiem określonej umowy.

W opinii Marszałka Sejmu, b.t.e., pozwalając na szybką egzekucję wierzytelności przez banki, stanowi instrument chroniący osoby utrzymujące w bankach depozyty; interes dłużnika banku jest przeciwstawiany nie tylko interesom samego banku, lecz również interesom podmiotów – w tym osób fizycznych (konsumentów) – które powierzyły owemu bankowi swoje oszczędności.

Zgodność art. 96, art. 97 ust. 1, 2 i 3 prawa bankowego z art. 45 ust. 1 Konstytucji przesądza – zdaniem Marszałka Sejmu – o ich zgodności również z art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji.

Marszałek Sejmu, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że prawo do sądu w ujęciu konstytucyjnym oraz konwencyjnym jest zbliżone, jeżeli nie tożsame, więc uznanie kwestionowanych przepisów prawa bankowego za zgodne z konstytucyjnym prawem do sądu prowadzi do wniosku o ich zgodności również z art. 6 Konwencji.

W odniesieniu do zarzutów naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej i równości, Marszałek Sejmu zgodził się, że mechanizm b.t.e. nie zapewnia jednakowych warunków funkcjonowania w obrocie i preferuje bank względem jego kontrahenta (konsumenta albo innego przedsiębiorcy), którego pozycja jest – z punktu widzenia procesowego – mniej korzystna. Samo uprawnienie banku do wystawienia tytułu egzekucyjnego ma charakter szczególny i polega na zwolnieniu banku od obowiązku procesowego wykazania, że określona wierzytelność rzeczywiście istnieje, a zatem prawo bankowe przenosi w praktyce na dłużnika ciężar wykazania, że wierzytelność nie istnieje lub też nie może być dochodzona (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 15 grudnia 2005 r., sygn. akt V CK 464/05). Szczególny charakter banku, wynikający z jego pozycji w gospodarce rynkowej, uprawnia ustawodawcę do modyfikacji procesu dochodzenia wierzytelności wynikających z czynności bankowych. Wobec powyższego kwestionowane przez pytającego sąd regulacje nie naruszają zasady sprawiedliwości społecznej.

Marszałek Sejmu stwierdził, że pytający sąd zasadnie porównuje sytuację prawną banku i jego klienta, ponieważ oba te podmioty są stronami stosunku cywilnoprawnego, a zatem można je zakwalifikować jako podmioty podobne, wyróżnione wspólną cechą relewantną – łączącym je stosunkiem prawnym i uczestniczeniem w późniejszym sporze cywilnym. Ich sytuacja prawna powinna zatem – w zasadzie – zostać ukształtowana podobnie, w tym znaczeniu, że oba podmioty powinny mieć równą pozycję w sporze sądowym. Bank dysponuje – w opinii Marszałka Sejmu – przywilejem procesowym, pozwalającym mu ominąć fazę sądowego postępowania rozpoznawczego, w którym musiałby on, „zgodnie z «czystą» równowagą procesową, opartą na ogólnej zasadzie rozkładu ciężaru dowodu (art. 6 k.c. lub art. 232 k.p.c.)”, udowodnić swoje twierdzenia. Niemniej jednak, zaburzenie tej równowagi nie jest równoznaczne z naruszeniem art. 32 Konstytucji, ponieważ zasada równości nie ma charakteru absolutnego i sytuacja prawna podmiotów podobnych może być kształtowana w różny sposób, z tym że kryterium różnicujące musi spełnić przesłankę relewantności (racjonalnego uzasadnienia), proporcjonalności i sprawiedliwości. Zdaniem Marszałka Sejmu, kwestionowane przepisy spełniają te przesłanki, ponieważ kontrolowana norma:

- jest relewantna (racjonalnie uzasadniona) i sprawiedliwa (przywilej procesowy banku jest oparty na akceptacji dłużnika – dobrowolne poddanie się egzekucji jest wyrazem woli klienta banku); „nie dochodzi tutaj do generalnego uprzywilejowania banku, jako przedsiębiorcy, lecz jako instytucji kredytowej. Uprzywilejowanie banku ma zatem swoje źródło jedynie w jego roli w systemie gospodarki rynkowej”,

- spełnia test proporcjonalności: możliwość dochodzenia w uproszczonym trybie wierzytelności bankowych wobec przedsiębiorcy (profesjonalisty) nie oznacza przyznania bankowi dalej idącego prawa niż prawo pozytywnie ocenione przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 10/04,

- chroni ważne interesy, zapewniając powszechną i rzeczywistą dostępność usług bankowych oraz zabezpieczając interesy podmiotów gromadzących środki pieniężne na rachunkach bankowych.

II

1. Czterema pismami z 21 stycznia 2015 r., Trybunał Konstytucyjny wystąpił z pytaniami:

- do Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) oraz do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK) o to, czy wpłynęły do nich skargi klientów banków na regulację prawną lub sposób stosowania b.t.e.,
- do Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) o to, czy w toku sprawowania nadzoru bankowego stwierdziła ona nieprawidłowości w zakresie stosowania b.t.e.,
- do Związku Banków Polskich (dalej: ZBP) o to, jakie skutki spowodowałoby ewentualne wyeliminowanie

- w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego – instytucji b.t.e.

2. W piśmie z 29 stycznia 2015 r. RPO stwierdził – w świetle analizy kierowanych doń skarg – że zarzuty formułowane przez obywateli koncentrują się na kwestionowaniu istoty i celu b.t.e. Obywatele zarzucają tej instytucji prawnej, że jest nieuzasadnionym wyrazem szczególnego uprzywilejowania banków, polegającym na możliwości dochodzenia należności w trybie uproszczonym, bez obowiązku prowadzenia rozpoznawczego postępowania sądowego, przy jednoczesnym braku wiedzy klienta. Regulacja ta jest postrzegana jako relik przeszłości, którego utrzymywanie jest bezpodstawne i nie znajduje uzasadnienia w pozanormatywnym przymocie instytucji zaufania publicznego.

RPO wskazał, że obywatele w skargach podnoszą, iż:

- Realna możliwość wdania się w spór z bankiem powstaje dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego.
- Trzeba odróżnić prawo do obrony, polegające na zwalczaniu istniejącego już tytułu wykonawczego, od prawa do uzyskania sądowego rozstrzygnięcia co do *meritum* sprawy w toku rozpoznawczego postępowania sądowego.
- Brakuje unormowania zakresu obowiązków informacyjnych banku wobec klienta: w szczególności dłużnicy nie są informowani o zamiarze złożenia przez bank do sądu wniosku o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności; odbywa się to na posiedzeniu niejawnym, o którym dłużnik nie jest zawiadamiany – wobec czego obywatel dowiaduje się o dochodzeniu roszczeń dopiero na etapie czynności egzekucyjnych.
- Złożenie przez dłużnika oświadczenia o poddaniu się egzekucji na podstawie b.t.e. tylko z pozoru jest dobrowolne, bo w rzeczywistości klienci znajdują się w sytuacji przymusowej (oświadczenie jest warunkiem *sine qua non* zawarcia umowy z bankiem).
- Korzystanie z b.t.e. i prowadzenie na jego podstawie egzekucji ma charakter automatyczny, a banki nie uwzględniają charakteru dochodzonych roszczeń ani nie rozważają możliwości zaspokajania ich wierzytelności w inny sposób (np. hipoteka lub weksel).
- Masowe dochodzenie roszczeń na podstawie b.t.e. wyklucza lub co najmniej utrudnia prowadzenie ewentualnego postępowania ugodowego, którego celem jest restrukturyzacja zadłużenia obywatela.
- Banki podejmują czynności związane z wystawieniem b.t.e. tuż przed upływem terminu przedawnienia roszczeń, co zmierza do wydłużenia okresu naliczania odsetek za zwłokę.
- Klienci, korzystając z usług bankowych, często nie byli świadomi skutków poddania się egzekucji na podstawie b.t.e., a potem – nawet wytaczając powództwa przeciwegzekucyjne – nie korzystali z zabezpieczenia w postaci zawieszenia postępowania egzekucyjnego.

3. W piśmie z 9 lutego 2015 r., Wiceprezes ZBP podkreślił, że szczególne uprawnienie banków do dochodzenia roszczeń w stosunku do ich klientów jest instytucją o długoletnim stażu i ugruntowanej praktyce, obecną w polskim porządku prawnym od okresu międzywojennego, nie jest więc „reliktem socjalizmu” (jak bywa to ujmowane w debacie publicznej). Odpowiadając na pytanie o skutki eliminacji b.t.e. z polskiego porządku prawnego, wskazał, że prowadziłyby to do:

- usunięcia narzędzia usprawniającego funkcjonowanie sądów i odciążającego wymiar sprawiedliwości, powodując wzrost liczby spraw sądowych oraz kosztów budżetu państwa, wynikający z konieczności dochodzenia przez banki wszystkich roszczeń w postępowaniach sądowych, toczących się w sprawach oczywistych i co do zasady niespornych; nawet gdyby zdecydowana większość spraw (liczba b.t.e. wystawianych w każdym roku ustabilizowała się na poziomie około pół miliona, na przykład w 2012 r. do sądów wpłynęło 472 tys. spraw o nadanie im klauzul wykonalności) rozpoznawana była w trybie elektronicznego postępowania nakazowego, od którego dłużnik nie wnosiłby sprzeciwu, to i tak konieczne byłoby zwiększenie liczby etatów w sądach, a alternatywą byłoby znaczne wydłużenie czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie,
- wydłużenia czasu dochodzenia roszczeń o fazę rozpoznawczą, zapewne przed sądami pierwszej i drugiej instancji; według raportu *Doing Business 2015 r.* dochodzenie roszczeń z umów zajmuje w Polsce 685 dni, z czego 480 przypada na etap postępowania i uzyskania orzeczenia, tymczasem efektywność i szybkość postępowań stanowi jeden z wyrazów gwarantowanego przez Konstytucję prawa do sądu,

– wzrostu ryzyka działalności bankowej, mogącego przełożyć się na wymiar rezerw celowych, celem tworzenia których jest „urealnienie wartości należności, dzięki uwzględnieniu stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty” i przygotowanie banku na straty, które może ponieść w związku z udzielonym kredytem. Ów wzrost ryzyka spowoduje również konieczność zwiększenia funduszy własnych banków, co oznacza wzrost kosztów ich działalności i spadek efektywności, ponownie potęgujący wzrost ryzyka, wywołując spiralę problemów,

– wykorzystania przez banki alternatywnego narzędzia o tym samym skutku – art. 777 § 1 pkt 4 i 5 k.p.c. – pociągającego za sobą wzrost kosztów ponoszonych przez klientów banków; mogłoby dojść do zrutyinizowania tej czynności notarialnej, wykonywanej wobec wszystkich klientów danego banku przez tę samą kancelarię notarialną, pozostającą w stałych relacjach z bankiem; tym samym czynność ta stawałaby się automatycznym i słabo wyróżniającym się składnikiem umowy kredytowej, więc konsument nie uzyskiwałby silniejszej ochrony ani nie dysponowałby większą wiedzą o skutkach zawieranej umowy, ponosiłby natomiast wyższe koszty uzyskania kredytu,

– ogólnego wzrostu kosztów ponoszonych przez klientów, z powodu odpłatności poddania się egzekucji w drodze aktu notarialnego z jednej strony, a wysokich opłat w sądowym postępowaniu rozpoznawczym – z drugiej strony; powołując ekspertyzę Cezarego Kosikowskiego z 2013 r., Wiceprezes ZBP wskazał, że w wypadku zaciągania przez klienta kredytu na 100 tys. zł, taksa notarialna może wynieść niemal 1200 zł, a w razie konieczności skierowania takiego roszczenia na drogę postępowania sądowego, opłata sądowa wyniesie 5 tys. zł (nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności kosztuje 50 zł), do czego należy doliczyć koszty zastępstwa procesowego, w wysokości około 3600 zł,

– poszukiwania dodatkowych zabezpieczeń i spadku dostępności kredytów; Wiceprezes ZBP podkreślił, że banki prowadzą działalność opartą na powierzonych im depozytach i są zobligowane do brania pod uwagę interesów innej grupy klientów banków – deponentów, zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców. Istotą działalności banków jest najpierw zarządzanie ryzykiem, do którego minimalizacji muszą one dążyć, a dopiero potem – maksymalizacja zysku; każdy kredyt obciążony jest ryzykiem niespłacenia w terminie, którego eliminacji służą prawne zabezpieczenia; w razie wyeliminowania możliwości stosowania b.t.e. – a więc osłabienia możliwości sprawnego dochodzenia roszczeń – banki będą żądały dodatkowych zabezpieczeń, a jeśli klient nie będzie mógł ich zaoferować, dostęp do finansowania może dla niego być ograniczany.

Wiceprezes ZBP podniósł, że – w czasie trwających prac legislacyjnych nad projektem ustawy przewidującej uchylene art. 96-98 prawa bankowego (druk sejmowy nr 1441) – spójne, negatywne stanowisko zajęły: Rada Ministrów, Narodowy Bank Polski (dalej: NBP) oraz KNF, które wskazały na wyżej wymienione konsekwencje wyeliminowania b.t.e. z obrotu prawnego. Dodatkowo NBP podkreślił, że uczestniczenie banków w licznych postępowaniach przed sądami powszechnymi mogłoby przyczynić się do istotnego podniesienia kosztów ich działania, przerzucanych na klientów, czy to w drodze zwiększenia kosztów udzielania kredytów, czy też obniżenia oprocentowania depozytów, co byłoby niekorzystne dla wzrostu gospodarczego.

Wiceprezes ZBP stwierdził również, że pominięcie fazy postępowania rozpoznawczego jest wyrazem „uprzednio skonsumowanej przez klienta banku zasady autonomii woli stron” (s. 11 opinii) i zachodziłoby również w sytuacji wykorzystania przez banki art. 777 § 1 pkt 4 i 5 k.p.c. Istota uprawnienia banków do wystawiania b.t.e. nie sprowadza się do pominięcia fazy rozpoznawczej postępowania cywilnego, lecz jedynie do formy, w jakiej następuje poddanie się egzekucji przez dłużnika.

Wiceprezes ZBP załączył opinię prof. Feliksa Zedlera z lutego 2013 r., dotyczącą skreślenia art. 96-98 prawa bankowego mocą senackiego projektu ustawy, zawartego w druku sejmowym nr 605/VII kadencja. Autor opinii stwierdził między innymi, że uchylene przepisów o b.t.e. pociągnie daleko idące skutki ekonomiczne i społeczne; unikanie sądowego postępowania rozpoznawczego jest korzystne nie tylko dla banków, lecz także dla ich klientów, gdyż dłużnik nie ponosi kosztów skutecznego dochodzenia należności przez bank na drodze sądowej. Eliminacja b.t.e. podniesie koszty windykacji należności bankowych, obciążające przede wszystkim dłużników banku. Uchylene art. 96-98 prawa bankowego spowoduje też negatywne konsekwencje zagrażające bezpieczeństwu lokat bankowych oraz całemu systemowi bankowemu. Zdaniem autora opinii, w sprawach, w których banki nie wymagałyby od dłużnika poddania się egzekucji aktem notarialnym, musiałyby dochodzić roszczeń w drodze procesu cywilnego, co spowodowałoby dodatkowe obciążenie sądów, ze wszystkimi stąd wynikającymi negatywnymi konsekwencjami.

4. Prezes UOKiK, w piśmie z 10 lutego 2015 r., wyjaśnił, że konsumenci kierują do Urzędu skargi, których elementem jest wykorzystanie lub możliwość wykorzystania b.t.e. w związku z umową o kredyt lub umową rachunku bankowego. Na przykład, niektóre banki dochodzą roszczeń z tytułu opłat za prowadzenie rachunku bankowego, zaoferowanego klientowi dodatkowo podczas zawierania umowy dotyczącej innego produktu bankowego; część konsumentów, nie pamiętając o istnieniu takiego rachunku bankowego, nie zapewnia na nim

środków na pokrycie opłat, a bank – nie informując konsumenta o konieczności uzupełnienia środków – dochodzi roszczeń, gdy ujemne saldo osiągnie znaczny poziom (np. po 2 latach).

Prezes UOKiK stwierdził, że w stanowiskach do projektów aktów prawnych wyraża „zdecydowane poparcie dla wszelkich inicjatyw zmierzających do ograniczenia zakresu stosowania” b.t.e., który – w jego opinii – wywodzi się z rzeczywistości gospodarczej, w której sektor bankowy pozbawiony był elementu konkurencyjności, a relacje pomiędzy bankiem a klientem w większym stopniu przypominały relacje pomiędzy organem administracji a obywatelem niż pomiędzy równorzędnymi stronami umowy cywilnoprawnej. Dlatego – w jego opinii – b.t.e. w obecnym kształcie nie przystaje do współczesnych realiów rynkowych i znacząco zakłóca równowagę stron stosunku cywilnoprawnego na niekorzyść konsumenta, któremu współcześnie przyznaje się – jako stronie słabszej – szczególną ochronę.

Zdaniem Prezesa UOKiK, b.t.e. zapewnia bankom uprzywilejowaną pozycję w dochodzeniu roszczeń wynikających z czynności bankowych. Wyłączenie możliwości stosowania tej instytucji w stosunku do roszczeń wynikających z opłat związanych z prowadzeniem rachunku bankowego motywowałoby bank do skutecznego przypominania konsumentowi o istnieniu rachunku oraz o jego ujemnym saldzie, gdy w obecnej sytuacji, mając na uwadze łatwość dochodzenia roszczeń, nie jest on tym zainteresowany.

Prezes UOKiK zwrócił uwagę na istotne różnice pomiędzy b.t.e. – nieuzasadnionym uprzywilejowaniem wybranej kategorii przedsiębiorców – a innymi tytułami egzekucyjnymi, korzystniejszymi dla dłużnika; ochrona sądowa w razie egzekucji jest mocno ograniczona, gdyż sąd, w ramach postępowania o nadanie tytułowi wykonawczemu klauzuli wykonalności, co do zasady, nie bada zasadności roszczeń banku, lecz sprawdza poprawność formalną wystawionego przez bank tytułu egzekucyjnego.

W związku z tym Prezes UOKiK stwierdził, że popiera „wszelkie inicjatywy zmierzające do przystosowania tej instytucji do współczesnych standardów ochrony konsumentów”.

5. W piśmie z 11 lutego 2015 r., Przewodniczący KNF poinformował, że w ostatnim siedmioletniu była ona adresatką niespełna 40 skarg dotyczących wystawienia przez banki b.t.e. Skarżący podnosili w skargach kwestie bezpodstawności wystawienia przez banki b.t.e., dalszego dochodzenia wierzytelności już po wyegzekwowaniu całej kwoty na podstawie b.t.e. czy też dochodzenia tą drogą wierzytelności od poręczycieli. Przewodniczący KNF podkreślił, że analiza skarg przez nią jest ograniczona, a działania nadzorcze w tym zakresie nie odznaczają się intensywnością. Wynika to z art. 138 ust. 7 prawa bankowego, zgodnie z którym środki podejmowane w ramach nadzoru bankowego nie mogą, co do zasady, naruszać umów zawartych przez bank. Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego jego funkcjonowania, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do tego rynku, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku (jak również bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych), również przez rzetelną informację dotyczącą jego funkcjonowania. „Tak szeroko zakreślone cele nadzorcze nie oznaczają” jednak – zdaniem Przewodniczącego KNF – że została jej przydana „omnipotencja i możliwość władczego wpływania na każdą sferę działalności bankowej”. Regułą wyrażoną w art. 138 ust. 7 prawa bankowego należy rozumieć w ten sposób, że zastosowane wobec banku środki nadzoru nie powinny w żaden sposób kształtować sytuacji prawnej wierzyciela lub dłużnika instytucji bankowej. Tym samym KNF nie może nakładać na bank, w ramach stosowanych środków nadzoru, obowiązku zmiany treści zawartej umowy, jej rozwiązania bądź zawarcia nowej umowy, czy też wpływać na sposób wykonania tego rodzaju umów. Jakakolwiek próba nakładania przez KNF tego rodzaju obowiązków czy też inne przejawy władczej ingerencji nadzorczej musiałyby zostać uznane za działania naruszające prawo i pozbawione mocy prawnej. Norma prawa wyprowadzana z treści art. 138 ust. 7 prawa bankowego ma na celu ochronę interesów klientów banków oraz pewności obrotu prawnego i ma zabezpieczyć przed sytuacją, w której – w wyniku zastosowania środków podejmowanych w ramach nadzoru – uniemożliwione zostałoby wykonywanie zawartych już przez bank umów, z zastrzeżeniem uzasadnionych względami natury ostrożnościowej wyjątków ustanowionych *expressis verbis*.

Przewodniczący KNF stwierdził, że w świetle powyższego KNF nie ma kompetencji do przymuszania banków do usuwania potencjalnych nieprawidłowości w zakresie stosowania b.t.e., ani nie ma instrumentów, za pomocą których owe nieprawidłowości mogłyby być ustalone. Nie mogłaby swych ustaleń ograniczyć wyłącznie do twierdzeń autora skargi na nieprawidłowości w wystawieniu b.t.e., lecz musiałaby wnikać w relacje prywatnoprawne i przesądzić o słuszności twierdzeń jednej ze stron stosunku prywatnoprawnego. Z tych względów KNF nie kontroluje również wystawiania b.t.e. przez banki, choć instytucję tę „należy ujmować jako ważny środek, przy pomocy którego dochodzi do istotnego uproszczenia oraz przyspieszenia postępowania egzekucyjnego”. Przewodniczący KNF podkreślił, że liczba wypadków skutecznego wzruszenia b.t.e. po nadaniu mu klauzuli wykonalności jest znikoma.

Ważąc różne wartości, w tym także patrząc na b.t.e. z punktu widzenia aksjologii Konstytucji, należałoby – zdaniem Przewodniczącego KNF – mieć na względzie, że brak b.t.e. w systemie prawnym „skutkowałby zapewne wzrostem wymogów formalnych w zakresie dostępności usług i produktów bankowych, wzrostem kosztów działalności banków, skutkującym podwyższeniem opłat z tytułu oferowanych podstawowych produktów bankowych, czy wreszcie podwyższeniem poziomu strat kredytowych poprzez zmniejszenie efektywności windykacji z posiadanych zabezpieczeń”. Brak b.t.e. prowadziłby też „do obniżenia poziomu ochrony środków pieniężnych powierzonych bankowi w zaufaniu przez deponentów, stanowiących następnie materialną bazę do prowadzenia działalności kredytowej przez bank”.

III

1. W piśmie z 10 marca 2015 r., Prezes ZBP przedstawił „uzupełniające stanowisko odnoszące się do argumentacji” pytającego sądu. Zwrócił się o „rozważenie (...) czy w sprawie nie zachodzi przesłanka zbędności orzekania, co najmniej w zakresie kontroli zgodności art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego z art. 2 i 45 ust. 1 Konstytucji” ze względu na spełnienie się przesłanki *ne bis in idem* w związku z wyrokami o sygn. P 10/04 i P 7/09.

W odniesieniu do zarzutu oddania wymiaru sprawiedliwości w ręce banków przez pominięcie fazy rozpoznawczej postępowania cywilnego, Prezes ZBP wskazał, że dotyczące b.t.e. przepisy prawa bankowego mają charakter *legis specialis* w stosunku do ogólnych zasad postępowania cywilnego. Ustawodawca może odmiennie kształtować reguły obowiązujące w danej gałęzi prawa, a b.t.e. nie jest jedynym instrumentem wszczęcia postępowania egzekucyjnego bez przeprowadzania sądowego postępowania rozpoznawczego; wspólnym elementem tytułów egzekucyjnych wymienionych w art. 777 § 1 pkt 4-6 k.p.c. jest dobrowolność poddania się rozstrzygnięciu konfliktu przez strony, czego konsekwencją jest rezygnacja z zastosowania zwykłych reguł proceduralnych i uruchomienie szybszej, efektywniejszej i tańszej drogi załatwienia sporu. Wyłączenie etapu sądowego postępowania rozpoznawczego – i odbywającego się w jego ramach prezentowania racji stron postępowania – nie jest jednostronnym działaniem banków, ale wyrazem autonomii woli stron. Prezes ZBP stwierdził, że zasada swobody umów bierze swój początek w art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż swobody w nim zdefiniowane mają zastosowanie nie tylko do relacji obywatela z państwem, ale także do stosunków pomiędzy jednostkami. Zarazem b.t.e. nie zamyka dłużnikowi drogi do merytorycznego rozpoznania sprawy, gdyż prawo do sądu może realizować w różnych formach, nie istnieje bowiem jeden model postępowania sądowego, który musiałby być powielany we wszystkich kategoriach spraw.

Odnosząc się do zarzutu nieistnienia podobnych do b.t.e. rozwiązań prawnych w innych państwach, Prezes ZBP wskazał na istnienie w Danii podobnego instrumentu, niezakwestionowanego w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (sygn. akt C 260/97), a także dalej idącego rozwiązania – odpowiadającego bankowemu tytułowi wykonawczemu – w Rumunii i Bułgarii (zaakceptowanego przez bułgarski Sąd Konstytucyjny w sprawie nr 12/2012). Tam, gdzie takich instrumentów nie ma, np. w Szwecji, proces sądowy jest dla banków uproszczony, a koszty utrzymania nakazu zapłaty są niższe w porównaniu z pozostałymi wierzycielami (szwedzki bank, chcąc uzyskać taki nakaz, składa wniosek bezpośrednio do komornika i dopiero w razie złożenia sprzeciwu przez dłużnika przewidziana jest droga sądowa). Również w Holandii przewidziane są ułatwienia egzekucji wierzytelności banków, a postępowanie sądowe jest konieczne tylko wtedy, gdy wierzytelność banku nie została zabezpieczona zastawem lub hipoteką.

Odpowiadając na zarzut braku innych podmiotów, które dysponowałyby instrumentem podobnym do b.t.e. (np. przedsiębiorców telefonii komórkowej), Prezes ZBP wskazał, że oprócz banków, również inne podmioty dysponują uprawnieniem do wystawiania tytułów egzekucyjnych, a jako przykład wymienił spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (mogące wystawiać tytuły egzekucyjne) oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (który może wystawić b.t.e. podczas odzyskiwania od jednostek samorządu terytorialnego niespłaconej pożyczki, udzielonej ze środków budżetu państwa). Poza tym inni przedsiębiorcy – dochodząc wierzytelności – mają możliwość korzystania z udogodnień opartych na art. 777 § 1 pkt 4 i 5 k.p.c. Uprzywilejowanie banków w zakresie wystawiania b.t.e. jest uzasadnione rodzajem prowadzonej przez nie działalności, charakteryzującej się cechami odmiennymi od działalności innych przedsiębiorców. Banki prowadzą działalność opartą na powierzonych im depozytach, muszą zatem chronić interesy klientów banków – deponentów; są też one instytucjami zaufania publicznego, podlegającymi różnorodnym surowym restrykcjom prawnym w zakresie tworzenia, zrzeszania się i łączenia banków oraz ich likwidacji, przejęcia i upadłości. Z tego względu trudno stawiać znak równości pomiędzy działalnością banków a działalnością innych przedsiębiorców.

W odniesieniu do zarzutu braku poddania b.t.e. merytorycznej kontroli sądowej oraz argumentu, że art. 840 k.p.c. jest jedynym narzędziem obrony dłużnika, Prezes ZBP stwierdził, że ustawodawca nie pozostawił bankom

swobody stosowania b.t.e., lecz zakreślił sztywne ramy dopuszczalności ich wystawiania. Ustawodawca przewidział – służące ochronie interesów dłużnika – instrumenty, takie jak:

- badanie przez sąd w postępowaniu klauzulowym spełnienia przez b.t.e. oraz oświadczenie dłużnika wymogów ustawowych oraz wzajemnych relacji między treścią tych dokumentów,
- wystąpienie przez dłużnika, „jeszcze przed powstaniem tytułu” (s. 14 pisma), z powództwem o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego z powodu nieważności albo bezskuteczności oświadczenia (art. 189 k.p.c.),
- obrona praw dłużnika, już po nadaniu klauzuli wykonalności, w drodze zażalenia (art. 795 k.p.c.) oraz w drodze powództwa przeciwegzekucyjnego (art. 840 k.p.c.),
- możliwość wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym w razie wyrządzenia szkody w wyniku wszczęcia egzekucji na podstawie bezprawnie wystawionego tytułu (art. 415 k.c.).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 6 Konwencji, Prezes ZBP stwierdził, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) prawo dostępu do sądu nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom (służącym realizacji legitymowanego celu i zgodnym z zasadami proporcjonalności i pewności prawa), a państwu przysługuje pewien margines uznania, podlegający kontroli ETPC. W ocenie ZBP, b.t.e. stanowi wyraz dopuszczalnego ukształtowania procedury przez państwo – stronę Konwencji i nie narusza prawa dłużnika do sądu, w szczególności zaś dłużnika będącego przedsiębiorcą, jak ma to miejsce w wypadku rozpatrywanych pytań prawnych.

Prezes ZBP podkreślił, że na etapie składania oświadczenia o poddaniu się egzekucji „banki podejmują działania, mające na celu uświadamianie klientom ryzyk związanych z podejmowanymi przez nich zobowiązaniami i skutkami złożenia oświadczenia o poddaniu się egzekucji” (s. 16 pisma). Uwzględniając stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, Walne Zgromadzenie ZBP zwróciło się – 2 kwietnia 2005 r. – do wszystkich swoich członków z apelem o stosowanie dobrych praktyk postępowania w zakresie b.t.e., takich jak:

- odrębność oświadczenia o poddaniu się egzekucji od samej umowy (oświadczenia nie powinny stanowić klauzuli w samej umowie),
- udzielanie klientom – przed podpisaniem oświadczenia o poddaniu się egzekucji – wyczerpującej i zrozumiałej informacji na piśmie (i z kopią dla klienta) o skutkach jego złożenia,
- poprzedzenie wystawienia b.t.e. wysłaniem do klienta wezwania do zapłaty z ostrzeżeniem, że w razie braku spłaty długu, zostanie wystawiony b.t.e.,
- pisemne poinformowanie klienta o wystawieniu b.t.e. i skierowaniu do sądu wniosku o nadanie klauzuli wykonalności,
- prowadzenie w banku rejestru wystawionych b.t.e.,
- zakaz wystawiania przez bank kolejnych b.t.e. w sprawach, w których wnioski o nadanie klauzuli wykonalności został wcześniej oddalony przez sąd.

Wyrazem dbałości o zapewnienie klientom pełnej i zrozumiałej informacji jest również, zdaniem Prezesa ZBP, przyjęty przez Walne Zgromadzenie – 18 kwietnia 2013 r. – Kodeks etyki bankowej (dalej: k.e.b.), uwzględniający treść norm zawartych w Kanonie dobrych praktyk rynku finansowego (rekomendowanym do stosowania przez KNF) i szczegółowo opisujący standardy, którymi powinni kierować się pracownicy banków wszystkich szczebli w codziennej pracy z klientami (szczególnie punkty 1.5 oraz 1.6 w rozdziale I części A).

2. W piśmie z 10 kwietnia 2015 r., Prezes UOKiK przedstawił działania podejmowane w związku ze stosowaniem przez banki b.t.e. oraz nieprawidłowości zauważone w związku z wykorzystywaniem tego instrumentu. Wyjaśnił, że w ramach swoich kompetencji prowadzi monitoring rynku usług bankowych, a w wypadku zauważenia nieprawidłowości może wystąpić z pozwem o uznanie stosowanych postanowień wzorca umownego za niedozwolone albo wszcząć postępowanie administracyjne w wypadku podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Prezes UOKiK poinformował, że wystąpił z jednym pozwem o uznanie za niedozwolone postanowienia wzorca umowy, zgodnie z którym kredytobiorca oświadczał, że poddaje się egzekucji na podstawie b.t.e. w zakresie wynikających z umowy roszczeń banku z tytułu: kredytu (kapitału, odsetek oraz należnych opłat i prowizji) do kwoty 80 tys. zł (przy czym bank mógł wystawić b.t.e. do kwoty zadłużenia 80 tys. zł oraz wystąpić o nadanie klauzuli wykonalności do końca 2030 r.) oraz „limitu” (kapitału, odsetek oraz należnych opłat i prowizji), do kwoty 40 tys. zł (z analogicznym postanowieniem co do wystawienia b.t.e. i terminu wystąpienia o nadanie klauzuli wykonalności, z tym zastrzeżeniem, iż w wypadku przedłużenia „limitu” termin wystąpienia o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności miał być przedłużony o okres przedłużenia „limitu”). Klauzula taka została wpisana do Rejestru klauzul niedozwolonych pod numerem 5604; sądy rozstrzygające sprawę (Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dalej: SOKiK, Sąd Apelacyjny oddalający apelację banku oraz Sąd Najwyższy oddalający jego skargę), uznały,

że postanowienie takie jest niedozwolone, ze względu na zastrzeżenie długiego – niepowiązanego funkcjonalnie z wierzytelnością i z terminem przedawnienia roszczeń – terminu wystąpienia przez bank o nadanie klauzuli wykonalności, rodzącego niepewność konsumenta co do jego sytuacji prawnej. Zauważyły, że klauzula zapewnienia bankowi nadmierne w stosunku do potrzeb zabezpieczenie jego interesów majątkowych, ponieważ zakłada możliwość ujmowania w b.t.e. także roszczeń przedawnionych; Sąd Najwyższy zwrócił tu uwagę, że choć przepisy nie zakazują obejmowania b.t.e. roszczeń przedawnionych, to jednak takie postępowanie banku wynaturza przywilej wynikający z art. 96 i art. 97 prawa bankowego.

Prezes UOKiK poinformował, że w prawomocnej już decyzji zakwestionował, jako sprzeczne z prawem bankowym, stosowanie postanowienia umownego, zgodnie z którym bank ma prawo objąć b.t.e., oprócz wierzytelności kapitałowych, także odsetki i koszty związane z realizacją umowy oraz wszelkie koszty związane z windykacją należności wraz z kosztami zastępstwa prawnego, a wystąpienie o nadanie klauzuli wykonalności może nastąpić w terminie 5 lat od dnia rozwiązania umowy. Zobowiązał bank do zaniechania naruszania zbiorowych interesów konsumentów przez usunięcie z umowy klauzuli o możliwości dochodzenia wszelkich kosztów związanych z windykacją wraz z kosztami zastępstwa prawnego. Prezes UOKiK uzasadnił to, wskazując, że zgodnie z prawem bankowym b.t.e. może zostać wystawiony na podstawie ksiąg banków lub innych dokumentów związanych z dokonywaniem czynności bankowych, tymczasem zaś kwestionowane postanowienie dopuszcza jego wystawienie w zakresie szerszym niż ustawowo dopuszczalny.

Prezes UOKiK zakomunikował, że SOKiK – rozpatrując powództwo stowarzyszenia – uznał za niedozwolone postanowienie, w myśl którego posiadacz rachunku oświadczał, że w zakresie roszczeń mBanku wynikających z umowy dobrowolnie poddaje się egzekucji prowadzonej według przepisów k.p.c. do określonej wysokości, obejmującej dług wraz z odsetkami oraz koszty sądowe i wszelkie inne koszty i wydatki niezbędne do celowego dochodzenia praw przez bank. Sąd stwierdził brak precyzji kwestionowanego postanowienia, pozwalający na wystawienie b.t.e. obejmującego koszty wszelkiego rodzaju, mające jakikolwiek związek z prowadzeniem czynności windykacyjnych. Sąd apelacyjny, oddalając apelację, stwierdził, że tego rodzaju postanowienie umowne, wykorzystujące niewiedzę konsumentów „wykracza poza dobre obyczaje”. Takie postanowienie umowne, wpisane do Rejestru klauzul niedozwolonych pod numerem 2908, stało się podstawą wydania przez Prezesa UOKiK decyzji, na razie nieprawomocnej, stwierdzającej naruszenie zbiorowych interesów konsumentów przez inny bank, który stosował postanowienie o zbliżonej treści.

Prezes UOKiK stwierdził, że otrzymał również sygnały, iż uproszczony sposób dochodzenia wierzytelności jest przez banki nadużywany. Konsumenty skarżą się na działania niektórych banków związane z dochodzeniem roszczeń z tytułu opłat za prowadzenie rachunku bankowego, których elementem jest wykorzystanie lub możliwość wykorzystania b.t.e. Ze skarg konsumentów wynika, że gdy rachunek oferowany jest dodatkowo przy zawieraniu umowy dotyczącej innego produktu, nie pamiętają oni o jego istnieniu i konieczności zapewnienia na nim środków na pokrycie opłat za jego prowadzenie, a w takiej sytuacji banki często nie informują ich o konieczności uzupełnienia środków na rachunku, lecz dochodzą swoich roszczeń, gdy ujemne saldo osiągnie znaczny poziom. Zdaniem Prezesa UOKiK, bank – mając możliwość wykorzystania b.t.e. – nie zawsze jest zainteresowany informowaniem klienta na bieżąco o powstającym czy powiększającym się zadłużeniu.

Prezes UOKiK stwierdził, że „od dłuższego czasu zajmuje stanowisko o konieczności reformy” b.t.e. i przedstawił swe kilkakrotne wskazania „na potrzebę prokonsumenckiej nowelizacji przepisów”.

Podsumowując, Prezes UOKiK stwierdził, że w obecnych realiach gospodarczych brakuje uzasadnienia statuowania uprzywilejowanej pozycji banków wobec klientów (konsumentów) w zakresie dochodzenia roszczeń wynikających z czynności bankowych. Widoczna tendencja banków do rozszerzającej interpretacji przepisów dotyczących b.t.e. oraz do nadużywania przyznanego uprawnienia może prowadzić do realnego zagrożenia interesów konsumentów, którzy w wypadku usług bankowych, z uwagi na złożoność produktów finansowych, są od początku znacząco słabszą stroną umowy.

IV

1. Na rozprawę 14 kwietnia 2015 r. nie stawili się umocowani przedstawiciele pytających sądów. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swe pisemne stanowiska.

2. Przedstawiciel Marszałka Sejmu wskazał, że nie ma podstaw do orzekania w niniejszej sprawie o wystawieniu b.t.e. przeciwko konsumentom, bo wszystkie sprawy zawisłe przed pytającymi sądami dotyczą przedsiębiorców. Opowiedział się za wzmocnieniem obowiązku informacyjnego banków w odniesieniu do konsumentów, co jednak nie ma znaczenia dla rozpatrywanej sprawy.

Przedstawiciel Marszałka Sejmu stwierdził, że zaciągnięcie kredytu jest wynikiem świadomej decyzji kredytobiorcy i nie może być tu mowy o stosowaniu jakiegokolwiek przymusu przez bank. Zwrócił uwagę, że przedsiębiorcy prowadzący racjonalną działalność gospodarczą, zaciągając kredyt, pośrednio inwestują w swój zysk: kredyt ma umożliwić rozpoczęcie działalności gospodarczej, albo jej rozwinięcie, by przyniosła zysk, wystarczający na spłatę kredytu i dający dodatkowy dochód przedsiębiorcy. Potwierdził, że wystawienie b.t.e. jest swego rodzaju „dzwonkiem alarmowym” pozwalającym szybko wdrożyć „procedurę uzdrowieńczą”.

3. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wyjaśnił, że jego stanowisko odnosi się do art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego i oba te przepisy powinny być przedmiotem kontroli mimo użycia przezeń sformułowania „w związku”. Podkreślił, że nie broni b.t.e., a jedynie wypowiada się o jego zgodności z konkretnymi – wskazanymi przez sąd – wzorcami kontroli.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że zasada równości nie została naruszona, z uwagi na ciążące na bankach obowiązki informacyjne, dobrowolność poddania się egzekucji, kontrolę przez sąd procesu wystawiania b.t.e. oraz możliwość wytoczenia powództwa przeciwegzekucyjnego. Przyznał, że owa dobrowolność złożenia oświadczenia o poddaniu się egzekucji na podstawie b.t.e. jest względna, ale nie można tu mówić o stosowaniu przymusu przez banki.

W opinii przedstawiciela Prokuratora Generalnego, trudno rozgraniczyć materialnoprawne i proceduralne skutki złożenia oświadczenia o poddaniu się egzekucji na podstawie b.t.e., ale – skoro chodzi o umożliwienie egzekucji (zrzeczenie się prawa do postępowania sądowego w fazie rozpoznawczej i o zgodę na przystąpienie bezpośrednio do egzekucji, po zaopatrzeniu w klauzulę wykonalności) – to jest to czynność procesowa i nie dotyczy jej zasada autonomii woli stron.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego potwierdził, że sądowa kontrola b.t.e. ma charakter formalny, nie zaś merytoryczny i polega na sprawdzeniu, czy tytuł ten spełnia wymogi formalne. Przyznał, że nawet gdyby kredytobiorca wiedział o skierowaniu przez bank wniosku o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności, to i tak nie mógłby na tym etapie podnieść zarzutów merytorycznych. Zwrócił natomiast uwagę, że postępowanie klauzulo-we kosztuje bank 50 zł, natomiast wytoczenie powództwa przeciwegzekucyjnego przez kredytobiorcę wiąże się z obowiązkiem wniesienia 5-procentowej opłaty stosunkowej i nie przerywa toczącej się egzekucji.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wskazał, że bank ma obowiązek wystawić b.t.e., jeśli dług jest wymagalny i odpowiada zapisom w księgach rachunkowych banku. Nie jest możliwe wystawienie b.t.e. w sposób dowolny, a jego wystawienie bez oparcia w obowiązującym prawie skutkowałoby roszczeniem odszkodowawczym. Zarazem nie ma szczególnych postanowień, przewidujących odpowiedzialność pracownika banku za niestosowanie się do postanowień k.e.b.

4. Przedstawiciele ZBP stwierdzili, że z k.e.b. – zgodnie z którym prowadzone są inspekcje, by wyjaśnić, czy rzeczywiście klient został odpowiednio poinformowany, czy w materiałach szkoleniowych dla pracowników banku są stosowne pouczenia, czy pracownicy ci podpisali oświadczenie o zapoznaniu się z obowiązkami wynikającymi z kodeksu – wynika, iż przed skierowaniem wniosku o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności, bank powinien poinformować klienta i wezwać go do spłacenia zobowiązania. Podkreślili, że na straży przestrzegania k.e.b. stoi Komisja Etyki Bankowej i jeżeli któryś z banków nie przestrzegałby go albo nie zastosował się do rekomendacji tej komisji, mógłby zostać wykluczony z ZBP; zarazem pracownik banku, który sprzeniewierzyłby się postanowieniom tego kodeksu, na przykład wystawiając wadliwy b.t.e., poniósłby odpowiedzialność służbową – aż do rozwiązania umowy o pracę włącznie i nie znalazłby już łatwo zatrudnienia w sektorze bankowym.

W odniesieniu do ewentualnego zwiększenia obowiązków informacyjnych banków, czy też „przeniesienia” stosownych regulacji z k.e.b. do przepisów prawa powszechnie obowiązującego, przedstawiciele ZBP uznali to za możliwe i dopuszczalne. Podali, że uczestniczą „w wypracowaniu (...) dodatkowych zasad informacyjnych, które bank powinien mieć nałożone ustawowo”, gdyż byłoby to z korzyścią dla stabilności państwa, sektora bankowego i dla interesów samych klientów. Zaznaczyli jednak w tym kontekście, że to nieprawda, iż dłużnik dowiaduje się o wystawieniu b.t.e. od komornika, ponieważ jeśli bank ma go wystawić, to musi w określonym trybie wypowiedzieć umowę kredytową i poinformować klienta o skutkach takiego wypowiedzenia.

Przedstawiciele ZBP podkreślili, że istnienie skutecznych, obustronnie dyscyplinujących instrumentów jest niezmiernie ważne, ponieważ banki w Polsce rocznie udzielają około 8 mln kredytów konsumenckich, około 200 tys. kredytów mieszkaniowych i obsługują 6,2 mln kart kredytowych, a łącznie udzielonych jest obecnie 1 bln 20 mld kredytów, z czego 60 mld kredytów jest zagrożonych.

W kontekście zobowiązania banków do ochrony powierzonych im depozytów, przedstawiciele ZBP poinformowali, że banki dysponują środkami własnymi w wysokości 140 mld zł (wypracowanych w ostatnich 20 latach, zapewniających bankom stabilność), ale od klientów pożyczły 800 mld zł, z tego 200 mld zł od klientów

indywidualnych, powierzających często cały dorobek ich życia; w zakresie tych pożyczonych środków banki są zobowiązane wobec deponentów i stąd należy wywodzić dopuszczalność szczególnego instrumentu, jakim jest b.t.e. Podkreślili, że każdy deponent ma prawo w dowolnym momencie wycofać swój depozyt z banku, ale bank, by go zwrócić, musi albo mieć płynność finansową, albo pożyczyć środki na rynku międzybankowym, albo odzyskać je od nierzetelnych kredytobiorców. Bank musi dysponować sprawnymi narzędziami egzekucji również z uwagi na rolę upływu czasu w skutecznym dochodzeniu należności: zdaniem przedstawicieli ZBP, już opóźnienie o kilkanaście dni powoduje gwałtowny spadek efektywności egzekucji, a upływ kilku miesięcy powoduje, że odzyskane może być zaledwie 20-30% należności, głównie z powodu wyzbycia się majątku przez dłużnika.

Przedstawiciele ZBP nadmienili w tym kontekście, że banki udzielają kredytów mieszkaniowych przeciętnie na 25-30 lat, natomiast tylko 4% depozytów zostało zdeponowanych na okres dłuższy niż rok (najwięcej jest depozytów trzymiesięcznych). Tym samym banki zamieniają krótkoterminowe pasywa – depozyty – w długoterminowe aktywa – kredyty, ale muszą deponentom zapewnić możliwość wycofania środków.

W odniesieniu do b.t.e., przedstawiciele ZBP poinformowali, że wobec około 90 tys. b.t.e. wystawionych w 2009 r. wytoczono zaledwie około 50 powództw przeciwegzekucyjnych, a – według danych Ministerstwa Sprawiedliwości – na około 1 mln b.t.e. wystawionych w 2011 r. wniesiono około 70 skarg, z których tylko nieliczne okazały się uzasadnione. Zaznaczyli tu, że roszczenia banków dochodzone za pomocą b.t.e. są niesporne – ustalenia wymaga tylko to, czy dług jest wymagalny i czy jest spłacany, czy też nie; w postępowaniu dowodowym nie trzeba tu ustalać różnorodnych okoliczności związanych z powstaniem zobowiązania oraz z jego wykonywaniem. Ich zdaniem, b.t.e. jest wręcz dobrodziejstwem – również dla dłużnika, który nie ponosi kosztów wystawienia przeciwko niemu tytułu wykonawczego, a – dzięki przyspieszeniu egzekucji – nie uiszcza odsetek karnych.

W opinii przedstawicieli ZBP, udzielenie kredytu bez uzyskania oświadczenia kredytobiorcy o poddaniu się egzekucji na podstawie b.t.e. jest teoretycznie możliwe, ale w praktyce oznaczałoby niedochowanie staranności przez bank i zostało zakwestionowane przez organy nadzoru finansowego. Ewentualne zastąpienie takiego oświadczenia – oświadczeniem składanym w formie aktu notarialnego nie zmieniłoby, ich zdaniem, niczego w sytuacji klienta banku, a byłoby znacznie kosztowniejsze. Likwidacja b.t.e. oznaczałaby mitręgę dla klientów oraz wzrost kosztów zaciągnięcia wszelkich kredytów (w odniesieniu do 5 tys. zł pożyczki – 160 zł, w odniesieniu do 100 tys. zł kredytu – niemal 1,2 tys. zł), to zaś wpłynęłoby na zmniejszenie ich dostępności i spowodowałoby, że większa grupa ludzi zapożyczałaby się w firmach sektora nieuregulowanego. Powołując się na poglądy przedstawicieli Krajowej Izby Notarialnej, wyrażane w procesie legislacyjnym, przedstawiciele ZBP podnieśli wysoce prawdopodobną iluzoryczność kontroli notariuszy, bo w praktyce przy każdym banku powstałaby obsługująca go kancelaria notarialna. W odniesieniu do weksli – jako potencjalnej alternatywy na wypadek likwidacji b.t.e. – stwierdzili, że jest to obecnie instrument rzadko używany, ale ma dla klientów duże znaczenie „emocjonalne”. Jego szersze stosowanie wymagałoby jednak zaangażowania służb prawnych, zarówno przez banki, jak i przez ich klientów, którzy nie znają – z reguły – konsekwencji podpisania weksla.

5. Przedstawiciel KNF stwierdził, że nie zna przypadków wymuszania czegokolwiek przez banki na ich partnerach biznesowych albo klientach, a gdyby Komisja takowe знаła, zastosowanie znalazłby art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555).

Zdaniem przedstawiciela KNF, wyrażonym w kontekście sytuacji w innych państwach, w których systemie prawnym nie ma instytucji b.t.e., instrument taki uzasadniony jest długim czasem dochodzenia roszczeń w postępowaniu sądowym.

Przedstawiciel KNF poinformował, że największy bank detaliczny w Polsce – PKO BP SA – wystawił w 2013 r. ponad 50 tys. b.t.e. na kwotę niemal 3,8 mld zł, a w 2014 r. – niespełna 14 tys. b.t.e. na kwotę niemal 3,3 mld zł. Z kolei Bank Zachodni WBK SA wystawił w 2014 r. ponad 51 tys. b.t.e. na kwotę nieco przekraczającą 1,2 mld zł. Przemawia to za istotnością tego instrumentu, który – z punktu widzenia KNF – zwiększa poziom bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. Niezależnie od tego stwierdził, że obecnie – zdaniem KNF – niespłacalność kredytów nie stanowi zagrożenia stabilności polskiego systemu bankowego. Niemniej podkreślił, że – biorąc pod uwagę skalę wykorzystania b.t.e. – nie da się ocenić, czy likwidacja tego instrumentu nie wpłynie negatywnie na ową stabilność, bo niewątpliwie zmniejszy się szybkość i efektywność odzyskiwania długów. Dopóki polski wymiar sprawiedliwości nie upora się z problemem szybkiego dochodzenia roszczeń, istnienie b.t.e. jest zatem uzasadnione.

6. Przedstawiciel Prezesa UOKiK stwierdził, że umowy zawierane przez klientów z bankami są bardzo skomplikowane, często niezrozumiałe i mają charakter adhezyjny. Niemniej skarg, w których tle pojawiałyby się problematyka b.t.e., jest niewiele, a wynika z nich, że podstawowym problemem jest „deficyt informacyjny” – nieinformowanie klientów o wystawieniu b.t.e. i skierowaniu go do egzekucji.

Przedstawiciel Prezesa UOKiK stwierdził, że kontrolowane są wzorce umów, a urząd nie jest uprawniony do ingerowania w indywidualne spory pomiędzy bankiem a klientem. Istnieją instrumenty zarówno abstrakcyjnej, jak i indywidualnej kontroli postanowień umownych, ale – w kontekście b.t.e. – indywidualna kontrola postanowień umowy, w razie sporu z bankiem, jest bardzo ograniczona.

Przedstawiciel UOKiK wyjaśnił, że ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. poz. 827) tylko w jednej części – umów zawieranych na odległość – odnosi się do kwestii kredytów, a poza tym nie zawiera postanowień odnoszących się do obowiązków informacyjnych ani do egzekucji. Jego zdaniem, b.t.e. nie jest jednak instrumentem potrzebnym i nie ma uzasadnienia w obecnych realiach gospodarczych.

Przedstawiciel Prezesa UOKiK poinformował, że z badań przeprowadzonych w 2010 r. wynika, iż duże banki negocjowały niekiedy z klientami odstąpienie od żądania oświadczenia o poddaniu się egzekucji na podstawie b.t.e., oczywiście pod warunkiem ustanowienia w umowach innych zabezpieczeń. Zarazem jednak to, że banki nie konkurują ze sobą, proponując „kredyt bez b.t.e.”, nie oznacza „zmowy kartelowej”.

V

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia, kwestie formalne, problem konstytucyjny.

1.1. Przedmiotem wszystkich trzech pytań prawnych są art. 96, art. 97 i art. 98 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128; dalej: prawo bankowe), zamieszczone w rozdziale ósmym ustawy, zatytułowanym „Szczególne obowiązki i uprawnienia banków”.

Art. 96 prawa bankowego stanowi w ust. 1, że banki mogą wystawiać bankowe tytuły egzekucyjne (dalej: b.t.e.) na podstawie ksiąg banków lub innych dokumentów związanych z dokonywaniem czynności bankowych. Ustęp drugi tego przepisu precyzuje, że b.t.e. – opatrzony pieczęcią banku oraz podpisami osób uprawnionych do działania w jego imieniu – musi określać: po pierwsze – bank, który go wystawił i na rzecz którego ma być prowadzona egzekucja, po wtóre – dłużnika zobowiązanego do zapłaty, po trzecie – wysokość zobowiązań dłużnika wraz z odsetkami i terminami ich płatności, po czwarte – datę wystawienia, po piąte – czynność bankową, z której wynikają dochodzone roszczenia, a po szóste – wzmiankę o wymagalności dochodzonego roszczenia. Zgodnie z ustępem trzecim tego przepisu, dopuszczalne jest wystawianie dalszych b.t.e. w wypadku egzekucji przeciwko kilku osobom lub z kilku części składowych majątku dłużnika.

Art. 97 ust. 1 prawa bankowego stanowi, że b.t.e. może być podstawą egzekucji, prowadzonej według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.), po nadaniu mu przez sąd klauzuli wykonalności – wyłącznie przeciwko osobie, która bezpośrednio z bankiem dokonała czynności bankowej (albo która jest dłużnikiem banku z tytułu zabezpieczenia wierzytelności banku, wynikającej z czynności bankowej) i złożyła pisemne oświadczenie o poddaniu się egzekucji, gdy roszczenie objęte b.t.e. wynika bezpośrednio z tej czynności bankowej (lub jej zabezpieczenia). W myśl ust. 2 tego przepisu, powyższe oświadczenie powinno określać kwotę zadłużenia, do której bank może wystawić b.t.e., oraz termin, do którego bank może wystąpić o nadanie klauzuli wykonalności; przepis zastrzega, że dłużnik może się poddać egzekucji wydania rzeczy – w razie ustanowienia zastawu rejestrowego albo gdy dokonano przeniesienia własności w celu zabezpieczenia roszczenia. Ustęp trzeci tego przepisu stanowi, że wniosek banku o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności sąd rozpoznaje niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni od dnia jego złożenia.

Art. 98 ust. 1 prawa bankowego stanowi, że b.t.e. może być podstawą egzekucji przeciwko osobie trzeciej, jeśli przejęła ona dług wynikający z czynności bankowej. Ustęp 2 tego przepisu przewiduje, że jeżeli po dokonaniu czynności bankowej obowiązek spełnienia świadczenia przeszedł na inne osoby (w wyniku spadkobrania lub przekształcenia osoby prawnej) albo gdy zachodzi potrzeba egzekucji z majątku wspólnego małżonków, podstawą egzekucji może być tytuł wykonawczy oparty na b.t.e., zaopatrzonym w klauzulę wykonalności nadaną przez sąd przeciwko tym osobom.

1.2. Pytający sąd zarzucił wskazanym wyżej regulacjom niezgodność z art. 2, art. 9, art. 32, art. 45, art. 91, art. 175 i art. 177 Konstytucji oraz z art. 6 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).

1.3. Ze względu na wskazany w pytaniach prawnych zakres zaskarżenia, jak również liczbę powołanych przez pytający sąd wzorców kontroli, należało przeprowadzić na wstępie analizę pytań prawnych pod kątem

dopuszczalności i ewentualnego zakresu wyrokowania w sprawie. Konieczność ta wynika przede wszystkim z konkretnego charakteru kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem prawnym oraz z wymogów formalno-prawnych stawianych wszystkim wnioskom kierowanym do Trybunału Konstytucyjnego.

1.3.1. Decydujące znaczenie dla stwierdzenia dopuszczalności merytorycznej kontroli ma ustalenie, czy od udzielonej przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (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). Tak zwany konkretny charakter kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem prawnym oznacza uzależnienie dopuszczalności jej przeprowadzenia od istnienia związku pomiędzy zakwestionowaną normą prawną a danym indywidualnym wypadkiem stosowania prawa. Związek ten musi być oparty na bezpośredniej i ścisłej relacji między zakwestionowanym przepisem a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą pytający sąd wystąpił z pytaniem prawnym.

Z *petitum* pytań prawnych wynika, że pytający sąd oczekuje rozstrzygnięcia o wszystkich przepisach prawa bankowego dotyczących b.t.e. – a więc w istocie o całej tej instytucji prawnej. Tymczasem z analizy przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu akt postępowania w sprawach leżących u podstaw pytań prawnych wynika, że zakresem zaskarżenia zostały objęte przepisy niepozostające w relewantnym związku z rozpatrywanymi przez pytający sąd sprawami. Inaczej rzecz ujmując, wynikająca z ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności eliminacja tych przepisów z porządku prawnego nie wywarłaby wpływu na rozstrzygnięcie spraw, w związku z którymi sąd wystąpił z pytaniami prawnymi. Dotyczy to:

- art. 96 ust. 2 prawa bankowego, ponieważ z akt żadnej ze spraw nie wynika, iżby przedmiotem sporu była zawartość wystawionych przez banki tytułów egzekucyjnych (pytający sąd nie wskazuje, by którykolwiek z b.t.e. przedstawionych mu do opatrzenia klauzulą wykonalności nie spełniał ustawowych wymogów wynikających z tego przepisu),

- art. 96 ust. 3 prawa bankowego, ponieważ z akt żadnej ze spraw nie wynika, że zostały wystawione „dalsze b.t.e.” z powodu egzekucji z kilku części składowych majątku dłużnika albo przeciwko kilku osobom,

- art. 97 ust. 2 zdania pierwszego prawa bankowego, ponieważ – jak świadczą o tym akta spraw – przedmiotem rozstrzygania pytającego sądu nie jest zakres złożonych przez kontrahentów banków oświadczeń,

- art. 97 ust. 2 zdania drugiego prawa bankowego, ponieważ w żadnej ze spraw kontrahenci banków nie poddali się – mocą ich oświadczeń – egzekucji wydania rzeczy,

- art. 97 ust. 3 prawa bankowego, ponieważ regulacja terminu rozpatrzenia wniosków banków o nadanie b.t.e. klauzul wykonalności przez sądy pozostaje irrelevantna dla sprawy,

- art. 98 ust. 1 i 2 prawa bankowego, ponieważ w żadnej ze spraw nie nastąpiło przejęcie długu kontrahenta banku przez osobę trzecią, obowiązek spełnienia któregośkolwiek ze świadczeń nie przeszedł na inne osoby (w wyniku spadkobrania lub przekształcenia osoby prawnej) ani też nie zachodzi potrzeba egzekucji z majątku wspólnego małżonków.

W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postępowanie w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 96 ust. 2 i 3, art. 97 ust. 2 i 3 oraz art. 98 podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. Tym samym, przedmiotem kontroli w sprawie niniejszej mogą być jedynie art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego.

1.3.2. Należy stwierdzić, że wszystkie sprawy leżące u podstaw pytań prawnych dotyczą przedsiębiorców (Konstytucja nie definiuje tego pojęcia, ale można przyjąć – na potrzeby niniejszej sprawy – że odnosi się ono do osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych prowadzących we własnym imieniu i na własne ryzyko działalność gospodarczą lub zawodową o charakterze zarobkowym, zorganizowanym, ciągłym). Podchodząc do sprawy formalistycznie, można byłoby uznać, że – ze względu na konkretny charakter kontroli konstytucyjności przepisów inicjowanej pytaniem prawnym – kwestionowane przepisy powinny być przedmiotem badania tylko o tyle, o ile odnoszą się do przedsiębiorców (nie zaś do ogółu kontrahentów banków). Mogłoby to być uzasadnione tym, że prowadzenie działalności gospodarczej wiąże się niewątpliwie z wyższym stopniem profesjonalizmu w relacjach biznesowych i w gospodarowaniu finansami niż ma to – z reguły – miejsce w wypadku konsumentów. Trybunał Konstytucyjny stwierdza jednak, że: po pierwsze – profesjonalizm przedsiębiorcy w zakresie działalności gospodarczej o określonym profilu nie może automatycznie rzutować na jego sytuację w postępowaniu cywilnym (wymagającym nie tyle wiedzy biznesowej, ile *stricte* prawniczej), po wtóre zaś – że w obecnym stanie prawnym (po likwidacji, w 2011 r., odrębnego postępowania w sprawach gospodarczych i odjęciu, w 2013 r., mocy prawnej dokumentów urzędowych w postępowaniu cywilnym określonym dokumentom bankowym) – nie można już na gruncie postępowania cywilnego tworzyć ostrego podziału co do oceny sytuacji przedsiębiorców i konsumentów. Trzeba też pamiętać o niemałej grupie osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, które wprawdzie nie są konsumentami *sensu stricto*, ale ich pozycja względem silnych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą jest porównywalna z pozycją konsumenta.

Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli konkretnej unormowania, rozstrzyga o niekonstytucyjności przepisu normującego pewien określony rodzaj spraw (a nie konkretny – rozpatrywany przez sąd – wypadek). W analizowanym wypadku chodzi o możliwość wystawienia b.t.e. i nadania mu klauzuli wykonalności w ramach postępowania klauzulowego, a takowe toczy się według jednakowych reguł w odniesieniu do wszystkich klientów banku, niezależnie od tego, czy są oni przedsiębiorcami, czy też konsumentami. W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny uznaje, że nie ma podstaw do wydania wyroku zakresowego, ograniczonego tylko do przedsiębiorców.

1.3.3. Pytający sąd wskazał w pytaniach prawnych dużą grupę wzorców kontroli, ale z analizy zarówno pierwotnych pytań, jak i ich uzupełnień wynika, że nie zawierają one uzasadnienia większości stawianych zarzutów.

W świetle art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, skuteczne pytanie prawne musi zawierać „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”. Uznając za zbędne powtarzanie po raz kolejny szczegółowych ustaleń w tej mierze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że brak wyczerpującego uzasadnienia zarzutów stanowi przesłankę umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Odnosi się to do zarzutów niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 2, art. 9, art. 32 ust. 2, art. 45 ust. 2, art. 91, art. 175 i art. 177 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 2 i 3 Konwencji, a to znaczy, że postępowanie w tym zakresie musi zostać umorzone – w związku z niedopuszczalnością wydania wyroku – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji należy stwierdzić, że choć również on nie został umotywowany, to jednak pytający sąd przedstawił argumentację odnoszącą się do art. 6 ust. 1 Konwencji. W myśl dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, międzynarodowoprawne gwarancje prawa do sądu znajdują bezpośrednie umocowanie w postanowieniach Konstytucji, w ten sposób, że art. 45 ust. 1 Konstytucji uwzględnia treść art. 6 ust. 1 zdania pierwszego Konwencji (zob. m.in. wyroki z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52 i 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128). Prokurator Generalny trafnie wskazał więc, że pytający sąd, przedstawiając argumentację dotyczącą art. 6 ust. 1 Konwencji, nie wykroczył poza treść normatywną art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tym samym – z uwagi na wieloskładnikowość i policentryczność systemu prawa – można było uznać adekwatność argumentacji odnoszącej się do art. 6 ust. 1 Konwencji również do art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.4. Wobec faktu, że problematyka egzekwowania przez banki ich wierzytelności, w tym samego b.t.e., była już przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego, należy zwięźle odnieść się do dotychczas poczynionych ustaleń dla zapobieżenia naruszeniu zasady *ne bis in idem*. W szczególności należy tu uwzględnić orzeczenie z 16 maja 1995 r., sygn. K 12/93 (OTK w latach 1986-1995, t. VI, poz. 14) oraz wyrok z 26 stycznia 2005 r., sygn. P 10/04 (OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 7).

1.4.1. W wyroku w sprawie o sygn. K 12/93 Trybunał Konstytucyjny badał między innymi zgodność z – przepisami konstytucyjnymi utrzymanymi w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.) – art. 53 ust. 2 ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359, ze zm.; dalej: dawne prawo bankowe), stanowiącego, że: „Wyciągi z ksiąg banków oraz inne dokumenty związane z dokonywaniem czynności bankowych, stwierdzające zobowiązania na rzecz tych banków i zaopatrzone w oświadczenie, że oparte na nich roszczenia są wymagalne, mają moc tytułów wykonawczych, bez potrzeby uzyskiwania dla nich sądowych klauzul wykonalności. Egzekucja należności stwierdzonych tymi dokumentami odbywa się według wyboru banku, w trybie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego bądź w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

Trybunał Konstytucyjny uznał ten przepis za naruszający zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa – przez nadmierną ingerencję w zasadę stabilności stosunków umownych – „w zakresie, w jakim nadaje moc tytułów wykonawczych bez potrzeby uzyskiwania sądowych klauzul wykonalności dokumentom (...), w odniesieniu do roszczeń banku wynikających z wierzytelności nabytych przezeń na podstawie czynności prawnych z dotychczasowym wierzycielem nie będącym bankiem z pominięciem zgody dłużnika na egzekwowanie należności”.

Jak to już Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił we wspomnianym wyżej wyroku o sygn. P 10/04, omówione wcześniej orzeczenie z 1995 r. nie zamyka drogi do rozpoznania sprawy, ponieważ nie występuje tu ani tożsamość przedmiotu sprawy, ani też tożsamość wzorca kontroli.

1.4.2. Wspomnianym wyrokiem o sygn. P 10/04 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 96 ust. 1 w związku z art. 97 ust. 1 prawa bankowego jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 76 Konstytucji i nie jest niezgodny

z jej art. 2. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że ani art. 96 ust. 1, ani art. 97 ust. 1 prawa bankowego nie uległy od czasu wydania tego orzeczenia zmianie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że możliwość wystawienia b.t.e. przez bank – nie zamyka jego dłużnikowi drogi do sądu, a więc do domagania się przezeń merytorycznego rozpoznania sprawy. Instrumenty procesowe, takie jak powództwo przeciwegzekucyjne (art. 840 k.p.c.) czy powództwo o ustalenie istnienia lub nieistnienia prawa lub stosunku prawnego (art. 189 k.p.c.), stwarzają po pierwsze, możliwość zablokowania egzekucji opartej na b.t.e., po wtóre zaś – w konsekwencji – dopuszczają żądanie merytorycznego rozstrzygnięcia sporu. W ostateczności dłużnikowi pozostaje również możliwość wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym na podstawie art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.), jeśli egzekucja przeprowadzona została na podstawie b.t.e. wystawionego bezprawnie. Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, oczywiście, że pozycja dłużnika jest procesowo mniej korzystna, ale odejście od klasycznego modelu ochrony sądowej nie zawsze może być traktowane jako przejaw naruszenia gwarancji prawa do sądu, bo sprawiedliwość proceduralna nie może być oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, a ustawodawca zachowuje znaczną swobodę kształtowania procedur sądowych. Istnieje wiele sytuacji, w których tytuły wykonawcze mogą być wystawione nie na podstawie orzeczeń sądowych, lecz na podstawie wyroku sądu polubownego, ugody sądowej czy aktu notarialnego, a wspólnym elementem jest dobrowolność poddania się określonemu trybowi rozstrzygnięcia konfliktu – w tym rezygnacji z zastosowania typowych reguł proceduralnych. Trybunał Konstytucyjny skonkludował, że b.t.e. „nie może być uznany za instytucję naruszającą gwarancje prawa do sądu, ze względu na samą możliwość dopuszczenia do postępowania egzekucyjnego bez uprzedniego rozstrzygnięcia sądowego co do *meritum* sprawy”.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że na banku wykorzystującym swoisty przywilej w postaci b.t.e. ciąży wobec klienta szeroko pojmowany obowiązek informacyjny. Jedynie odpowiednia, rzetelna realizacja tego obowiązku, zakres i jakość informacji udzielanych klientom podczas zawierania umowy, może być traktowana jako swoista kompensacja uprzywilejowanej pozycji banku. Zakres informacji udzielanej klientowi przez bank w związku z oświadczeniem o dobrowolnym poddaniu się egzekucji nie powinien być mniejszy niż ten, który wynika z art. 80 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164, ze zm.; dalej: prawo o notariacie; cz. III-D, pkt 9 uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. P 10/04).

W pkt 11 cz. III-D uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. P 10/04, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że zaprezentowana w nim została analiza czysto normatywna, a ma świadomość tego, iż „rzeczywistość normatywna nie zawsze przesądza definitywnie o istniejącej praktyce obrotu, może więc ona odbiegać od przedstawionych wyżej powinności banków i innych instytucji finansowych wobec klientów tych instytucji, zwłaszcza w obrocie konsumenckim”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nie dysponował materiałem uzasadniającym formułowanie kategoriycznych ocen istniejącej praktyki rynkowej w tym zakresie. Nie wykluczył jednak, że występowanie (jeśli rzeczywiście ma to miejsce) niekorzystnej dla klientów banków praktyki, której przejawem byłoby omijanie powinności informacyjnych, brak rzetelności i zaskakiwanie osób korzystających z usług finansowych stosowaniem instrumentów, których znaczenia nie byli oni w stanie ocenić w momencie zawierania umowy, „może prowadzić w przyszłości do eliminacji rozwiązania przyjętego w kwestionowanych przepisach”, gdyż „o dopuszczalności analizowanej instytucji decyduje w równym stopniu jej treść i charakter, jak i całość warunków, w których otoczeniu instytucja ta funkcjonuje. Istniejąca praktyka obrotu może dopiero potwierdzić, na ile rozwiązania w tym zakresie są efektywne i zapewniają wymagane zrównoważenie interesów obu stron dokonywanych czynności bankowych”.

1.4.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że dokonane wyżej ustalenie, iż treść art. 6 ust. 1 Konwencji niejako zawiera się w treści art. 45 ust. 1 Konstytucji, implikuje – przynajmniej w zakresie mającym znaczenie dla niniejszej sprawy – stwierdzenie, że ustalenia Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do konstytucyjnego wzorca kontroli (art. 45 ust. 1) pozostają aktualne również w odniesieniu do wzorca konwencyjnego (art. 6 ust. 1). Tym samym należy zbadać, czy dalsze prowadzenie postępowania – w celu uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy kwestionowana regulacja godzi w prawo do sądu – jest dopuszczalne ze względu na zasadę *ne bis in idem*. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że zasada ta rozumiana jest jako zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie sprawy, i że dokonuje on tutaj oceny w kategoriach celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta. Tak właśnie jest w niniejszej sprawie i nie zmienia tego stanu rzeczy fakt, że w sprawie o sygn. P 10/04 przedmiot rozpoznania nieznacznie się różnił (obecnie art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 zaskarżone są oddzielnie, a poprzednio kwestionowane były jako pozostające ze sobą w związku), podobnie jak wzorce kontroli (obecnie art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji powołane autonomicznie, a poprzednio art. 45 ust. 1 Konstytucji powołany był w związku z art. 2 i art. 76 Konstytucji). Skoro zaś zarówno sama kwestionowana regulacja jak i istota stawianych jej zarzutów pozostają tożsame, to Trybunał Konstytucyjny uznaje, że ziszczyła się negatywna przesłanka prowadzenia

postępowania – *ne bis in idem*, przesądzająca o konieczności umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu zbędności wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny nie oceniał natomiast dotychczas zgodności art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego z zasadą równego traktowania wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, która to zasada jest wzorcem konstytucyjnym w obecnie rozpatrywanej sprawie.

1.5. Podsumowując ten etap rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie jest zgodność art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Problem konstytucyjny sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy w kontekście konstytucyjnej zasady równości dopuszczalne jest wystawianie przez bank, jako podmiot czynności bankowej, b.t.e. oraz prowadzenie na jego podstawie egzekucji w stosunku do dłużnika banku, po nadaniu mu klauzuli wykonalności przez sąd, niedokonyjący w toku postępowania klauzulowego merytorycznej kontroli tytułu egzekucyjnego.

2. Uwagi ogólne o b.t.e.

2.1. Instrument uproszczonego dochodzenia przez banki wierzytelności ma w Polsce długą tradycję. Poprzez stając tylko na kwestiach istotnych z punktu widzenia niniejszej sprawy, należy przypomnieć, że w przeszłości niektóre banki mogły dochodzić określonych należności, prowadząc egzekucję z nieruchomości na podstawie własnych decyzji, bez potrzeby uzyskania sądowej klauzuli wykonalności (zob. np. art. 8a ustawy z dnia 24 marca 1933 r. o ułatwieniach dla instytucyj kredytowych, przyznających dłużnikom ulgi w zakresie wierzytelności rolniczych, Dz. U. Nr 25, poz. 211, ze zm.). Dotyczyło to jednak tylko banków, które dysponowały środkami publicznymi przeznaczonymi na realizację zleconych przez państwo zadań z zakresu pomocy niektórym podmiotom, związanej z wielkim kryzysem gospodarczym, i odnosiło się tylko do niektórych nieruchomości stanowiących zabezpieczenie wierzytelności określonego rodzaju (np. art. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 października 1932 r. o wykonywaniu egzekucji z nieruchomości przez Państwowy Bank Rolny, Dz. U. Nr 91, poz. 769).

W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX w., dokumenty – najpierw Narodowego Banku Polskiego, a później wszystkich banków państwowych i banków działających w formie spółek akcyjnych – uzyskały (o ile spełniały określone warunki) moc tytułów wykonawczych (art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 2 grudnia 1958 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. Nr 72, poz. 356 i art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 r. o prawie bankowym, Dz. U. Nr 20, poz. 121, ze zm.), z tym zastrzeżeniem, że nie można było za pomocą tego instrumentu dochodzić wierzytelności od jednostek gospodarki społeczno-gospodarczej. W wyniku przemian społeczno-gospodarczych to ostatnie ograniczenie zostało zniesione, a bankowy tytuł wykonawczy był szeroko stosowany również dzięki korzystnemu dla banków orzecznictwu sądów (np. uchwała Sądu Najwyższego z 25 marca 1992 r., sygn. akt III CZP 20/92, OSNC nr 10/1992, poz. 185).

2.2. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że – zgodnie z zakwestionowanymi przepisami – banki mogą, na podstawie swoich ksiąg lub innych dokumentów związanych z dokonywaniem czynności bankowych, wystawiać b.t.e. (art. 96 ust. 1 prawa bankowego), które – po nadaniu im przez sąd klauzuli wykonalności – stają się podstawą egzekucji prowadzonej według przepisów k.p.c. Egzekucja taka może być prowadzona wyłącznie przeciwko kontrahentowi banku (osobie, która bezpośrednio z bankiem dokonywała czynności bankowej – z reguły kredytobiorcy albo posiadaczowi rachunku bankowego) albo przeciwko poręczycielowi (osobie, która zabezpieczyła wierzytelność banku – z reguły poręczycielowi wekslowemu albo cywilnemu), o ile roszczenie objęte b.t.e. wynika bezpośrednio z dokonanej czynności bankowej lub jej zabezpieczenia, a wymienione osoby złożyły pisemne oświadczenie o poddaniu się egzekucji (art. 97 ust. 1 prawa bankowego).

Jak z powyższego wynika, b.t.e. jest jednym z występujących w obrocie prawnym tytułów egzekucyjnych, wymienionym w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., zgodnie z którym tytułami takimi są „inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej”.

Możliwość wystawiania b.t.e. jest szczególnym przywilejem banków, pozwalającym im egzekwować wierzytelności z pominięciem fazy postępowania rozpoznawczego przed sądem. Tytuły te muszą spełniać liczne wymogi prawne (ich treść jest uregulowana w art. 96 ust. 2 prawa bankowego). Warunkiem wystawienia b.t.e. jest złożenie przez dłużnika (kontrahenta banku albo poręczyciela) pisemnego oświadczenia o poddaniu się egzekucji, określającego kwotę zadłużenia, do której bank może wystawić b.t.e., jak również termin, w którym bank może wystąpić o nadanie mu klauzuli wykonalności (art. 97 ust. 1 i 2 prawa bankowego). W odniesieniu do oświadczenia, o którym mowa wyżej, należy stwierdzić – za powołanym wyżej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 10/04 – że nie jest ono „z formalnego punktu widzenia składnikiem umowy (jest to bowiem

czynność jednostronna – oświadczenie składane wobec banku), ale pozostaje w ścisłym związku funkcjonalnym z czynnością dokonywaną z bankiem”.

W celu zaopatrzenia b.t.e. w klauzulę wykonalności, bank składa do właściwego sądu stosowny wniosek, który sąd rozpatruje w składzie jednoosobowym (art. 782 § 1 k.p.c.) w ciągu trzech dni (art. 781¹ k.p.c.). W postępowaniu tym sąd bada tylko, czy dłużnik skutecznie poddał się egzekucji oraz czy objęte b.t.e. roszczenie wynika z czynności bankowej dokonanej bezpośrednio z bankiem lub z zabezpieczenia wierzytelności banku wynikającej z tej czynności (art. 786² § 1 k.p.c.).

Po zaopatrzeniu w klauzulę wykonalności, b.t.e. staje się tytułem wykonawczym, czyli podstawą prowadzenia egzekucji przez komornika (art. 776 k.p.c.).

Należy w tym miejscu podkreślić, że b.t.e. służą wyegzekwowaniu wierzytelności w sytuacji, w której dłużnik nie wywiązuje się należycie ze swoich obowiązków względem banku. Tak więc klient banku wyraża zgodę na egzekwowanie swego zadłużenia – bez konieczności zasądzenia roszczenia w postępowaniu jurysdykcyjnym – w razie niedotrzymania warunków umowy. Trybunał Konstytucyjny wskazał już (w wyroku z 15 marca 2011 r., sygn. P 7/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 10), że istotą przywileju w postaci możliwości wystawiania b.t.e. jest brak wymogu zachowania notarialnej formy oświadczenia dłużnika.

2.3. Trybunał Konstytucyjny, we wcześniejszych wyrokach, stwierdził, że na bankach ciąży obowiązek udzielenia „rzetelnej, uczciwej i wyczerpującej informacji”. Źródłem tego obowiązku są podstawowe zasady „prawa obligacyjnego, nakazującego respektowanie uczciwości, lojalności i dobrych obyczajów w obrocie, zwłaszcza na etapie nawiązywania stosunku kontraktowego, ale także w związku z jego wykonywaniem”. Odpowiedni, rzetelny sposób realizacji obowiązku informacyjnego, zakres i jakość udzielanych podczas zawierania umowy informacji mogą być traktowane jako swoiste skompensowanie uprzywilejowanej pozycji banków i stwarzają ich klientom minimalne warunki ochronne (zob. powołany wyrok o sygn. P 10/04). Na banku ciąży w szczególności obowiązek poinformowania jego kontrahenta o stopniu ryzyka ekonomicznego wiążącego się z zawieraniem umową oraz szczegółowego wyjaśnienia istoty dokonywanej transakcji, a bank nie może ukrywać danych czy dezinformować kontrahenta. Znajduje to oparcie między innymi w art. 72, art. 353¹, art. 354 i art. 725-733 k.c., jak również w art. 52, art. 69 i art. 111 prawa bankowego. Należy jednak podkreślić, że obowiązki te nie zostały wprost wyartykułowane w żadnym akcie normatywnym.

Warto odnotować, że – już po wydaniu wspomnianych wyżej wyroków Trybunału Konstytucyjnego – związane z b.t.e. regulacje, wzmacniające nieco pozycję klienta względem banku, zostały dookreślone w orzecznictwie sądów. Między innymi Sąd Najwyższy wskazał, że klauzula wykonalności może zostać nadana b.t.e., jeżeli czynność bankowa, z której wynika dochodzone roszczenie, została wskazana w sposób umożliwiający jej jednoznaczne zindywidualizowanie i zakwalifikowanie jako czynności bankowej, a dotyczące b.t.e. przepisy prawa bankowego wymagają ścisłej wykładni (zob. uchwała z 19 marca 2010 r., sygn. akt III CZP 6/10, OSNC nr 9/2010, poz. 120). Sąd ten dodał, że w postępowaniu klauzulowym badane są nie tylko przesłanki określone w art. 786² k.p.c., ale również to, czy dokument przedłożony przez bank spełnia wynikające z przepisów prawa bankowego przesłanki ważności i skuteczności b.t.e., a ponadto inne wymogi, które dotyczą każdego tytułu egzekucyjnego (zob. postanowienie z 20 listopada 2009 r., sygn. akt III CZP 90/09, Lex nr 553702). Zdaniem Sądu Najwyższego, wszczęcie egzekucji na podstawie b.t.e. wystawionego bezprawnie i w sposób zawiniony uzasadnia odpowiedzialność deliktową banku za szkodę wyrządzoną dłużnikowi egzekucyjnemu (zob. wyroki z 9 marca 2007 r., sygn. akt V CSK 452/06, Lex nr 253447 oraz 11 stycznia 2006 r., sygn. akt III CK 325/05, Lex nr 183597), a oznaczenie w b.t.e. stopy odsetek za opóźnienie jako wielokrotności wysokości stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego nie spełnia wymagań wynikających z art. 96 ust. 2 prawa bankowego (uchwała z 12 lutego 2009 r., sygn. akt III CZP 145/08, Lex nr 478089).

3. Analiza i ocena zarzutów pytania prawnego w kontekście zasady równości.

3.1. W kontekście naruszenia zasady równości, pytający sąd zarzuca, że regulacja ułatwiająca bankom kierowanie wierzytelności do postępowania egzekucyjnego powoduje nierównowagę stron stosunku prawnego, wzmocnioną silniejszą (dominującą) pozycją ekonomiczną banku. Jego zdaniem, brakuje podstaw do uprzywilejowywania banków w zakresie uproszczonego dochodzenia roszczeń wobec ich klientów. Istniejąca regulacja „rodzi przekonanie społeczne” o możliwości korzystania przez banki z nadzwyczajnych, uprzywilejowanych rozwiązań prawnych, ze względu na ich znaczne możliwości finansowe, podczas gdy „Prawo powinno być równe dla wszystkich, zarówno dla drobnego przedsiębiorcy jak i silnego banku”.

Z uzasadnienia pytającego sądu można wysnuć wniosek, że stawiane zarzuty naruszenia zasady równości mają trzy aspekty. Po pierwsze, sąd kwestionuje to, że b.t.e. może zostać wystawiony przez bank wobec klienta

(kredytobiorcy), podczas gdy jego klient, aby uzyskać tytuł egzekucyjny, musi przejść całe sądowe postępowanie rozpoznawcze. Po wtóre, jego wątpliwości budzi to, że b.t.e. mogą być wystawiane wyłącznie przez banki (głównie prywatne), a z takiego instrumentu nie mogą skorzystać inne podmioty, nawet państwowe. Po trzecie, zastrzeżenia pytającego sądu budzi to, że ogół dłużników może przeciwko roszczeniu wierzyciela podnieść w postępowaniu przed sądem zarzuty merytoryczne, a klienci banków takiej możliwości nie mają.

3.2. Ze względu na to, że zasada równości – jako wzorzec kontroli – znalazła zastosowanie w bardzo licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, jej szczegółowe definiowanie nie jest konieczne i wystarczy poprzestać na zasadniczych ustaleniach.

Skrótowo rzecz ujmując, zasada równości, wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji, nakazuje równe (według jednakowej miary – bez zróżnicowania zarówno dyskryminującego, jak i faworyzującego) traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się daną cechą relewantną (istotną) w równym stopniu. Zarazem oznacza to dopuszczalność odmiennego (różnego) traktowania podmiotów, które się cechą relewantną (istotną) nie charakteryzują.

Ustalenie określonej cechy relewantnej ma dla oceny konstytucyjności przepisów podstawowe znaczenie, ponieważ przesądza o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne albo odmienne (zob. L. Garlicki, uwaga 6 do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001). Cechą tą, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i cecha prawna, a jej istnienie ustala się z uwzględnieniem treści i celu przepisów zawierających kontrolowane unormowanie (tak np. wyrok z 21 września 1999 r., sygn. K 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117).

Zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego i dopuszczalne są wyjątki od niej, z tym że regulacje prawne różnicujące traktowanie podmiotów podobnych powinny spełniać test relewantności (istotności) i proporcjonalności. Zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może być uzasadnione, o ile argumenty za nim przemawiające:

- mają charakter relewantny, a więc pozostają w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służą realizacji tego celu i treści; innymi słowy – wprowadzane zróżnicowanie musi być racjonalnie uzasadnione i nie wolno go dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium,

- mają charakter proporcjonalny; waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszanych nierównym potraktowaniem podmiotów podobnych,

- pozostają w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; w tym kontekście należy zwrócić uwagę na powiązaną z zasadą równości zasadę sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji: obie nakładają się na siebie i żadnej z nich nie da się definiować bez nawiązania do drugiej (zob. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33 i wyrok z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 9/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 43).

Ocena zarzutów stawianych konkretnej regulacji w aspekcie zasady równości wymaga ustalenia, czy istnieje jakaś cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów wskazanej normy prawnej, ustalenia kryterium, według którego te podmioty zostały zróżnicowane, a następnie rozważenia, czy ta odmienność traktowania podmiotów podobnych jest uzasadniona (zob. m.in. powołany wyżej wyrok o sygn. K 6/98 i wyrok z 16 listopada 2004 r., sygn. P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106).

3.3. Pytający sąd, jak już wspomniano, zarzuca zaskarżonym przepisom prawa bankowego naruszenie zasady równości w trzech aspektach: po pierwsze – w relacji banku z klientem, po wtóre – w relacji banków jako wierzycieli z innymi podmiotami (niebędącymi bankami) jako wierzycielami, po trzecie zaś – w relacjach dłużników banków z dłużnikami innych podmiotów. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ze względu na „konkretny” charakter kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, zainicjowanej wniesieniem pytania prawnego, nie może badać zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą równości w odniesieniu do relacji między różnymi podmiotami, w tym bankami, występującymi w charakterze wierzycieli, ani tym bardziej do relacji między dłużnikami banków i dłużnikami innych wierzycieli, gdyż tych relacji nie dotyczą bezpośrednio zaskarżone przepisy ani sprawy zawisłe przed pytającymi sądami.

3.3.1. Trybunał Konstytucyjny bada więc w niniejszej sprawie jedynie zgodność zaskarżonych przepisów z zasadą równości w relacjach banku z jego klientem. Pierwszą kwestią, jaką musiał w związku z tym ustalić, jest posiadanie przez te podmioty wspólnej cechy relewantnej, która uzasadniałaby ich równe traktowanie. *Prima facie* może wydawać się, że takiej cechy brak, gdyż pozycja prawna banku i klienta wydają się zdecydowanie różne – bank jest – co do zasady – wierzycielem, udzielającym kredytu (lub świadczącym inną usługę bankową,

np. prowadzenie rachunku), a klient – dłużnikiem banku, zobowiązanym przede wszystkim do zwrotu w ustalonym terminie pożyczonych pieniędzy wraz z kosztami obsługi długu (lub zapłaty za inną usługę bankową). Nie negując tych różnic, należy jednak zwrócić uwagę, że bank i jego klient są stronami prywatnoprawnego (cywilnego) stosunku zobowiązaniowego wynikającego z czynności bankowej. W takim stosunku zawsze występuje wierzyciel i dłużnik (w wypadku zobowiązań wzajemnych każda ze stron jest jednocześnie wierzycielem i dłużnikiem), którzy mają różne obowiązki i prawa, ale ich relacja jest zawsze oparta na zasadzie prawnej (formalnej) równości stron i autonomii woli (zamiast wielu, zob.: A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 29 i 100; W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968, s. 10). Bycie stroną prywatnoprawnego stosunku zobowiązaniowego, opartego ze swej natury na prawnej równości stron, jest wspólną relewantną cechą banku i jego klienta, która uzasadnia ich równe traktowanie.

Z uwagi na występujące między formalnie równymi podmiotami obrotu gospodarczego istotne różnice ekonomiczne i wynikającą z nich różną siłę na rynku, ustawodawca wprowadza specjalne instrumenty prawne, mające chronić słabszego uczestnika obrotu przed przewagą silniejszego, kosztem ograniczenia swobody umów. Szczególnie rozbudowana jest ochrona konsumentów (w szczególności art. 385³ k.c.). Uniwersalnym sposobem ochrony słabszego jest odwołanie się do klauzuli zasad współżycia społecznego (art. 56, art. 65, art. 353¹ k.c.) oraz instytucja wyzysku (art. 388 k.c.).

3.3.2. Tymczasem banki, mimo ich, co do zasady, silniejszej pozycji na rynku, korzystają w relacjach z klientami z licznych przywilejów, z których największym jest b.t.e. Prawo wystawienia, na podstawie własnych ksiąg i innych dokumentów związanych z dokonywaniem czynności bankowych oraz pisemnego oświadczenia klienta o poddaniu się egzekucji, własnego tytułu egzekucyjnego, oznacza, że bank nie musi, tak jak klient, dochodzić swoich roszczeń wobec klienta, wynikających z czynności bankowych, przed sądem. Nie musi sporządzać pozwu, wносить sądowej opłaty stosunkowej, gromadzić i przedstawiać dowodów. Występuje tylko do sądu z wnioskiem o nadanie swojemu tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności (za opłatą w kwocie 50 zł).

Nadanie klauzuli wykonalności, które powinno nastąpić w ciągu trzech dni od złożenia wniosku, jest w istocie czystą formalnością. Sąd – zgodnie z art. 786² k.p.c. – bada tylko, czy roszczenie objęte b.t.e. wynika z czynności bankowej, dokonanej bezpośrednio przez bank z osobą, przeciwko której skierowany jest tytuł egzekucyjny lub z zabezpieczenia tej czynności i czy dłużnik poddał się egzekucji w drodze oświadczenia woli spełniającego wymagania określone w art. 97 ust. 2 prawa bankowego oraz czy b.t.e. został sporządzony zgodnie z przepisami art. 96 ust. 2 prawa bankowego. Sąd klauzulowy nie ma natomiast kognicji w zakresie badania istnienia, wysokości i wymagalności roszczenia. Nie są możliwe w postępowaniu klauzulowym ustalenia i ocena o charakterze merytorycznym, w szczególności sprawdzenie, czy bank ma rzeczywiście roszczenia do klienta, czy ma je w określonej wysokości lub czy wynikają one z czynności bankowych (umów), na które powołuje się bank.

Dłużnik na tym etapie dochodzenia roszczeń przez bank nie ma środków obrony. Formalnie może odwołać się od postanowienia sądu o nadaniu b.t.e. klauzuli wykonalności, lecz w praktyce jest to niewykonalne, gdyż żaden przepis nie przewiduje obowiązku banku zawiadomienia dłużnika o wystawieniu b.t.e. i o wniesieniu wniosku o nadanie mu klauzuli wykonalności ani obowiązku sądu zawiadomienia go o wszczęciu postępowania klauzulowego lub nadaniu klauzuli wykonalności.

Uzyskanie klauzuli wykonalności dla b.t.e. umożliwia wszczęcie przeciwko dłużnikowi egzekucji komorniczej. Dłużnik z reguły dowiadyuje się o istnieniu tytułu wykonawczego przeciwko niemu w momencie wszczęcia egzekucji przez komornika. Jedyńm realnym środkiem jego obrony jest w tej sytuacji wniesienie powództwa przeciwegzekucyjnego na podstawie art. 840 w związku z art. 843 k.p.c. Wniesienie tego powództwa wymaga sporządzenia pozwu i wniesienia opłaty stosunkowej na ogólnych zasadach (5% od wartości roszczenia) i oznacza obarczenie wyłącznie dłużnika ciężarem dowodzenia przed sądem okoliczności uzasadniających pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności w całości lub w części. Trzeba przy tym zauważyć, że postępowanie zainicjowane wniesieniem tego powództwa toczy się w warunkach prowadzonej przeciwko dłużnikowi egzekucji, a więc zajęcia jego majątku.

Obronę dłużnika w tym postępowaniu utrudnia także to, że przepisy regulujące treść b.t.e. nie są dostatecznie precyzyjne. W szczególności w art. 96 ust. 2 prawa bankowego nie została precyzyjnie określona czynność bankowa, której dotyczy oświadczenie o poddaniu się egzekucji w sytuacji, gdy strony zawierają równocześnie więcej niż jedną umowę (czynność bankową). W tym samym przepisie brak również precyzji w określeniu wysokości zobowiązania dłużnika wraz z odsetkami i terminami ich płatności (np. określenie kwoty odsetek przez odniesienie się do wskaźnika, jakim jest WIBOR). Z art. 97 ust. 2 prawa bankowego nie wynika jednoznacznie sposób określania kwoty zadłużenia, do której bank może wystawić b.t.e.

Nie ulega wątpliwości, że b.t.e. stanowi wyjątkowy przywilej prawny banku. Dokument ten, pochodzący od prywatnego podmiotu gospodarczego, zastępuje orzeczenie sądu, wydawane po przeprowadzeniu przez sąd postępowania, w którym pozwanemu dłużnikowi przysługują liczne gwarancje zabezpieczające równość stron postępowania. Bank

jest więc tutaj dosłownie sędzią we własnej sprawie (*iudex in causa sua*) i *de facto* podmiotem wymiaru sprawiedliwości, który – zgodnie z art. 175 Konstytucji – sprawują wyłącznie sądy. Żaden inny podmiot, także państwowy, nie ma uprawnień podobnego do b.t.e.

3.3.3. Należy w związku z tym postawić pytanie, czy status prawny banków, lub inne okoliczności, uzasadniają tego rodzaju uprzywilejowanie. Jak wiadomo, w ogromnej większości banki są obecnie prywatne, działają w formie spółek akcyjnych lub spółdzielni, mają status przedsiębiorcy i prowadzą działalność w celu osiągnięcia zysku. Należą przy tym z reguły do najbogatszych i najsilniejszych na rynku przedsiębiorców. Samo w sobie na pewno nie uzasadnia to omawianego uprzywilejowania procesowego.

Podobny przywilej w II Rzeczypospolitej służył tylko niektórym bankom państwowym (na przykład Państwowemu Bankowi Rolnemu) i był uzasadniony tym, że chodziło o wykonywanie przez nie określonych zadań państwowych w oparciu o środki publiczne. Obecnie korzystają z niego banki prowadzące działalność czysto komercyjną, nie uczestniczące w żaden sposób w wykonywaniu zadań państwowych (publicznych).

Banki (podobnie część doktryny) uzasadniają swe szczególne przywileje w zakresie uproszczonego egzekwowania ich wierzytelności tym, że są instytucjami zaufania publicznego (zob. L. Mazur, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 470, a także M. Bączyk, [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2003, s. 370; odmiennie: A. Janiak, *Przywileje bankowe w prawie polskim*, Kraków 2003, s. 145). Należy jednak podkreślić, że twierdzenie to nie ma żadnych podstaw prawnych. Trybunał Konstytucyjny – w powołanym wyżej wyroku o sygn. P 7/09 – stwierdził, że charakter banków jako instytucji zaufania publicznego ma walor pozanormatywny i jest związany z samą istotą ich działania, gdyż – organizując obrót finansowy – mają one istotne znaczenie dla funkcjonowania całego systemu gospodarczego państwa oraz gwarantują bezpieczeństwo zdeponowanych w nich zasobów finansowych. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że charakter ów wynika z postrzegania banków jako instytucji pozostających pod specjalnym nadzorem państwa (zgodnie z prawem bankowym i ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz. U. z 2012 r. poz. 1149, ze zm., władze publiczne nadzorują zarówno sam proces tworzenia banków jak i ich działalność) i zobowiązanych do prowadzenia rachunkowości według zasad specjalnych, określonych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego (art. 81 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.). Tym samym twierdzenie o bankach jako instytucjach zaufania publicznego oparte jest tylko na faktach.

Koronnym argumentem, który ma przemawiać za tym, że instytucja b.t.e. nie pozostaje w sprzeczności z zasadą równego traktowania, jest obecnie to, iż warunkiem wystawienia b.t.e. jest złożenie przez klienta, na piśmie, oświadczenia o poddaniu się egzekucji na podstawie b.t.e. Ma to być realizacja przez obie strony stosunku obligacyjnego, wynikającego z umowy bankowej, zasady autonomii woli stron. Jest to jednak o tyle wątpliwe, że zasada ta obowiązuje w sferze prawa prywatnego, podczas gdy poddanie się egzekucji jest raczej czynnością procesową, a więc aktem z zakresu prawa postępowania sądowego, które jest prawem publicznym (ustanawiającym procedury stosowania przymusu państwowego). W związku z tym powstaje problem, mający także aspekt praktyczny, czy do tego oświadczenia stosuje się przepisy k.c. o skutkach wad oświadczenia woli, odnoszące się wszak do czynności materialnoprawnych. Najistotniejsze jest jednak to, że dokonanie czynności bankowej jest, co jasno wynika z oświadczenia Prezesa ZBP wygłoszonego na rozprawie, uzależniane przez bank od podpisania przez klienta oświadczenia o poddaniu się egzekucji. Klient, chcąc uzyskać np. kredyt, jest więc przymuszony do podpisania tego oświadczenia, często – wbrew zaleceniom Kodeksu etyki bankowej (przyjętego na XXV Walnym Zgromadzeniu ZBP 18 kwietnia 2013 r.) – „ukrytego” wśród postanowień umowy bankowej.

Inną okolicznością mogącą przemawiać za wyposaženiem banków w prawo wystawiania b.t.e. jest ich szczególna rola w gospodarce rynkowej oraz to, że mają one obowiązek dbać o bezpieczeństwo środków finansowych powierzonych im przez deponentów, czemu sprzyja łatwa i szybka procedura egzekucji długów na podstawie b.t.e. Trybunał Konstytucyjny nie lekceważy tego argumentu. Przyznaje, że uczestnicy postępowania trafnie zwracają uwagę na istotne miejsce banków w gospodarce rynkowej, gdyż powinny one gwarantować pewność obrotu gospodarczego, a także występują jako reprezentanci deponentów oszczędności, w których interesie muszą dbać o odzyskiwanie długów (niespłaconych kredytów). W pewnym sensie są one pośrednikami między kredytodawcami (wszak udzielają kredytów z pieniędzy pochodzących z depozytów) a kredytobiorcami, a zatem dbałość o płynność finansową ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla nich samych, ale również dla ich klientów – deponentów oszczędności (swoistych faktycznych wierzycieli). Trybunał Konstytucyjny stwierdził już, zresztą, wprost, że „Bankowy tytuł egzekucyjny ma służyć ochronie depozytów” (wyrok z 11 lipca 2011 r., sygn. P 1/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 53). Niemniej jednak trzeba stwierdzić, że podstawową formą dbałości banków o płynność finansową oraz o stan depozytów powinno być zachowanie rozwagi w udzielaniu kredytów. Rozwaga ta przejawiać się powinna przede wszystkim w dostosowaniu przez banki kwot udzielanych kredytów do sytuacji osobistej i majątkowej potencjalnych kredytobiorców, a także w ustanawianiu odpowiednich zabezpieczeń.

Nie ulega wątpliwości, że banki są podmiotami profesjonalnymi, dysponującymi wysokiej klasy specjalistami w dziedzinie zarówno ekonomii jak i prawa (polskiego i międzynarodowego) i z pewnością potrafią należycie zabezpieczyć zarówno interes własny, jak i interes deponentów oszczędności.

Do ich dyspozycji pozostaje bogaty arsenał instrumentów zabezpieczających spłacalność kredytów i inne szybkie ścieżki dochodzenia roszczeń, chociaż, oczywiście, nie aż tak komfortowe jak b.t.e. Najdogodniejszym i najskuteczniejszym spośród nich, stosowanym na szeroką skalę już obecnie, jest weksel *in blanco*. Z mocy art. 491 § 2 i art. 492 k.p.c., na podstawie weksla, sąd wydaje – w trybie maksymalnie odformalizowanym – nakaz zapłaty, który staje się natychmiast wykonalny po upływie terminu zaspokojenia roszczenia.

Postępowanie upominawcze lub nakazowe, w którym sąd wydaje nakaz, mimo ułatwień dla powoda (banku) jest jednak postępowaniem sądowym, w którym zachowane są podstawowe gwarancje ochrony praw pozwanego. Szczególnie istotne jest to, że sąd ocenia zasadność dochodzonych roszczeń w świetle prawa materialnego, a także ze względu na zasady współżycia społecznego (art. 213 § 2 k.p.c.). Zmniejsza to nierównowagę między stronami umowy bankowej.

Uczestnicy postępowania oraz ZBP, tonem swoistej przestrogi, twierdzą, że pozbawienie banków uprawnienia do wystawiania b.t.e. spowoduje, że będą one nagminnie żądać od klienta ubiegającego się o kredyt poddania się egzekucji w drodze aktu notarialnego na podstawie art. 777 § 1 k.p.c., co będzie mniej korzystne dla klienta, chociażby ze względu na koszty, od b.t.e. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że jest to niewątpliwie kolejny sposób zabezpieczania roszczeń banków, łagodzący skutki wyeliminowania z prawa bankowego instytucji b.t.e. Trudno dziś wyrokować, na ile stosowanie go, zamiast b.t.e., może pogorszyć sytuację dłużników banków. Nie można jednak zgodzić się z wysnuwanym w związku z tym argumentem o braku istotnych różnic między b.t.e. a aktem notarialnym jako tytułem egzekucyjnym i innymi pozasądowymi tytułami egzekucyjnymi wymienionymi w art. 777 § 1 k.p.c. Przede wszystkim żaden z tych tytułów nie jest wystawiany, jak b.t.e., przez samego wierzyciela. Oświadczenie dłużnika o poddaniu się egzekucji złożone w formie aktu notarialnego pochodzi od notariusza, który – mimo prywatyzacji notariatu – jest w tym zakresie, z nadania państwa, organem ochrony prawnej, który ma obowiązek działać bezstronnie, z uwzględnieniem interesów obu stron czynności prawnej oraz z najwyższą starannością (art. 80 prawa o notariacie).

3.4. Podkreślona wyżej, szczególna rola banków w gospodarce rynkowej oraz ich odpowiedzialność za pieniądze powierzone im przez deponentów mogą uzasadniać, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyposażenie banków w instrumenty prawne ułatwiające dochodzenie należności od klientów. Nie mogą być to jednak instrumenty tak dolegliwe dla klientów (dłużników) jak b.t.e.

3.5. Z wyżej przytoczonych powodów Trybunał Konstytucyjny uznał, że uprawnienie banków do wydawania b.t.e. stanowi naruszenie, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasady równości w relacji z ich klientami.

4. Skutki wyroku.

Niniejszy wyrok eliminuje z porządku prawnego dwa przepisy mające podstawowe znaczenie dla całej instytucji b.t.e. i przekreśla w istocie całą tę instytucję. Będzie to miało, jak można sądzić, doniosłe skutki nie tylko dla banków i ich klientów, ale też dla sądów i – szerzej – dla systemu prawnego. Utrata mocy obowiązującej tych przepisów z dniem publikacji niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw byłaby niewskazana, gdyż mogłyby z tego wynikać wielorakie negatywne konsekwencje, w tym w postaci wtórnej niekonstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny uznaje zatem za niezbędną interwencję ustawodawcy, przy czym nie do Trybunału Konstytucyjnego należy ocena celowości, racjonalności i merytorycznej trafności konkretnych regulacji ustawodawcy, nie może mu więc wskazywać konkretnych rozwiązań. Ustawodawca powinien przeprowadzić w tym zakresie odpowiednie analizy i wybrać optymalne rozwiązanie, ważąc interesy banków jako wierzycieli, ich dłużników oraz państwa, którego sądy rozstrzygają sprawy sporne. Trybunał Konstytucyjny, jak już to było wzmiankowane, dostrzega możliwość istnienia w systemie prawnym instrumentów maksymalnie ułatwiających bankom egzekwowanie ich wierzycielności, jednakże nie może to być rozwiązanie tak krzywdzące dla klientów jak b.t.e.

W szczególności konieczne jest wydanie odpowiednich przepisów intertemporalnych, które uregulują sposób zakończenia spraw wszczętych wydaniem b.t.e. na podstawie zakwestionowanych przepisów przed utratą ich mocy obowiązującej.

W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, odroczyć termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów do 1 sierpnia 2016 r. To znaczy, że zachowują one moc obowiązującą przez ponad rok od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, chyba że wcześniej zostaną uchylone bądź zmienione przez ustawodawcę, co byłoby bardzo pożądanym ze względu na kwestię wznowienia postępowań na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji. Odroczenie ma ten skutek, że w okresie odroczenia

przepisy te (o ile wcześniej nie zostaną uchylone bądź zmienione przez ustawodawcę), mimo obalenia w stosunku do nich domniemania konstytucyjności, powinny być stosowane przez ich adresatów, w tym przez sądy (zob. wyroki z 4 marca 2014 r., sygn. K 13/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 28 i 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79). Tym samym niniejszy wyrok określa skutki na przyszłość, choć Trybunał Konstytucyjny jest świadom, że posłużenie się taką techniką oznacza w praktyce, po pierwsze, stosowanie przepisu, co do którego oficjalnie stwierdzono, iż jest on niekonstytucyjny (zob. wyrok z 27 maja 2014 r., sygn. P 51/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 57), po wtóre zaś, to, iż problem ewentualnego wznowienia postępowań wystąpi dopiero po upływie terminu odroczenia (zob. wyroki z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007 poz. 108; 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12; 14 lutego 2012 r., sygn. P 17/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 14 i wspomniany wyżej wyrok o sygn. P 49/13). Zarówno podczas stosowania uznanych za niekonstytucyjne przepisów o b.t.e. w okresie odroczenia utraty ich mocy obowiązującej, jak i podczas rozpatrywania ewentualnych spraw o wznowienie postępowań po upływie okresu odroczenia, a także w trakcie tworzenia przepisów intertemporalnych właściwe organy powinny mieć na uwadze, w kontekście zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, że w następstwie niniejszego wyroku prywatnoprawne podmioty, jakimi są banki, utraciły istotne uprawnienie służące ochronie ich interesów oraz interesów deponentów.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Rzeplińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 14 kwietnia 2015 r., w sprawie P 45/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 45/12.

I

Trybunał Konstytucyjny zdecydował w niniejszej sprawie, że przedmiotem kontroli były przepisy art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego (dalej: p.b.) a wzorcem kontroli konstytucyjności tych przepisów był art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Kontrola w trybie pytania prawnego ma charakter konkretny. Musi zachodzić związek pomiędzy rozstrzygnięciem Trybunału a toczącym się przed pytającym sądem postępowaniem.

Z perspektywy stawianego pytania prawnego rozstrzygnięcie co do zgodności art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 p.b. z art. 32 ust. 1 Konstytucji może obejmować tylko relację pomiędzy bankiem a jego dłużnikiem. Takiej sytuacji dotyczy postępowanie przed pytającym sądem. Niedopuszczalne było zatem – celem rozstrzygnięcia o zgodności art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 p.b. z art. 32 ust. 1 Konstytucji – abstrakcyjne zestawienie banku z innymi przedsiębiorcami, którzy mogą być na rynku finansowym kredytobiorcami ale również kredytodawcami banku w sytuacji, w której obie strony wykonują przyjęte w umowie kredytowej zobowiązania. Sprawy toczące się przed pytającym sądem dotyczyły – po prostu – egzekucji wierzytelności banku od jego dłużnika. W takiej sytuacji w każdej ze spraw bank – z jednej strony: wywiązał się z umowy kredytowania udzielając określonego w umowie kredytu, zaś dłużnik – z drugiej strony przestał, jako kredytobiorca, spłacać umówione raty kredytu. Dłużnik banku nie ma wówczas roszczeń wobec banku z tytułu zawartej umowy kredytu. Roszczenie to ma bank, wierzyciel wobec dłużnika. Obie strony umowy kredytowania należą zatem do dwóch różnych kategorii podmiotów: wierzycieli oraz dłużników.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasada równości wobec prawa określona w art. 32 ust. 1 Konstytucji może być adekwatnym wzorcem kontroli w sprawie, jeżeli kwestionowany przepis prawa jest źródłem zróżnicowanego traktowania podmiotów podobnych (podmiotów charakteryzujących się daną cechą relewantną w równym stopniu). Trybunał dochodzi, czy takie odmienne traktowanie podmiotów podobnych jest proporcjonalne i tym samym, czy narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zróżnicowane traktowanie nie może zachodzić, gdy danych podmiotów nie sposób uznać za podobne. Niemożliwe jest wtedy rozstrzygnięcie na podstawie art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tak było w niniejszej w sprawie P 45/12.

Jak zaznaczyłem, bank – wierzyciel oraz jego dłużnik nie są podmiotami podobnymi. Według art. 69 ust. 1 p.b., „przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu”.

Bank jest instytucją, która świadczy szeroko rozumiane usługi finansowe – udziela kredytów, pożyczek, prowadzi rachunki bankowe, świadczy usługi o charakterze inwestycyjnym. Działalności takiej najczęściej nie prowadzi jego klient – jest on odbiorcą usług banku.

Ustawodawca przyjął, że ze względu na charakter prowadzonej działalności, jej skalę oraz dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych depozytów, bank powinien dysponować prostym narzędziem egzekucji. To, że narzędziem takim nie dysponuje jego klient w swoich relacjach kontraktowych, może być uznane za uzasadnione albo nieuzasadnione. Sytuacji takiej nie można rozpatrywać jednak z perspektywy art. 32 ust. 1 Konstytucji – bank i jego klient nie mają wspólnej cechy relewantnej. Klient banku/kredytobiorca, zwłaszcza przedsiębiorca, może oczywiście w ramach prowadzonej działalności stawać się z kolei wierzycielem swoich kontrahentów. Inaczej jednak niż w wypadku banku świadczenie usług finansowych nie stanowi istoty działalności przedsiębiorcy i nie ma miejsca w takiej skali jak w wypadku działalności banku (nie jest powszechne).

Rozstrzygnięcie o zgodności art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 p.b. z art. 32 ust. 1 Konstytucji byłoby konstytucyjnie dopuszczalne, jeżeli w sprawach rozstrzyganych przez pytający sąd zestawieniu podlegałyby dwa podmioty świadczące usługi finansowe – bank i inny przedsiębiorca świadczący takie usługi. Takie podmioty miałyby wspólną cechę relewantną i rozstrzygnięciu podlegałyby, czy istniejące różnicowanie (możliwość egzekucji na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego i brak takiej możliwości) narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji. Sytuacja taka nie była jednak przedmiotem kontroli konstytucyjności w rozstrzyganej sprawie. Tymczasem pytający sąd, trzymając się stanu faktycznego toczących się przed nim spraw, wniósł o kontrolę, czy narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa przyznanie bankowi prawa egzekucji na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego kwoty wykorzystanego a niespłaconego kredytu wraz z odsetkami w sytuacji, gdy jednocześnie jego klient takiego prawa nie ma. Z powodów wskazanych zarzut taki nie mógł być jednak badany w odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przyjęcie odmiennego poglądu – postrzeganie przez Trybunał pytania sądu jako zarzutu naruszenia zasady równości *in abstracto* w relacji bank i inni występujący na rynku wierzyciele – powinno prowadzić do stwierdzenia przez Trybunał nieadekwatności wzorca kontroli.

Trybunał powinien zatem orzec, że art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego nie są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

II

Co więcej, w sprawie niniejszej nie mogę nadto podzielić stanowiska Trybunału, że sąd pytający (Sąd Rejonowy w Koninie) w połączonych pytaniach prawnych przedstawił wystarczające argumenty niezgodności kwestionowanych przepisów prawa bankowego z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał konsekwentnie orzeka, że „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (teza w orzeczeniu TK z 24 lutego 1997 r., w sprawie K 19/96, wielokrotnie przytaczana w kolejnych orzeczeniach, zob. np. wyrok z 15 kwietnia 2014 r. w sprawie SK 48/13). Trybunał stanowczo związany jest treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku, pytania prawnego czy skargi konstytucyjnej (art. 66 ustawy o TK) i nie może on następnie korygować ani nawet uzupełniać argumentów w sprawie naruszenia przez ustawodawcę hierarchicznej zgodności prawa.

Art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK wymaga, aby pytanie prawne sądu zawierało „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”. Uzasadnienie zarzutu przez podmiot inicjujący postępowanie nie może być pozorne, powierzchowne i/lub instrumentalne. Przedłożone Trybunałowi argumenty za niekonstytucyjnością muszą być weryfikowalne i co najmniej jeden argument podmiotu musi mieć znaczenie konstytucyjne, to znaczy może być uwzględniony w toku kontroli konstytucyjności prawa (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r. w sprawie K 35/11).

W rozstrzyganej sprawie brak było argumentacji pytającego sądu. Trybunał nie mógł sobie poradzić z tym deficytem. Oto w części I, pkt 1 uzasadnienia wyroku Trybunał tak odtwarza, możliwie najdokładniej, zarzut konstytucyjny pytającego sądu: „Pytający sąd uznał, że kwestionowane przepisy prawa bankowego są niezgodne z wskazanymi konstytucyjnymi i międzynarodowoprawnymi wzorcami kontroli, ponieważ regulacja uprawnia banki do kierowania ich wiarygodnością bezpośrednio do postępowania egzekucyjnego z pominięciem fazy sądowego

postępowania rozpoznawczego. Oznacza to brak równowagi między stronami stosunku prawnego, wzmocniony faktem dominującej pozycji ekonomicznej banku. Rozwiązanie takie jest sprzeczne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie ma podstaw do uprzywilejowywania banków przez upraszczanie im dochodzenia roszczeń wobec ich klientów. Obowiązujący stan prawny «rodzi przekonanie społeczne» o uprzywilejowaniu podmiotów o dużej sile ekonomicznej w stosunku do innych podmiotów – między innymi – przedsiębiorców, z uwagi na znaczne możliwości finansowe banków. W opinii pytającego sądu, prawo powinno być równe dla wszystkich, zarówno dla drobnego przedsiębiorcy jak i dla silnego banku, który nie jest organem na tyle niezależnym ani bezstronnym, by państwo mogło mu oddać atrybut sprawowania wymiaru sprawiedliwości, zastrzeżony dla niezależnych sądów”.

Taki argument pytającego sądu na rzecz zarzutu niezgodności art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 p.b. z art. 32 ust. 1 Konstytucji był w istocie zdawkowy i szczątkowy oraz tylko domyślnie sugerował niekonstytucyjność przepisów. Argument ten miał nie tyle charakter prawny, ile wartościujący i emocjonalny. Tak uargumentowany zarzut nie może ważyć w kontroli hierarchicznej zgodności norm.

Twierdząc zatem, że pytający sąd nie przedstawił w przedłożonych Trybunałowi trzech pytaniach prawnych, na tle rozpatrywanych spraw, choćby jednego argumentu za niekonstytucyjnością kwestionowanych przepisów art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 p.b. w kontekście wzorca kontroli konstytucyjności – art. 32 ust. 1 Konstytucji.

To z kolei powinno skutkować, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzeniem postępowania w sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z obu tych racji złożyłem zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Tulei

do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego

z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 45/12

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 uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 45/12.

I

W moim przekonaniu Trybunał Konstytucyjny w niedostateczny sposób zidentyfikował rolę i znaczenie banków w systemie prawnym. W konsekwencji nie uzasadnił przekonująco powodów odroczenia utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów.

Ustawodawca może wprowadzić rozwiązania przewidujące szczególną rolę banków w postępowaniu egzekucyjnym. Uzasadnia to – wskazana przez Trybunał Konstytucyjny – szczególna rola banków w gospodarce rynkowej oraz obowiązek dbania o bezpieczeństwo środków finansowych powierzonych przez deponentów. Ponadto uzasadnienie takie stanowi konieczność gwarantowania pewności obrotu gospodarczego. Banki są pośrednikami między kredytodawcami a kredytobiorcami, udzielają bowiem kredytów ze zdeponowanych pieniędzy, a zatem dbałość o płynność finansową ma zasadnicze znaczenie również dla deponentów oszczędności. Dla osiągnięcia tych celów może okazać się niewystarczające prowadzenie odpowiedniej polityki kredytowej.

Niekonstytucyjności bankowego tytułu egzekucyjnego (dalej: b.t.e.) nie upatruję w tym, że jest to instrument gwarantujący bankom szczególną pozycję w postępowaniu egzekucyjnym. Podzielał tezy sformułowane w wyroku Trybunału z 26 stycznia 2005 r., sygn. P 10/04 (OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 7), w myśl których uprzywilejowanie banku w postępowaniu egzekucyjnym jest dopuszczalne, o ile zostanie zrównoważone odpowiednimi instrumentami oraz praktyką postępowania gwarantującą odpowiednie uprawnienia klientów banków.

W mojej ocenie niekonstytucyjność b.t.e. w obecnym kształcie normatywnym wynika z tego, że w praktyce nie gwarantuje on dłużnikom odpowiedniej ochrony praw majątkowych. Brak tych gwarancji przejawia się m.in. w: – nieprecyzyjnym oznaczaniu czynności bankowej w treści b.t.e. (art. 96 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe; Dz. U. z 2015 r. poz. 128; dalej: prawo bankowe), polegającym np. na tym, że kontrakt zawarty z bankiem w rzeczywistości zawiera dwie umowy (np. umowa kredytu czy limitu + umowa o kartę) oraz dwa oświadczenia o poddaniu się egzekucji przez dłużnika, przy czym w treści b.t.e. nie jest sprecyzowane, której z „umów cząstkowych” dotyczy ten tytuł,

– nieprecyzyjnym oznaczeniu wysokości zobowiązań dłużnika wraz z odsetkami i terminami ich płatności (art. 96 prawa bankowego). Możliwe jest podawanie przez bank sumy, której dochodzi i składających się na nią

częstkowych roszczeń w sposób niedookreślony (np. wskazanie, że na dochodzone roszczenie składają się „koszty sądowe” bez sprecyzowania ich wysokości). Takie zapisy utrudniają obronę dłużnika w toku egzekucji. Podobny problem powstaje w sytuacji, gdy określanie kwoty odsetek następuje za pomocą odniesienia do takich wskaźników jak WIBOR,

- „ukrywaniu” oświadczenia o poddaniu się egzekucji w treści umowy kredytowej (art. 97 ust. 1 prawa bankowego),

- nieprecyzyjnym określaniu w oświadczeniach o poddaniu się egzekucji kwoty zadłużenia, do której bank może wystawić bankowy tytuł egzekucyjny (art. 97 ust. 2 prawa bankowego),

- występowaniu w praktyce sytuacji, w których banki zawierają we wzorcach oświadczeń sformułowanie w rodzaju „dłużnik poddaje się egzekucji do wysokości zadłużenia wynikającej z niniejszej umowy kredytu”. Rodzi to problem z ograniczeniem egzekucji w treści postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności b.t.e., trudno bowiem ocenić, czy wysokością zadłużenia jest tylko kwota kredytu, czy także kwota niepłaconych przez dłużnika odsetek. O ile sąd może przyjąć taką interpretację, to wątpliwe jest, czy klient banku obejmował to swoją zgodą podpisując oświadczenie,

- problemach z określeniem terminu, do którego bank może wystąpić o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności (art. 97 ust. 2 prawa bankowego). Banki we wzorcach oświadczeń używają bardzo nieprecyzyjnych sformułowań, których interpretacja jest wątpliwa. Przykładowo: „Bank może wystąpić o nadanie klauzuli b.t.e. w terminie 3 lat od rozwiązania umowy kredytu”. Na tle takich oświadczeń zdarza się, że banki mylą rozwiązanie umowy z upływem terminu, na jaki umowa została zawarta i występują o nadanie klauzuli, choć termin do wystąpienia z wnioskiem w ogóle się nie otworzył. Innym przykładem jest sformułowanie „Bank może wystąpić o nadanie klauzuli b.t.e. w terminie 3 lat od zakończenia umowy kredytu”. Nie wiadomo, czy chodzi o rozwiązanie umowy, czy też upływ terminu, na jaki została zawarta,

- występowaniu problemu z terminem dla „dalszego b.t.e.”. Istniejące przepisy budzą wątpliwości co do tego, czy można nadać klauzulę na dalszy tytuł egzekucyjny wówczas, gdy klauzula na pierwszy b.t.e. została nadana w terminie wskazanym w oświadczeniu o poddaniu się egzekucji, natomiast klauzula na drugi b.t.e. ma być nadana po upływie tego terminu.

Te przykładowo wskazane nieprawidłowości wynikają ze sposobu, w jaki instytucja b.t.e. została ukształtowana w prawie bankowym. Nadmierne uprzywilejowanie banków osiągnęło taki stopień, który nie może być zaakceptowany z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości.

II

Trybunał Konstytucyjny odracza termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu najczęściej w sytuacji, w której jego natychmiastowa derogacja skutkowałaby wtórną niekonstytucyjnością. Kontrola konstytucyjności prawa nie może prowadzić do takiego stanu. Trybunał nie ma instrumentów prawnych, które pozwalałyby zapobiec wtórnej niekonstytucyjności w razie natychmiastowej derogacji. Takimi instrumentami dysponuje prawodawca, któremu, w razie odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów, Trybunał daje czas na dokonanie odpowiednich zmian w systemie prawa.

Odraczanie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu przez Trybunał Konstytucyjny jest wynikiem ważenia przezeń zasad konstytucyjnych. Trybunał, przyjmując za punkt wyjścia zasadę, w myśl której niekonstytucyjny przepis powinien zostać natychmiast usunięty z systemu prawa, ustala, czy np. wzgląd na ochronę wolności lub praw konstytucyjnych osób, których sytuacja prawna jest ukształtowana przez niekonstytucyjny przepis, nie wymaga zastosowania klauzuli odraczającej. Niekiedy Trybunał ma na względzie również zasady konstytucyjne o wyłącznie przedmiotowym charakterze. Co do zasady sąd ma obowiązek stosować niekonstytucyjny przepis w okresie odroczenia terminu utraty jego mocy obowiązującej.

Podzielałam pogląd Trybunału Konstytucyjnego o konieczności odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych w tej sprawie za niekonstytucyjne. Uważam jednak, że uzasadnienie wyroku nie przedstawia w pełni konstytucyjnych racji uzasadniających zastosowanie klauzuli odraczającej z art. 190 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny powinien brać pod uwagę szczególną sytuację, gdy klauzula odraczająca dotyczy przepisów, które następnie mają być stosowane przez sądy. Szczególny charakter takiej sytuacji polega na tym, że sąd jest z jednej strony gwarantem konstytucyjnych wolności i praw, z drugiej wymaga się od niego zastosowania przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją. Sądy często w takich sytuacjach odmawiają zastosowania przepisu ze względu na jego niekonstytucyjność. Może to niweczyć racje, którymi kierował się Trybunał Konstytucyjny. Sytuacja, w której niekonstytucyjny przepis nadal obowiązuje ze względu na zastosowanie klauzuli z art. 190 ust. 3 Konstytucji, ale nie jest w ogóle stosowany, jest nie do pogodzenia z *ratio legis* art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11, OTK ZU nr 10/A/2011,

poz. 115; 27 maja 2014 r., sygn. P 51/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 57). Należy podkreślić, że argumentem za odmową stosowania niekonstytucyjnego przepisu w okresie odroczenia terminu utraty jego mocy obowiązującej nie może być stwierdzenie, w myśl którego przepis taki jest niekonstytucyjny od chwili jego wejścia w życie. Po pierwsze, twierdzenie, że przepis jest niekonstytucyjny *ex tunc* jest nie do pogodzenia z *ratio legis* art. 190 ust. 4 Konstytucji (zob. K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 218). Po drugie, uznanie, że stwierdzenie niekonstytucyjności następuje *ex tunc* i stanowi tym samym podstawę odmowy stosowania przepisu w okresie odroczenia terminu utraty jego mocy obowiązującej, oznaczałoby, że art. 190 ust. 3 Konstytucji pozbawiony byłby w ogóle treści normatywnej.

Co do zasady nie można oczywiście wykluczyć sytuacji, w których dopuszczalna będzie odmowa zastosowania niekonstytucyjnego przepisu w okresie odroczenia. Sytuacje takie mogą powstawać, gdy sąd ma do czynienia z innym kontekstem normatywnym skontrolowanych przez Trybunał przepisów. Sytuacje takie mogą też wynikać z odmiennego stanu faktycznego nieuwzględnionego przez Trybunał Konstytucyjny, gdy dokonywał on ważenia kolidujących zasad konstytucyjnych (zob. uchwała SN z 27 marca 2014 r., sygn. akt I KZP 30/13, podjęta w związku z wyrokiem TK z 17 lipca 2013 r., sygn. SK 9/10, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 79). W niniejszej sprawie przykładem takiej sytuacji, w której należałoby rozważyć zasadność związania sądu klauzulą odraczającą utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów jest sytuacja, w której bankowy tytuł egzekucyjny został wystawiony przez bank dopiero po śmierci dłużnika przeciwko jego spadkobiercom.

Sąd stosujący przepis w okresie odroczenia terminu utraty jego mocy obowiązującej nie może zakładać, że samo stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu automatycznie uzasadnia odmowę jego zastosowania. Odmowa zastosowania niekonstytucyjnego przepisu w okresie odroczenia terminu utraty jego mocy obowiązującej może prowadzić do dalej idących naruszeń praw konstytucyjnych niż dalsze jego stosowanie.

Szczególnie złożony charakter normatywny uzasadniający rozważenie wskazanych wyżej racji powstaje wtedy, gdy niekonstytucyjny przepis oraz wzorce kontroli należy rozpatrywać na płaszczyźnie horyzontalnej. Konstytucyjne publiczne prawa podmiotowe określają przede wszystkim relacje między osobą a władzą publiczną. Wertykalny aspekt praw konstytucyjnych, jest więc dominujący. Zdarza się jednak, że kontrolowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis reguluje relację horyzontalną między stronami stosunku prawnego niesprawującymi władzy publicznej. W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny powinien ustalić, w jakim zakresie Konstytucja chroni prawa jednej i drugiej strony stosunku prawnego. Z reguły zmniejszenie lub zwiększenie konstytucyjnej ochrony jednej strony wpływa bezpośrednio na sytuację prawną drugiej strony. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Zarówno Trybunał Konstytucyjny jak i sądy powinny brać pod uwagę, że stosowanie zaskarżonych przepisów kształtuje sytuację prawną dłużników, przeciwko którym został wystawiony b.t.e., banków oraz innych klientów banków. W odniesieniu do tych ostatnich chodzi zarówno o osoby, które powierzyły bankom depozyty pieniężne, jak i osoby będące kredytobiorcami.

Rozstrzygając sprawę o sygn. P 45/12, Trybunał Konstytucyjny pozostawił czasowo w systemie prawa art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego, ponieważ natychmiastowe ich wyeliminowanie mogłoby spowodować stan wtórnej niekonstytucyjności, większej niż wywoływana przez te przepisy. Trybunał przyjął bowiem, że banki spełniają faktycznie pewne funkcje instytucji zaufania publicznego, a system bankowy jest koniecznym elementem społecznej gospodarki rynkowej. Banki dysponują depozytami klientów, np. wniesionymi przez nich lokatami pieniężnymi, i na zagwarantowanie bezpieczeństwa tych depozytów pozytywnie wpływa sprawny system egzekucji wiarygodności banku wynikających z czynności dokonywanych z klientami, w szczególności udzielanych im pożyczek i kredytów. Taka gwarancja bezpieczeństwa może być traktowana jako przejaw ochrony praw majątkowych w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do własności i innych praw majątkowych, które podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Powyższe uwarunkowania powinien wziąć pod uwagę ustawodawca, określając relacje między bankiem a jego klientem będącym dłużnikiem. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 kwietnia 2015 r. uznał za konieczne pozostawienie w systemie art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego. Odmowa stosowania tych przepisów w okresie odroczenia, dopóki ustawodawca na nowo nie określi relacji między bankiem i klientem będącym dłużnikiem, mogłaby prowadzić do naruszenia praw konstytucyjnych samych banków, jak i tych pozostałych klientów banku, którzy powierzyli mu depozyty. Dotychczasowe stosunki prawne były bowiem kształtowane przez banki i ich klientów przy założeniu, że istnieje instrument sprawnej egzekucji zaciągniętych przez klientów zobowiązań, w postaci szybkiej egzekucji na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności. Natychmiastowa derogacja niekonstytucyjnych przepisów, które zbyt daleko ingerują w konstytucyjnie chronione prawa dłużników, nie może stwarzać sytuacji prawnej, w której naruszone byłyby z kolei konstytucyjnie chronione prawa innych stron czynności bankowych, niebędących dłużnikami banku (np. zagrożone byłoby odzyskanie wniesionych przez nich depozytów).

Już po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku o sygn. P 45/12 zapadły orzeczenia sądów, które w ogóle nie biorą pod uwagę wskazanych wyżej racji. Odmowa zastosowania art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego opiera się wyłącznie na stwierdzeniu, że są to przepisy niezgodne z Konstytucją (zob. postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi – Północ w Warszawie z 27 kwietnia 2015 r., sygn. akt II Co 1780/14 oraz postanowienie Sądu Rejonowego w Cieszyńcu z 4 maja 2015 r., sygn. akt I Co 998/14). Tym bardziej konieczne jest uzasadnienie powodów, dla których Trybunał Konstytucyjny zastosował w niniejszej sprawie klauzulę odraczającą.

47

WYROK z dnia 16 kwietnia 2015 r. Sygn. akt SK 66/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 kwietnia 2015 r., skargi konstytucyjnej Dariusza Nagrabskiego o zbadanie zgodności:

art. 40 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza wyłączenie sędziego z mocy samej ustawy tylko do tych spraw, w których brał udział w wydaniu orzeczenia, które zostało uchylone, umożliwiając kilkukrotne orzekanie przez tego samego sędziego w danej sprawie w drugiej instancji, z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 40 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje wyłączenia sędziego z mocy prawa od ponownego udziału w postępowaniu apelacyjnym, jeżeli sędzia w tej sprawie brał udział w wydaniu orzeczenia uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Skarga konstytucyjna z 29 marca 2013 r. dotyczyła zarzutu niezgodności art. 40 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) z art. 45 ust. 1 Konstytucji, w szczególności z wynikającym z niego prawem do rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd.

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 kwietnia 2015 r. w Dz. U. poz. 560.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

Skarżący został oskarżony o dokonanie czynu zabronionego stypizowanego w art. 18 § 1 w związku z art. 18 § 3 w związku z art. 271 § 1 w związku z art. 271 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.). W wyroku z 14 października 2011 r. Wojskowy Sąd Okręgowy w Warszawie uniewinnił skarżącego od zarzucanych mu czynów. Prokuratura zdecydowała się jednak na skierowanie apelacji na niekorzyść oskarżonego. Sprawę przekazano więc do rozpoznania przez sąd drugiej instancji – w tym wypadku Sąd Najwyższy. Wyrokiem z 22 lutego 2012 r. Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę WSO w Warszawie do ponownego rozpoznania. Po ponownym rozpoznaniu sąd pierwszej instancji na podstawie art. 66 § 1 k.k. umorzył warunkowo postępowanie karne przeciwko skarżącemu i orzekł wobec oskarżonego świadczenie pieniężne w kwocie 2 tysięcy złotych na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Skarżący zdecydował się złożyć apelację od tego wyroku. Sprawę rozpoznawał sąd drugiej instancji w 3-osobowym składzie, w którym znaleźli się dwaj sędziowie, którzy brali udział w wydawaniu wyroku z 22 lutego 2012 r. Sąd Najwyższy wyrokiem z 3 stycznia 2013 r. utrzymał zaskarżony wyrok w mocy.

Zdaniem skarżącego, art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim ogranicza wyłączenie sędziego z mocy samej ustawy tylko do tych spraw, w których brał udział w wydaniu orzeczenia, które zostało uchylone. Umożliwia to bowiem kilkukrotne orzekanie przez tego samego sędziego w danej sprawie w drugiej instancji. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w sytuacji, w której sąd, orzekając po raz pierwszy w drugiej instancji, uchyla zaskarżony wyrok i daje jednocześnie sądowi pierwszej instancji określone wytyczne, które odzwierciedlają zapatrywanie tego sędziego na sprawę. Orzekając po raz drugi w drugiej instancji w tej samej sprawie, sąd ten weryfikuje spełnienie przez sąd pierwszej instancji wskazanych przez siebie wytycznych.

Do takiej sytuacji doszło, zdaniem skarżącego, w jego sprawie. Sąd Najwyższy w wyroku z 22 lutego 2012 r. wyraził swoje zapatrywanie zarówno w kwestii dowodów zgromadzonych w sprawie, jak i winy oskarżonego. Następnie, rozpoznając sprawę po raz drugi w podobnym składzie (ten sam sędzia sprawozdawca oraz przewodniczący), sąd ten dokonał oceny tych samych okoliczności i dowodów przez pryzmat wyrobionego już poglądu w sprawie.

W opinii skarżącego, rodzi to uzasadnione wątpliwości co do zachowania obiektywizmu przy ponownym rozpoznaniu sprawy przez sąd drugiej instancji, i to także dla postronnego obserwatora, a tym samym narusza wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do bezstronnego sądu.

Zdaniem skarżącego, dla zagwarantowania bezstronności sędziowskiej nie jest wystarczające wyłączenie sędziego na wniosek strony lub z urzędu uregulowane w art. 41 § 1 k.p.k. O potrzebie zastosowania wyłączenia sędziego nie może bowiem decydować jedynie zasadność *in casu* zarzutu braku obiektywizmu z punktu widzenia konkretnego sędziego, ale ocena, czy dla postronnego obserwatora zachodzą wystarczające okoliczności, które mogą budzić wątpliwości co do jego bezstronności. Zezwolenie na kilkukrotne orzekanie przez ten sam skład w tej samej sprawie w postępowaniu w drugiej instancji powoduje zagrożenie obiektywizmu sędziowskiego nawet przez postronnego obserwatora.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 24 października 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania w sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W sytuacji nieuwzględnienia przez Trybunał tego wniosku, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Wnosząc o umorzenie postępowania, Marszałek Sejmu wskazał, że u podstaw skargi konstytucyjnej legło błędne przekonanie skarżącego, że Sąd Najwyższy, uchylając zaskarżony wyrok Wojskowego Sądu Okręgowego w Warszawie i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania, „wyraził swój pogląd w sprawie” w kwestii oceny dowodów, roli oskarżonego, a w konsekwencji jego winy. Natomiast, w opinii Marszałka Sejmu, analiza wyroku Sądu Najwyższego nie pozwala uznać, że doszło w nim do wyrażenia poglądu w sprawie sprawstwa skarżącego i jego winy. Wywody Sądu Najwyższego ograniczyły się do wskazania na mało wnikliwe i lakoniczne uzasadnienie wyroku sądu pierwszej instancji oraz na dokonaną tam wybiórczą, jednostronną i dowolną ocenę zgromadzonych dowodów. Jednocześnie Sąd Najwyższy sformułował pewne przypuszczenia odnoszące się do stanu faktycznego sprawy, jednak w uzasadnieniu ograniczył się do ogólnego wskazania, że sąd pierwszej instancji powinien raz jeszcze dokonać „wnikliwej i rozważnej analizy wszystkich dowodów osobowych zgromadzonych w sprawie, a dokonane (...) ustalenia faktyczne, poddać właściwej ocenie prawnej”.

Biorąc pod uwagę powyższe, Marszałek Sejmu zakwestionował możliwość merytorycznej analizy zarzutu niekonstytucyjności, opierającego się na twierdzeniach, które nie mają pokrycia w realiach sprawy skarżącego.

W razie nieuwzględnienia przez Trybunał stanowiska Sejmu o umorzeniu postępowania, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu skorygował zakres zaskarżenia art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. Jego zdaniem, biorąc pod uwagę faktyczne i prawne realia postępowania karnego, które legło u podstaw wniesienia skargi konstytucyjnej, druga

część zakresu zaskarżenia powinna brzmieć: „umożliwiając ponowne orzekanie w postępowaniu apelacyjnym sędziemu, który w tej samej sprawie brał już udział w wydaniu orzeczenia uchylającego wyrok sądu I instancji i przekazującego sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania”.

Następnie Marszałek Sejmu przedstawił argumenty, które przesadzają o zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu przypomniał, że podmiotowym prawem konstytucyjnym jest nie prawo do określonego kształtu wyłączenia sędziego, lecz prawo do bezstronnego sądu, które urzeczywistnia się nie tylko przez wyłączenie sędziego, ale także przez różnego rodzaju liczne gwarancje ustawowe. To znaczy, że po pierwsze, ustawodawca ma w tym zakresie relatywnie duży zakres swobody regulacyjnej, a po drugie, nie można oceniać wyłączenia sędziego w izolacji od innych rozwiązań, które służą zachowaniu bezstronności sędziego. Biorąc pod uwagę zarówno normatywny kształt samej instytucji wyłączenia sędziego (z mocy prawa i z mocy orzeczenia sądu), jak i szereg innych instytucji o zróżnicowanym charakterze (regulacje dotyczące powoływania i odwoływania sędziów, ich statusu zawodowego, właściwości sądów, wyznaczania składów orzekających, jawności postępowania), należy uznać, że ustawodawstwo odpowiednio zabezpiecza konstytucyjne prawo podmiotowe do bezstronnego sądu.

Marszałek Sejmu podkreślił, że katalog przesłanek wyłączenia sędziego z mocy prawa nie może być nadmiernie rozbudowany. Instytucja ta powinna dotyczyć tylko sytuacji nadzwyczajnych, które silnie przemawiają za koniecznością powstrzymania się tego sędziego od udziału w sprawie. Ustawodawca przede wszystkim powinien bowiem sięgać do takich gwarancji, które pozwalają na ocenę indywidualnej postawy sędziego.

Marszałek Sejmu nie zgodził się z zarzutem, że w sytuacji powtórnego orzekania w postępowaniu apelacyjnym sędzia dokonuje oceny własnych, wydanych uprzednio orzeczeń. Wynika to z charakteru postępowania apelacyjnego w k.p.k., w którym przeważają elementy rewizyjne i kasacyjne nad elementami apelacyjnymi. Rolą sądu apelacyjnego nie jest rozpoznanie sprawy karnej i rozstrzygnięcie o zasadności zarzutów przedstawionych oskarżonemu, ale chodzi o dokonanie kontroli zaskarżonego orzeczenia sądu pierwszej instancji. Kolejne orzekanie w tym postępowaniu oznacza więc wyłącznie ocenę zaskarżonego wyroku sądu pierwszej instancji, który jest nowym wyrokiem w tej samej sprawie. Każda ze spraw inicjowana jest odrębnymi środkami odwoławczymi, które, przez swój zakres i kierunek zaskarżenia oraz podniesione zarzuty, wyznaczają sądowi drugiej instancji różne ramy procedowania w pierwszym i w drugim postępowaniu apelacyjnym.

Zdaniem Marszałka Sejmu, na gruncie obowiązujących przepisów niedopuszczalna jest sytuacja, w której sąd drugiej instancji, uchylając wyrok sądu pierwszej instancji i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania, przesądzałby ocenę dowodów bądź też przedstawiał wskazania co do ich oceny, a tym bardziej narzucał taką ocenę, albo nakazywał poczynienie określonych ustaleń. Tym bardziej nie jest dopuszczalne zajmowanie stanowiska w sprawie sprawstwa i winy oskarżonego. Wynika to zarówno z orzecznictwa sądów powszechnych jak i doktryny; podkreśla się, że sąd odwoławczy nie ma prawa, wydając jakiegokolwiek zalecenie, ograniczać zasady swobodnej oceny dowodów. Wydanie takiej oceny przez sąd drugiej instancji może stanowić podstawę do wyłączenia sędziego na podstawie art. 41 § 1 k.p.k. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że skarżący, choć dysponował instrumentem prawnym, zapewniającym skuteczną weryfikację bezstronności sędziów orzekających w jego sprawie, dobrowolnie z niego zrezygnował.

Na zakończenie Marszałek Sejmu wskazał, że zbyt szerokie rozbudowanie katalogu przesłanek bezwzględnego wyłączenia sędziego z mocy prawa może naruszać inne prawa wynikające z art. 45 Konstytucji. Chodzi o prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd czy prawo do sprawnego postępowania.

3. Prokurator Generalny w odpowiedzi na skargę konstytucyjną, w piśmie z 25 marca 2014 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. w zakresie, w jakim pomija jako podstawę wyłączenia z mocy prawa sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu odwoławczym jego wcześniejszy udział w orzekaniu w tej samej sprawie w drugiej instancji, ograniczając wyłączenie sędziego z urzędu do tych spraw, w których brał on udział w wydaniu orzeczenia, które zostało uchylone, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny w swoim stanowisku wskazał na następujące argumenty:

Polski kształt postępowania odwoławczego sprowadza się w zasadzie do kontroli zaskarżonego orzeczenia na podstawie akt sprawy, a granice i kierunek rozpoznania danej sprawy za każdym razem są określane w środku odwoławczym przez wnoszący go podmiot. W konsekwencji sąd odwoławczy za każdym razem *de facto* zajmuje się odmienną sprawą, pomimo że formalnie dotyczy ona tego samego oskarżonego i zarzuconego mu czynu.

Z kolei zalecenia i wskazania sądu odwoławczego nie mogą być identyfikowane jako swoiste zalecenia odmiennego niż w uchylonym orzeczeniu rozstrzygnięcia merytorycznego danej sprawy i którego „uwzględnienie” przez sąd, któremu sprawę przekazano do ponownego rozpoznania, zwalnia od konieczności dowodowego uzupełnienia postępowania. Zalecenia te nie ograniczają zasady swobodnej oceny materiału dowodowego. Służą

one unikaniu błędów popełnionych podczas pierwszego rozpoznawania konkretnej sprawy. Sąd drugiej instancji nie kontroluje własnych ustaleń, lecz jedynie ocenia realizację przez sąd pierwszej instancji zapatrywań i wskazań sądu odwoławczego co do dalszego postępowania po uchyleniu poprzedniego wyroku oraz prawidłowość ustaleń poczynionych przez sąd pierwszej instancji na podstawie tak uzupełnionego materiału dowodowego. Ponadto nawet jeśli sędzia powziął, mieszczące się w pewnych ramach, przekonanie, rozpatrując daną sprawę po raz pierwszy, *per se* nie ma to znaczenia dla jego kolejnej decyzji w tej sprawie. Dlatego też jest bezzasadna wyrażona w skardze konstytucyjnej obawa, że sędziowie orzekający w postępowaniu odwoławczym mogą czuć się związani wyrażonymi wcześniej poglądami i zapatrywaniami sformułowanymi w uzasadnieniu orzeczenia o uchyleniu wyroku.

Prokurator Generalny podkreślił, że procedurze wyłączenia sędziego nadaje elastyczność treść art. 41 § 1 k.p.k., z którego skarżący nie skorzystał. Przepis ten służy eliminacji sytuacji, które nie zostały objęte zakresem zastosowania zaskarżonego przepisu, ale powodują, że można by było w sposób uzasadniony kwestionować bezstronność sędziego.

Na zakończenie, Prokurator Generalny zauważył, że ustawodawca, wprowadzając rozwiązania prawne, które realizują określone wartości konstytucyjne, nie może abstrahować od innych, które również podlegają ochronie konstytucyjnej. Obligatoryjne wyłączenie sędziego, który wydał jakieś rozstrzygnięcie w danej sprawie, realizuje w sposób wzorcowy prawo do niezależnego i bezstronnego sądu. Może jednak prowadzić do znacznego wydłużenia, a nawet do zablokowania rozstrzygania spraw. Dlatego też konieczne jest takie ukształtowanie procedury związanej z wyłączeniem sędziego, by nie doprowadziła ona do zachwiania proporcji pomiędzy gwarancjami jego bezstronności a innymi wartościami chronionymi w Konstytucji, w tym wypadku prawem do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. W opinii Prokuratora Generalnego, zaskarżony przepis zapewnia właściwy balans dla każdej z tych wartości.

II

Na rozprawie pełnomocnik skarżącego sprecyzował zakres zaskarżenia art. 40 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.). Pełnomocnik skarżącego wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. ze wskazanym wzorcem kontroli w zakresie, w jakim ogranicza wyłączenie sędziego z mocy prawa do sytuacji, gdy brał on udział w wydaniu orzeczenia, które zostało uchylone, umożliwiając ponowne orzekanie w postępowaniu apelacyjnym sędziemu, który w tej samej sprawie brał już udział w wydaniu orzeczenia uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania.

W pozostałym zakresie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zaskarżony przepis i jego kontekst normatywny.

W skardze konstytucyjnej zakwestionowano zgodność art. 40 § 1 pkt 7 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 „ogranicza wyłączenie sędziego z mocy samej ustawy tylko do tych spraw, w których brał udział w wydaniu orzeczenia, które zostało uchylone, umożliwiając kilkukrotne orzekanie przez tego samego sędziego w danej sprawie w II instancji”, z art. 45 ust. 1 Konstytucji, „a w szczególności wynikające z prawa do sądu prawo do rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd”.

Zaskarżony przepis określa jedną z okoliczności wyłączenia sędziego z mocy prawa w procedurze karnej. Wyłączenie sędziego z mocy prawa ma charakter wyjątkowy i stanowi odstępstwo od reguły, że każdy sędzia jest władny do orzekania w sprawie należącej do właściwości sądu, w którym orzeka. U podstaw tego wyłączenia leży uznanie, że w wypadkach wskazanych w ustawie sędzia z założenia może nie być bezstronny ze względu na własny interes, interes osób mu bliskich (art. 40 § 1 pkt 1, 2 i 3 k.p.k.), z uwagi na to, że występował wcześniej w danym postępowaniu w określonej roli procesowej (art. 40 § 1 pkt 4, 5, 10 k.p.k.) lub brał udział w podjęciu decyzji procesowej, która w dalszym toku procesu została zaskarżona lub uchylona (art. 40 § 1 pkt 6, 7, 9 i art. 40 § 3 k.p.k.).

Okoliczności określone w art. 40 § 1 k.p.k. nie muszą sprawiać, że sędzia w każdej sprawie, w której się ujawnią, będzie stronniczy. Ich celem jest natomiast uniknięcie wypadków, kiedy bezstronność sędziego mogłaby być przedmiotem wątpliwości, a niemożliwe byłoby udowodnienie nieprawdziwości takiego podejrzenia (zob.

uchwała SN z 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt KZP 9/07, OSNKW nr 5/2007, poz. 39). Zapewniają one więc ochronę bezstronności obiektywnej przez eliminację wpływu, jaki może wywierać występowanie pewnej kategorii powiązań (osobistych, ekonomicznych, służbowych itp.) na orzekanie w postępowaniu sądowym.

Zgodnie z zaskarżonym art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. „Sędzia jest z mocy prawa wyłączony od udziału w sprawie, jeżeli (...) brał udział w wydaniu orzeczenia, które zostało uchylone”. Zgodnie z tą przesłanką, uchylenie orzeczenia wydanego przez sędziego powoduje, że do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy nie może on w niej orzekać (zob. wyrok SN z 29 września 2003 r., sygn. akt IV KKN 171/01, Lex nr 81212).

Celem tego przepisu jest wyłączenie od udziału w sprawie sędziego, który z uwagi na to, że brał udział w wydaniu w tej sprawie określonego rozstrzygnięcia i w związku z tym ma wyrobiony pogląd na sprawę, mógłby przy ponownym rozpoznaniu sprawy sugerować się treścią wydanego przez siebie rozstrzygnięcia. Wyłączeniu na tej podstawie może ulec sędzia zarówno w sądzie pierwszej instancji, jak i w sądzie drugiej instancji, a także sędzia, który orzekał w sprawie, w której orzeczenie w wyniku wznowienia postępowania uchylono i przekazano do ponownego rozpoznania. Nie jest bowiem istotne na skutek jakich środków prawnych zapadła decyzja o uchyleniu orzeczenia, np. apelacji, kasacji czy wznowienia postępowania. Ponadto przepis ten stanowi podstawę wyłączenia nie tylko sędziego, który orzekał w zakresie głównego przedmiotu procesu, ale również sędziego orzekającego w kwestii incydentalnej, jeżeli w tej właśnie kwestii przekazano sprawę do ponownego rozpoznania (zob. uchwała SN z 30 września 2003 r., sygn. akt I KZP 26/03, OSNKW nr 9-10/2003, poz. 82).

Oprócz wyłączenia sędziego z mocy prawa, sędzia podlega wyłączeniu na podstawie orzeczenia sądu, ze względu na wystąpienie innych okoliczności, mogących rodzić wątpliwości co do jego bezstronności (*iudex suspectus*). Art. 41 k.p.k., dzięki ogólnemu sformułowaniu, zapewnia odpowiednią elastyczność decydowania o wyłączeniu sędziego. Z założenia ma on eliminować te sytuacje, które nie zostały objęte zakresem zastosowania art. 40 k.p.k. Z natury rzeczy ustawodawca, formułując katalog przyczyn wyłączenia sędziego, nie jest w stanie przewidzieć i kazuistycznie uregulować wszystkich sytuacji, które uzasadniałyby wyłączenie sędziego. Prawodawca nie może więc wyczerpująco wskazać wszystkich przyczyn i okoliczności, w których może ujawnić się zagrożenie sędziowskiej bezstronności.

Art. 41 k.p.k. nakłada na sędziego obowiązek złożenia wniosku o wyłączenie, niezależnie od złożenia wniosku przez stronę, jeżeli ujawni się okoliczność uzasadniająca wątpliwość co do jego bezstronności (zob. R. Stefański, *Wyłączenie sędziego z mocy orzeczenia sądu*, „Przegląd Sądowy” nr 6/2007, s. 119).

Przepis ten spełnia te same funkcje co wyłączenie sędziego z mocy prawa. Aby wyłączyć sędziego ze sprawy na podstawie art. 41 k.p.k., nie wystarczy samo subiektywne przeświadczenie strony lub samego sędziego o istnieniu powodu wyłączenia, ale musi się ono opierać na poważnych, obiektywnie stwierdzonych podstawach, które spowodowały utratę zaufania co do bezstronności sędziego (zob. R. Stefański, *Postępowanie w przedmiocie wyłączenia sędziego w postępowaniu karnym*, [w:] *Problemy stosowania prawa sądowego*, red. I. Nowikowski, Lublin 2007, s. 441). W orzecznictwie SN podkreśla się, że art. 41 k.p.k. obejmuje takie sytuacje, w których nagromadzenie zobiektywizowanych czynników mogących powodować stronniczość jest bliskie, czy wręcz równe temu, które ustawodawca uznał za próg graniczny powodujący konieczność odsunięcia sędziego od udziału w sprawie z mocy prawa (uchwała SN z 30 września 2003 r., sygn. akt I KZP 26/03). Przepis ten może więc dotyczyć sytuacji zbliżonych istotnie do tych przewidzianych w art. 40 k.p.k.

2. Zakres zaskarżenia.

Jak wynika z uzasadnienia skargi konstytucyjnej, przedmiotem zastrzeżeń skarżącego są nie tyle treści prawne, wynikające z art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k., ile niepełność tego przepisu. Skarżący twierdzi, że zakwestionowana regulacja nie obejmuje wszystkich przesłanek wyłączenia sędziego, które – według skarżącego – powinny się w niej znaleźć z uwagi na konstytucyjne standardy prawa do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Jak zauważa skarżący, art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. nie przewiduje wyłączenia sędziego z mocy prawa od udziału w postępowaniu apelacyjnym, jeżeli ten sędzia w tej samej sprawie brał udział w wydaniu orzeczenia uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Zaskarżony art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. dotyczy bowiem tylko sędziego, który brał udział w wydaniu orzeczenia, które następnie zostało uchylone. Na przykład, na jego podstawie może zostać wyłączony sędzia sądu pierwszej instancji, biorący udział w wydaniu orzeczenia, które zostało uchylone w postępowaniu apelacyjnym, albo sędzia sądu drugiej instancji, biorący udział w wydaniu orzeczenia, które zostało uchylone w postępowaniu kasacyjnym. Przepis ten nie zabrania natomiast ponownego orzekania w postępowaniu apelacyjnym sędziemu, który w tej samej sprawie brał udział, wydał orzeczenie uchylające wyrok sądu pierwszej instancji i przekazał sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania (zob. postanowienie SN z 8 marca 2006 r., sygn. akt IV KZ 10/06, OSNwSK nr 1/2006, poz. 540).

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że nie może orzekać o zaniechaniach ustawodawcy, może natomiast badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (zob. postanowienie TK z 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70, cz. II, pkt 3 uzasadnienia i powołane tam orzecznictwo). Określona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia wskazanych podstaw kontroli konstytucyjnej ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji.

Ze skargi wynika, że zakres wyłączenia sędziego określony w art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. został ujęty zbyt wąsko. Ustawodawca unormował bowiem przesłanki wyłączenia sędziego z mocy ustawy, pominał jednak układ procesowy, na który wskazuje skarżący. Wobec powyższego, przedmiotem zaskarżenia w sprawie nie jest zaniechanie ustawodawcze, ale pominięcie legislacyjne, które może być badane przez Trybunał z punktu widzenia przepisów ustawy zasadniczej.

Należy jednak sprecyzować zakres zaskarżenia, który w skardze określony został zbyt szeroko. Skarżący zakwestionował art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. w zakresie, w jakim ogranicza wyłączenie sędziego z mocy samej ustawy tylko do tych spraw, w których brał udział w wydaniu orzeczenia, które zostało uchylone, umożliwiając kilkukrotne orzekanie przez tego samego sędziego w danej sprawie w drugiej instancji. Ze sprawy, która legła u podstaw wniesienia skargi konstytucyjnej, wynika jednak, że w postępowaniu tym doszło do orzekania w postępowaniu apelacyjnym. Tym samym sprawa nie dotyczyła postępowania zażaleniowego. Ponadto w postępowaniu tym doszło do ponownego orzekania po uchyleniu zaskarżonego wyroku i przekazaniu sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, a nie do kilkukrotnego wydania dowolnego orzeczenia przez tych samych sędziów. W związku z powyższym, przedmiot kontroli Trybunału stanowił art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. w zakresie, w jakim ograniczając wyłączenie sędziego z mocy prawa do sytuacji, gdy brał on udział w wydaniu orzeczenia, które zostało uchylone, umożliwia ponowne orzekanie w postępowaniu apelacyjnym sędziemu, który w tej sprawie brał już udział w wydaniu orzeczenia uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania. Problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie było ustalenie, czy pominięcie w art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. przesłanki wyłączenia sędziego postulowanej przez skarżącego narusza konstytucyjnie chronione prawo do bezstronnego sądu.

3. Przesłanki wyłączenia sędziego w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W skardze konstytucyjnej skarżący podniósł, że art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. we wskazanym zakresie narusza prawo do bezstronnego sądu, które wynika z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał wielokrotnie wypowiadał się na temat wyłączenia sędziego jako jednego z rozwiązań składających się na szczegółowy aspekt prawa do sądu – bezstronność sędziowską. Za miarodajny w tej kwestii należy uznać wyrok z 13 grudnia 2005 r., sygn. SK 53/04, w którym Trybunał dokonał obszernej analizy tego zagadnienia (zob. OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 134, cz. III, pkt IV uzasadnienia; zob. także wyroki TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 93; 7 marca 2005 r., sygn. P 8/03, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 20; 14 października 2008 r., sygn. SK 6/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 137).

W swoim dorobku orzeczniczym Trybunał wskazuje na dwoisty charakter bezstronności sędziowskiej. Istotą pierwszego z wymiarów bezstronności, tzw. obiektywnej, jest „nie tylko to, by sędzia orzekający w sprawie zachowywał się zawsze rzeczywiście zgodnie ze standardami niezawisłości i bezstronności, lecz także by w ocenie zewnętrznej zachowanie sędziego odpowiadało takim standardom” (wyrok TK z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 19/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 67, cz. III, pkt 6 uzasadnienia). Jak zauważył Trybunał w wyroku z 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98 (OTK ZU nr 1/1999, poz. 3, cz. III, pkt 1 uzasadnienia) „istnieje interes publiczny (dobro wspólne) polegający na ukształtowaniu zewnętrznego obrazu wymiaru sprawiedliwości, tworzącego w społeczeństwie przekonanie, iż sąd jest bezstronny (...) Jedynie sądy złożone z bezstronnych sędziów, których postępowanie także na zewnątrz ich urzędu służy obrazowi bezstronnego wymiaru sprawiedliwości stwarzają, w odbiorze społecznym, gwarancje sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy”. Drugi wymiar bezstronności, tzw. bezstronność subiektywna, polega zaś na tym, że sędzia musi mieć jeszcze dodatkowo wewnętrzne przekonanie o możliwości wydania wyroku bez faworyzowania któregoś z uczestników postępowania.

Trybunał uznaje, że naruszenie obowiązku bezstronności stanowi szczególnie drastyczną postać sprzeniewierzenia się obowiązkom, jakie łączą się z zasadą niezawisłości sędziowskiej (zob. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52, cz. IV, pkt 1 uzasadnienia).

Gwarancje bezstronności sędziowskiej są szczególnie istotne w sprawach karnych, które pociągają za sobą najdotkliwszą ingerencję w prawa i wolności jednostki. Wśród instytucji karnoprosesowych do gwarancji bezstronności zalicza się: ustawowo określoną właściwość sądów, ustawowe regulacje dotyczące wyznaczania składów orzekających, kolegialność, jawność postępowania, obowiązek uzasadniania rozstrzygnięć, dwuinstancyjność, a także wyłączenie sędziego (zob. W. Jasiński, *Bezstronność sądu i jej gwarancje w polskim procesie karnym*,

Warszawa 2009, s. 163). Należy jednak podkreślić, że wskazane instytucje jedynie sprzyjają bezstronności. Przepisy procedury są nakierowane na zredukowanie zobiektywizowanych czynników mogących powodować stronniczość. Ustawodawca nie jest w stanie zagwarantować pełnej bezstronności sędziego, która wynika nie tylko z rozwiązań instytucjonalnych, ale w nie mniejszym stopniu z cech osobowych sędziego. Trybunał w swoim orzecznictwie podkreślał, że przyczyny stronniczości są zróżnicowane, a sama „natura (...) człowieka czyni go w różnych sytuacjach – w sposób mniej lub bardziej uświadomiony – stronniczym” (zob. wyrok o sygn. K 1/98, cz. III, pkt 2 uzasadnienia). Dlatego też ustawodawca powinien stworzyć warunki, które będą minimalizować stronniczość sędziego.

Biorąc pod uwagę powyższe, nie ulega wątpliwości, że wyłączenie sędziego jest z perspektywy ochrony bezstronności sędziego szczególnie istotne. Reguły wyłączenia sędziego służą bowiem budowie społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości przez usuwanie choćby pozorów braku bezstronności. Instytucja ta pozwala także na eliminację konfliktów w sumieniu sędziego. Oprócz realizacji zasady bezstronności sędziego, instytucja wyłączenia sędziego sprzyja także innym zasadom konstytucyjnym, takim jak zasada dwuinstancyjności czy zaskarżalności (zob. wyrok o sygn. SK 19/02, cz. III, pkt 3; G. Artymiak, *Problematyka wyłączenia sędziego orzekającego w sprawach karnych – wybrane zagadnienia*, [w:] *Problemy stosowania prawa sądowego*, red. I. Nowikowski, Lublin 2007, s. 88).

Niewątpliwym funkcjonalnym związkiem między prawem do bezstronnego sądu a wyłączeniem sędziego nie przełożył się na nadanie wyłączeniu rangi konstytucyjnej. Znajduje ono podstawę wyłącznie w przepisach ustawowych. Nie istnieje zatem konstytucyjne prawo podmiotowe do określonego kształtu wyłączenia sędziego (zob. wyrok TK o sygn. SK 27/01, cz. III, pkt 3 uzasadnienia). Podmiotowym prawem o randze konstytucyjnej jest prawo do bezstronnego sądu, którego urzeczywistnienie następuje dzięki licznym gwarancjom ustawowym, łącznie z prawem strony do żądania wyłączenia sędziego. Ustawodawca, kształtując przesłanki wyłączenia sędziego, ma więc w tym zakresie znaczny zakres swobody regulacyjnej. Na ustawodawcy spoczywa obowiązek takiego ukształtowania wyłączenia sędziego, aby umożliwiało ono objęcie wszelkich sytuacji, które mogłyby rodzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności sędziego, jeżeli nie samej strony, to co najmniej obiektywnego, zewnętrznego obserwatora. Jak wskazuje Trybunał, chodzi o wyeliminowanie takich sytuacji faktycznych, „z którymi w stopniu wysoce uprawdopodobnionym łączyć można zagrożenie bezstronności sędziego, a które zarazem uzewewnętrzniają się w takim stopniu, że można je zobiektywizować” (wyrok o sygn. K 1/98, cz. III, pkt 2 uzasadnienia). Dopiero wadliwe, a więc godzące w prawo do bezstronnego sądu, ukształtowanie tej instytucji przez ustawodawcę zwykłego prowadzi do negatywnej konstytucyjnej kwalifikacji przyjętych rozwiązań.

W orzecznictwie europejskim także akcentowane jest znaczenie wyłączenia sędziego dla realizacji prawa gwarantowanego w art. 6 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). Tak jak Konstytucja, Konwencja nie przesądza, jak ma być ukształtowana instytucja wyłączenia sędziego i pozostawia w tym względzie swobodę ustawodawcy krajowemu. Pomimo to, sądy krajowe muszą jednak gwarantować wynikającą z art. 6 ust. 1 Konwencji bezstronność. W kontekście niniejszej sprawy, ważne jest stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), zgodnie z którym samo uczestnictwo na różnych etapach postępowania tego samego sędziego nie prowadzi automatycznie do naruszenia zasady bezstronności. Elementem decydującym o ocenie, czy nastąpiło naruszenie, jest zakres podejmowanych rozstrzygnięć i ich merytoryczny związek (zob. wyroki ETPC z: 26 września 1995 r. w sprawie Diennet przeciwko Francji, skarga nr 18160/91, Lex nr 80413; 24 lipca 2012 r. w sprawie Toziczka przeciwko Polsce, skarga nr 29995/08, Lex nr 1191991). W wyroku w sprawie Toziczka przeciwko Polsce ETPC wskazał, że udział w różnych fazach postępowania tego samego sędziego w rozpoznawaniu danej sprawy prowadzi do naruszenia gwarantowanego w art. 6 Konwencji prawa do rzetelnego procesu przez niezachowanie wymogu bezstronności, o ile ten sam sędzia dokonuje oceny własnych merytorycznych rozstrzygnięć wydanych we wcześniejszych instancjach (zob. też wyroki ETPC z: 29 lipca 2004 r. w sprawie San Leonard Band Club przeciwko Malcie, skarga nr 77562/01, Lex nr 139415; 3 lipca 2012 r. w sprawie Lewandowski przeciwko Polsce, skarga nr 66484/09, Lex nr 1169127; 15 grudnia 2005 r. w sprawie Kyprianou przeciwko Cypru, skarga nr 73797/01, Lex nr 166242). Stanowisko ETPC dotyczy nie tylko sytuacji, w których sędzia brał udział w instancji niższej w wydawaniu zaskarżonego orzeczenia, ale również, jeżeli uczestniczył – niekoniecznie jako sędzia – w merytorycznym rozpatrywaniu sprawy. W sprawie Švarc i Kavnik przeciwko Słowenii ETPC dopatrywał się naruszenia zasady bezstronności w sytuacji, gdy profesor prawa przedstawił opinię prawną dla sądu pierwszej instancji, a następnie jako sędzia Sądu Konstytucyjnego uczestniczył w rozpatrywaniu skargi konstytucyjnej (zob. wyrok ETPC z 8 lutego 2007 r., skarga nr 75617/01, Lex nr 224387). Z drugiej strony, w sprawie Warsicka przeciwko Polsce, ETPC stwierdził, że przy ocenie dopuszczalności skargi kasacyjnej może uczestniczyć sędzia, który rozpoznawał apelację. Taka ocena wynikała z tego, że nie było wymaganego związku

między merytorycznym rozpoznaniem sprawy (rozpatrzenie zarzutów podniesionych w apelacji), a raczej techniczną kwestią oceny spełnienia ustawowych przesłanek dopuszczalności skargi kasacyjnej (zob. wyrok ETPC z 16 stycznia 2007 r., skarga nr 2065/03, Lex nr 211807).

4. Analiza zgodności.

4.1. Skarżący domaga się, aby ustawodawca uznał, że sam fakt orzekania po raz drugi w postępowaniu apelacyjnym, przez sędziego, który brał udział w wydaniu orzeczenia uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania, *a priori* przesądzał, że sędzia nie jest bezstronny. W opinii skarżącego, sąd drugiej instancji, formułując wytyczne dla sądu pierwszej instancji, tym samym wyraża swój pogląd w sprawie co do sprawstwa i winy oskarżonego. Następnie orzekając po raz drugi w sprawie tego samego oskarżonego, weryfikuje spełnienie przez sąd pierwszej instancji sformułowanych przez siebie wytycznych. Dochodzi więc do sytuacji, w której ten sam sędzia kontroluje *de facto* wydane przez siebie orzeczenie, w którym dał wyraz swojemu zapatrywaniu na sprawę. Rodzi to na tyle duże zagrożenie bezstronności podczas ponownego rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji, że możliwość ta powinna znaleźć się wśród bezwzględnych przesłanek wyłączenia sędziego (*iudex in habilis*).

4.2. Ocenę powyższego zarzutu należało poprzedzić ogólnymi uwagami dotyczącymi kształtowania przesłanek wyłączenia sędziego.

W orzecznictwie i w doktrynie ugruntowane jest stanowisko, że wyłączenie sędziego z mocy prawa traktuje się jako rozwiązanie wyjątkowe. Stanowi ono odstępstwo od reguły, że każdy sędzia jest władny do orzekania w sprawie należącej do właściwości sądu, w którym orzeka. Odstępstwo to powinno obejmować wyłącznie nadzwyczajne sytuacje, które silnie przemawiają za koniecznością powstrzymania się sędziego od udziału w danej sprawie. Chodzi o takie sytuacje faktyczne, których wystąpienie może prowadzić do racjonalnie podnoszonych wątpliwości co do bezstronności sędziego, a praktycznie niemożliwe jest dowiedzenie ich nieprawdziwości. Przy czym chodzi tutaj o wątpliwości obiektywnie uzasadnione, a nie jakiegokolwiek wątpliwości czy też tylko pozory braku bezstronności.

Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że pierwszeństwo powinny mieć takie ograniczenia praw i wolności sędziego, które nawiązują do postawy indywidualnego sędziego w kontekście konkretnej sprawy i pozwalają ją oceniać, nie zaś te, które opierają się na ustawowych założeniach, z góry przesądzających, iż sędzia nie może być bezstronny (zob. wyrok o sygn. SK 53/04, cz. III, pkt 4 uzasadnienia). To znaczy, że ustawodawca powinien wprowadzać przede wszystkim gwarancje bezstronności sędziowskiej, które z mocy ustawy nie pozbawiają prawa do oceny indywidualnej postawy sędziego w danej sprawie i niejako obiektywnie przypisują mu cechę stronniczości. Ustawodawca powinien przede wszystkim stosować takie rozwiązania, które nie mają charakteru absolutnych zakazów, tzn. powodujących z mocy prawa, automatycznie, nieodwracalnych skutków, z punktu widzenia osób podlegających tym ograniczeniom.

Jak już wskazano wyżej, istotą przesłanki wyłączenia sędziego, określonej w art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k., jest wyłączenie od udziału w sprawie sędziego, który z uwagi na to, że wydał już w tej sprawie określone orzeczenie i w związku z tym ma wyrobiony pogląd na sprawę, mógłby podczas ponownego rozpoznania sprawy sugerować się treścią wydanego przez siebie rozstrzygnięcia.

W piśmiennictwie wskazuje się, że wyłączenie przewidziane w art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. z perspektywy bezstronności sądu nie jest niezbędne, niemniej służy wzmocnieniu bezstronności składu orzekającego. Sędzia, choć nie kontroluje w omawianej sytuacji własnego orzeczenia, to jednak przedstawił już swoje stanowisko w danej sprawie, i aby nie rodziły się podejrzenia, że na to stanowisko może w jakiś sposób wpływać wcześniej ukształtowany pogląd w danym postępowaniu, wyłączenie to znajduje uzasadnienie (zob. W. Jasiński, *op.cit.*, s. 310-311).

Zdaniem skarżącego, z wyrobieniem sobie poglądu na sprawę przez sędziego mamy do czynienia także w sytuacji procesowej przedstawionej w skardze konstytucyjnej. W jego opinii, w razie ponownego orzekania przez sędziego w drugiej instancji w sprawie tego samego oskarżonego, po uprzednim uchynieniu orzeczenia sądu pierwszej instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, sędzia z założenia nie będzie bezstronny. Skarżący nie przedstawił jednak argumentacji, która potwierdziłaby jego rozumowanie. Przede wszystkim, wątpliwości budzi twierdzenie skarżącego, że sędzia, uczestnicząc w pierwszym postępowaniu apelacyjnym, które kończy się uchynieniem wyroku sądu pierwszej instancji i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania, co do zasady, wyrabia sobie jednoznaczny pogląd na temat sprawstwa i winy oskarżonego, co następnie wpływa na jego postawę podczas rozpoznania kolejnej apelacji w sprawie. Tym samym skarżący błędnie utożsamia rolę sądu karnego w pierwszej instancji z sądem apelacyjnym.

Postępowanie apelacyjne zasadniczo sprowadza się do kontroli zaskarżonego orzeczenia sądu pierwszej instancji, dokonywanej na podstawie akt sprawy przez sąd. Sąd apelacyjny utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie, jeśli po rozważeniu wszystkich zarzutów i wniosków wskazanych w środku odwoławczym uzna zarzuty za niesłuszne. Sąd odwoławczy może zmienić ustalenia faktyczne sądu pierwszej instancji wyjątkowo, tylko wtedy gdy ocena dowodów dokonana przez sąd pierwszej instancji jest tak jednoznacznie wadliwa, że bez naruszenia gwarancyjnej roli zasad bezpośredniości i dwuinstancyjności możliwe jest, na podstawie tych samych dowodów, w postępowaniu odwoławczym, dokonanie odmiennych ustaleń (zob. wyrok SN z 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt V KK 341/10, Lex nr 848184, zob. T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1-467*, Warszawa 2014).

Natomiast, uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania następuje w sytuacji, gdy sąd odwoławczy na podstawie materiału dowodowego, zebranego przez sąd pierwszej instancji, nie może wydać merytorycznego orzeczenia. Jak wskazuje się w doktrynie, podstawą uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania może być brak spójności między wyrokiem a uzasadnieniem lub pomiędzy stanem faktycznym a wyjaśnieniem kwalifikacji prawnej czynów przypisanych oskarżonemu (zob. K. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Ważny, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2014). W takim wypadku postępowanie apelacyjne ma charakter kasatoryjny, a sąd drugiej instancji, co do zasady, nie rozpoznaje istoty sprawy i nie rozstrzyga o zasadności postawionych oskarżonemu zarzutów.

Oceny tej nie zmienia zamieszczenie w wyroku sądu drugiej instancji zapatrywań prawnych i wskazań co do dalszego postępowania dla sądu pierwszej instancji. Sąd drugiej instancji, który uchyla wyrok sądu pierwszej instancji i przekazuje mu sprawę do ponownego rozpoznania, w żadnym razie nie może przesądzać oceny dowodów, ani też wypowiadać się na temat sprawstwa i winy oskarżonego. Celem art. 442 § 3 k.p.k. nie jest bowiem skrępowanie sądu, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania, ale chodzi o unikanie popełniania tych samych błędów w kolejnych orzeczeniach. Nowe rozstrzygnięcie sądu ponownie rozpoznającego sprawę musi być zawsze wyrazem oceny i decyzji tego sądu. Ograniczenia wynikające z orzeczenia sądu drugiej instancji mają na celu jedynie zapobieżenie powtórzeniu się okoliczności powodujących wadliwość uchylonego orzeczenia. Sąd uchylający wyrok i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania może więc zalecić uzupełnienie materiału dowodowego, sprawdzenie i wyjaśnienie nasuwających się wątpliwości, przeprowadzenie określonych dowodów czy nawet ponowne rozważenie ustalonych już okoliczności. Wskazania te nie mogą być jednak identyfikowane jako zalecenie innego niż w uchylonym orzeczeniu rozstrzygnięcia merytorycznego danej sprawy, którego uwzględnienie przez sąd ponownie rozpoznający sprawę zwalnia ten sąd z obowiązku dowodowego uzupełnienia postępowania. Nie mogą więc one wskazywać sądowi, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpoznania, kierunku oceny dowodów ani nakazywać mu dopuszczenia określonych dowodów *ex officio* lub zgłaszanych przez strony. Nawet jeżeli sąd odwoławczy, formułując zapatrywania prawne, poinstruuje sąd pierwszej instancji, jaki powinien być kierunek rozstrzygnięcia sprawy, tego rodzaju zalecenia nie wiążą sądu ponownie rozpoznającego sprawę (zob. postanowienia SN z: 27 marca 1996 r., sygn. akt III KRn 206/95, OSNKW nr 5-6/1996, poz. 27; 2 lutego 2009 r., sygn. akt II KK 224/08, OSNKW nr 5/2009, poz. 39; T. Grzegorzczak, [w:] T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014, s. 791; S. Zabłocki, *Postępowanie odwoławcze w nowym kodeksie postępowania karnego*, Warszawa 1997, s. 115).

W sprawie skarżącego sąd drugiej instancji w pierwszym postępowaniu apelacyjnym przeprowadził kontrolę orzeczenia sądu pierwszej instancji, a następnie nie wypowiedział się co do istoty sprawy, ale uchylił orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu wyroku sąd drugiej instancji zarzucił mało wnikliwie i lakonicznie uzasadnienie wyroku sądu pierwszej instancji oraz dokonaną tam wybiórczą, jednostronną i dowolną ocenę zgromadzonych dowodów. W związku z powyższym, w opinii sądu apelacyjnego, sąd pierwszej instancji „powinien dokonać wnikliwej i rozważnej analizy wszystkich dowodów osobowych zgromadzonych w sprawie, a dokonane na podstawie tej analizy – przeprowadzonej w zgodzie z treścią art. 7 k.p.k. – ustalenia faktyczne, poddać właściwej ocenie prawnej, a swoje oceny i dokonane ustalenia prawidłowo zrelacjonować w uzasadnieniu rozstrzygnięcia” (wyrok SN z 22 lutego 2012 r., sygn. akt WA 1/12, s. 7 uzasadnienia).

W świetle powyższego, nie można zgodzić się z twierdzeniem skarżącego, że sąd drugiej instancji, uchylając wyrok sądu pierwszej instancji i przekazując sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania, ma z założenia „wyrobiony kategoriyczny pogląd” na temat sprawstwa i winy oskarżonego. Na gruncie obowiązujących przepisów, sąd odwoławczy nie może formułować sugestii co do kierunku ustaleń faktycznych, oceny dowodów, a także sposobu merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Tym bardziej nie może zajmować stanowiska w sprawie sprawstwa czy winy oskarżonego. Wszelkie tego rodzaju sugestie nie są wiążące dla sądu pierwszej instancji. Jednocześnie sąd odwoławczy podczas ponownego rozpoznania sprawy kontroluje prawidłowość ustaleń poczynionych przez sąd pierwszej instancji na podstawie uzupełnionego materiału dowodowego.

W piśmiennictwie zwraca się uwagę na korzystne aspekty ponownego orzekania przez sędziego sądu odwoławczego, który raz uchylił orzeczenie w sprawie. Sędzia taki może skuteczniej skontrolować, czy zapatrywania prawne i wskazania sądu odwoławczego po zwrocie sprawy do ponownego rozpatrzenia zostały zrealizowane. W praktyce regułą jest więc wyznaczanie sędziego po raz wtóry do tej samej sprawy. Tak trafnie wskazuje się w doktrynie: „rolą instancji odwoławczej jest nie tyle osądzenie sprawy, co osądzenie zaskarżonego orzeczenia” (zob. P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do artykułów 1-296*, Warszawa 2011, s. 3).

Tym samym nie można uznać, że w zaistniałej sytuacji procesowej – w świetle konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd – mamy do czynienia z nadzwyczajną i obiektywną okolicznością, która silnie przemawia za brakiem bezstronności sędziego. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że brak obowiązku wyłączenia sędziego z mocy prawa w sytuacji, gdy uchyla on wyrok w postępowaniu apelacyjnym i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania, a następnie na skutek apelacji ponownie orzeka w tej sprawie, mieści się w gwarantowanym konstytucyjnie standardzie prawa do bezstronnego sądu.

4.3. Jednocześnie, na co słusznie wskazują w swoich pismach Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny, brak możliwości wyłączenia sędziego z mocy prawa od udziału w postępowaniu apelacyjnym, w sytuacji gdy sędzia ten brał udział w wydaniu orzeczenia uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania, nie oznacza, że sędzia ten nie może być wyłączony od udziału w sprawie. Jeżeli bowiem pojawią się uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności, nie ma żadnych przeszkód, aby zaistniałą sytuację ocenić z punktu widzenia art. 41 § 1 k.p.k. Nie chodzi tutaj jednak o automatyczne i generalne uznanie, że orzekający w postępowaniu apelacyjnym sędzia, który brał już udział w postępowaniu w tej sprawie o uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania, podlega wyłączeniu na podstawie tego przepisu. Przepis ten stwarza natomiast możliwość wyłączenia z orzekania sędziego, co do którego obiektywizmu mogą zaistnieć wątpliwości. W praktyce za takie wątpliwości co do bezstronności sędziego uznaje się właśnie sytuacje, w których sędzia, uchylając orzeczenie sądu, w sposób klarowny ujawnił swój pogląd co do *meritum* sprawy. W takim wypadku sędzia ten jest traktowany jako *iudex suspectus* i podlega wyłączeniu na podstawie art. 41 § 1 k.p.k. (zob. wyrok SN z 8 lutego 2011 r., sygn. akt V KK 227/10, OSNKW nr 4/2011, poz. 35; W. Jasiński, *op.cit.*, s. 309).

Trybunał raz jeszcze przypomina, że podmiotowym prawem o randze konstytucyjnej jest prawo do bezstronnego sądu, które urzeczywistnia się nie tylko przez wyłączenie sędziego z mocy prawa. Z Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe do określonego kształtu wyłączenia sędziego. Instytucja ta ma charakter ustawowy, co daje ustawodawcy znaczną swobodę regulacyjną. Zdaniem Trybunału, zagwarantowanie prawa do bezstronnego sądu w kontekście wyłączenia sędziego oznacza konieczność objęcia wyłączeniem wszelkich sytuacji, które wywołują uzasadnione wątpliwości co do bezstronności sędziego. Jednak w jakiej formie to nastąpi – czy z mocy prawa, czy też na mocy orzeczenia sądu – leży w gestii ustawodawcy.

Zgodnie z przyjętą w procedurze karnej koncepcją, do katalogu przesłanek względnych wyłączenia sędziego należą przesłanki wynikające z konkretnych okoliczności danego postępowania, podlegające właśnie z tego względu elastycznej ocenie, która może prowadzić do stwierdzenia, że występują podstawy wyłączenia sędziego, z uwagi na zagrożenie bezstronności i obiektywizmu orzekania. Trybunał zauważa, że przedstawiona w skardze konstytucyjnej sytuacja nie wykluczała złożenia przez skarżącego wniosku o wyłączenie sędziów z uwagi na, jak twierdzi skarżący, uprzednie wyrażenie przez nich „swojego poglądu w sprawie”. Z akt sprawy nie wynika jednak, aby skarżący zgłosił wniosek o wyłączenie sędziego w trybie art. 41 k.p.k., co – jak się wydaje – mogłoby być skuteczne dla osiągnięcia celu stawianego w niniejszej skardze konstytucyjnej.

4.4. Na zakończenie należy podkreślić, że swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania przesłanek wyłączenia sędziego ograniczona zostaje przez konieczność uwzględniania treści innych zasad i wartości konstytucyjnych, w tym również i tych kształtujących poszczególne elementy prawa określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału wśród tych ostatnich wymienia się przede wszystkim prawo innych uczestników postępowania do rozpatrzenia ich sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki. Nazbyt szerokie rozbudowanie katalogu przesłanek bezwzględnej wyłączenia sędziego z mocy prawa, także o postulowaną przez skarżącego przesłankę, mogłoby przyczynić się w praktyce sądowego stosowania prawa do znacznego wydłużenia, a czasem (w wypadku mniejszych sądów) do zablokowania rozstrzygnięcia spraw.

Jak zauważył Trybunał w wyroku o sygn. SK 27/01, „realizacja prawa strony do żądania wyłączenia sędziego może rzutować bezpośrednio na warunki i zakres korzystania przez innych uczestników postępowania z instytucji procesowych, stanowiących z kolei zabezpieczenie sprawnego i niezagrożonego przewlekłością przebiegu postępowania” (cz. III, pkt 3 uzasadnienia). Mamy więc w tej sytuacji do czynienia z konkurencją praw wynikających

z regulacji ustawowych, praw pełniących przy tym rolę gwarancyjną w stosunku do poszczególnych elementów normatywnych konstytucyjnego prawa do sądu. Ustawodawca nie może wprowadzać rozwiązań, które realizują jedną tylko z tych wartości konstytucyjnych, abstrahując od innych, także podlegających ochronie konstytucyjnej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

48

WYROK
z dnia 21 kwietnia 2015 r.
Sygn. akt P 40/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 kwietnia 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu:

czy art. 62 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe, pomimo uprzedniego zastosowania, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.), wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, swoistej sankcji podatkowej, polegającej na obowiązku zapłaty podatku w efekcie samego wystawienia fikcyjnej faktury wskazującej kwotę podatku, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 62 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe, polegające na wystawieniu faktury dokumentującej czynność niewykonaną, tej samej osoby fizycznej, która uprzednio, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.), została zobowiązana do zapłaty podatku w kwocie wykazanej na tej fakturze, jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z 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.

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 maja 2015 r. w Dz. U. poz. 601.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu (dalej: Sąd Rejonowy) postanowieniem z 17 maja 2013 r. (sygn. akt II K 972/12) (które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 15 lipca 2013 r.) wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 62 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, ze zm.; dalej: k.k.s.) w zakresie, w jakim dopuszcza odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe, pomimo uprzedniego zastosowania, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.; dalej: ustawa o VAT), wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, swoistej sankcji podatkowej, polegającej na obowiązku zapłaty podatku w efekcie samego wystawienia fikcyjnej faktury wskazującej kwotę podatku, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Wątpliwości Sądu Rejonowego co do konstytucyjności wskazanych przepisów powstały na tle następującego stanu faktycznego:

Decyzjami z 25 stycznia, 14 kwietnia i 19 lipca 2011 r. dyrektor urzędu kontroli skarbowej określił oskarżonemu kwoty podatku od towarów i usług (dalej: podatku VAT) do zapłaty w wysokości tego podatku wynikającej z wystawionych, nierzetelnych faktur VAT – odpowiednio za okres od stycznia do grudnia 2007 r., od stycznia do grudnia 2008 r. oraz od stycznia do grudnia 2009 r. Decyzje te, w zakresie kwoty podatku do zapłaty z tytułu wystawionych faktur VAT, zostały utrzymane w mocy decyzjami dyrektora izby skarbowej z 26 kwietnia, 26 czerwca oraz 5 października 2011 r.

27 lipca 2012 r. inspektor kontroli skarbowej skierował akt oskarżenia przeciwko oskarżonemu o przestępstwa skarbowe:

– z art. 62 § 2 w związku z art. 6 § 2 k.k.s., polegające na tym, że oskarżony od stycznia 2007 r. do grudnia 2008 r., prowadząc działalność gospodarczą, działając w krótkich odstępach czasu, w wykonaniu tego samego zamiaru, wystawiał nierzetelne faktury VAT, dokumentując czynności, które nie zostały faktycznie wykonane;

– z art. 54 § 2 i art. 62 § 2 w związku z art. 6 § 2 k.k.s., polegające na tym, że oskarżony od lutego 2009 r. do stycznia 2010 r. uchylał się od opodatkowania wskutek nieujawnienia podatku wynikającego z wystawionych nierzetelnych faktur VAT, wbrew art. 103 ust. 1 oraz art. 108 ust. 1 ustawy o VAT, przez co uszczuplił podatek VAT za okres od stycznia 2009 r. do grudnia 2009 r.

7 września 2012 r. Sąd Rejonowy wydał wyrok nakazowy, w którym uznał oskarżonego za winnego popełnienia zarzucanych mu czynów. Od wyroku nakazowego 21 września 2012 r. został wniesiony sprzeciw. Rozpoznając sprawę oskarżonego, Sąd Rejonowy postanowił wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.

1.2. Wątpliwości Sądu Rejonowego wzbudziła dopuszczalność pociągnięcia do odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe, na podstawie art. 62 § 2 k.k.s., osoby fizycznej, wobec której, za ten sam czyn, tj. wystawienie nierzetelnej (fikcyjnej) faktury, zastosowano obowiązek zapłaty podatku na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 62 § 2 k.k.s. z art. 42 ust. 1 Konstytucji, Sąd Rejonowy wskazał, że konstytucyjne pojęcie odpowiedzialności karnej, a tym samym zakres stosowania zasad wynikających z art. 42 Konstytucji, ma szerszy zakres znaczeniowy niż użyte w kodeksie karnym i nie może być ustalane przez odwołanie do obowiązującego ustawodawstwa. Obejmuje ono wszelkie postępowania, których celem jest ustalenie naganności ludzkiego zachowania i wymierzenie za to sankcji o charakterze represyjnym. Sąd Rejonowy wskazał ponadto, że dla przyjęcia odpowiedzialności karnej w rozumieniu konstytucyjnym konieczne jest stwierdzenie istnienia czterech cech ingerencji państwa. Po pierwsze, odpowiedzialność karna musi dotyczyć osoby fizycznej lub prawnej. Po drugie, podejmowanie ingerencji następuje na skutek negatywnie ocenionego przez ustawodawcę stanu rzeczy i, po trzecie, ma na celu ochronę porządku społecznego przed powstawaniem stanów rzeczy negatywnie ocenianych przez prawodawcę (funkcja prewencyjna). Po czwarte, ingerencja państwa (dany instrument prawny) jest nakierowana na zadanie dolegliwości danemu podmiotowi, czyli oznacza wykracanie poza zakres absolutnie niezbędny do uniemożliwienia powstania określonego stanu rzeczy ocenianego negatywnie oraz poza zakres niezbędny do usunięcia skutków naruszenia prawa i przywrócenia stanu zgodnego z prawem (funkcja represyjna). W opinii Sądu Rejonowego, powyższe przesłanki odpowiedzialności karnej w rozumieniu konstytucyjnym pozostają spełnione na gruncie regulacji art. 108 ust. 1 ustawy o VAT. Przepis ten stosowany w postępowaniu podatkowym oraz art. 62 § 2 k.k.s. znajdujący następnie zastosowanie w postępowaniu karnym tworzą, zdaniem Sądu Rejonowego, mechanizm prawny rodzący skutki sprzeczne z Konstytucją.

Odnośnie do zarzutu niezgodności art. 62 § 2 k.k.s. z art. 2 Konstytucji, Sąd Rejonowy wskazał, że w jego ocenie – przy założeniu, że obowiązek zapłaty podatku przewidziany w art. 108 ust. 1 ustawy o VAT wobec wystawcy fikcyjnej faktury nosi cechy odpowiedzialności karnej w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji – w sytuacji gdy co do tej samej osoby oskarżonej o czyn określony w art. 62 § 2 k.k.s. wymierzona miałaby być następnie w postępowaniu karnym skarbowym przewidziana w tym przepisie kara grzywny, można mówić o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, a tym samym niezgodności w tym zakresie art. 62 § 2 k.k.s. z art. 2 Konstytucji.

Sąd Rejonowy, uzasadniając z kolei zarzut niezgodności art. 62 § 2 k.k.s. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wskazał, że równość wobec prawa, stanowiąca w art. 32 ust. 1 Konstytucji, oznacza, że jednakowe prawa i obowiązki będą dotyczyć wszystkich osób należących do tych samych kategorii, przy czym wyróżnienie tych kategorii nie może być arbitralne, lecz powinno być oparte na kryteriach możliwych do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa. W świetle takich założeń, w opinii Sądu Rejonowego, w sytuacji opisanej w pytaniu prawnym dochodzi do nieuzasadnionego różnicowania podmiotów – osób fizycznych ponoszących odpowiedzialność karną na podstawie przepisów k.k.s. – na te podmioty, których odpowiedzialność za czyny zabronione pod groźbą kary ogranicza się do odpowiedzialności przewidzianej w k.k.s. oraz te podmioty, które odpowiadają ponadto karnie również na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT.

2. W imieniu Sejmu, w piśmie z 28 listopada 2014 r., stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Sejm wskazał, że Sąd Rejonowy – uznając, że art. 62 § 2 k.k.s. obejmuje swym zakresem wystawianie tzw. fikcyjnych faktur VAT – nie dokonał właściwej wykładni zakwestionowanego przepisu. W opinii Sejmu, interpretacja Sądu Rejonowego nie jest zgodna z literalną i systemową wykładnią art. 62 § 2 k.k.s. Dyspozycją § 2 artykułu 62 k.k.s. objęte zostały bowiem wyłącznie faktury wymienione w jego § 1, tj. faktury za wykonanie świadczenia, co zgodnie z zasadami wykładni językowej eliminuje faktury puste z zakresu desygnatów pojęcia „faktura nierzetelna” użytego w art. 62 § 2 k.k.s. Oznacza to, zdaniem Sejmu, że wystawianie fikcyjnych faktur VAT nie należy do zakresu regulacji art. 62 § 2 k.k.s., lecz wyczerpuje znamiona art. 271 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.).

Sejm uznał ponadto za nietrafny pogląd, zgodnie z którym wystawcy fikcyjnych faktur VAT – w związku z tym, że w świetle art. 108 ust. 1 ustawy o VAT mają obowiązek uiszczenia kwoty wskazanej w tej fakturze – godzą w obowiązek podatkowy i należy względem nich zastosować art. 62 § 2 k.k.s. Zdaniem Sejmu, art. 108 ust. 1 ustawy o VAT nie stanowi samostojnej podstawy powstania obowiązku podatkowego, lecz sankcją podatkową wymierzaną w wysokości kwoty wskazanej na fikcyjnej fakturze.

W konkluzji, w opinii Sejmu, brak jest zależności między odpowiedzią na pytanie o konstytucyjność art. 62 § 2 k.k.s. w zakresie, w jakim przewiduje odpowiedzialność karnoskarbową osoby, na którą za ten sam czyn, polegający na wystawieniu faktury dokumentującej fikcyjne zdarzenie gospodarcze, nałożono wcześniej obowiązek uiszczenia kwoty podatku na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT, a rozstrzygnięciem toczącej się przed sądem sprawy. Brak relewancji powoduje, zdaniem Sejmu, że wydanie przez Trybunał wyroku co do *meritum* jest niedopuszczalne, a to uzasadnia umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.2. Niezależnie od powyższych ustaleń Sejm sformułował ponadto zastrzeżenia co do dopuszczalności rozstrzygnięcia pytania prawnego w zakresie kontroli zakwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 1 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji ze względu na brak wymaganego uzasadnienia. W opinii Sejmu, wypowiedź Sądu Rejonowego odnośnie do art. 32 ust. 1 Konstytucji nie spełnia obowiązku uzasadnienia postawionych zarzutów wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, gdyż nie określa, w czym wyraża się naruszenie przez art. 62 § 2 k.k.s. zasady równości wobec prawa. Odnosząc się do braku uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji, Sejm zwrócił uwagę, że Sąd Rejonowy nie traktował tej regulacji jako wzorca kontroli, lecz wyłącznie jako punkt odniesienia konstrukcji tezy o prawnokarnym charakterze sankcji wynikającej z art. 108 ust. 1 ustawy o VAT. W konkluzji Sejm wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania zakwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 1 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji.

3. W piśmie z 13 stycznia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o orzeczenie, że art. 62 § 2 k.k.s. w zakresie, w jakim przewiduje odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe, polegające na wystawianiu faktury dokumentującej czynność faktycznie niewykonaną, tej samej osoby fizycznej, która uprzednio, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT, została zobowiązana do zapłacenia podatku w kwocie

wykazanej na tej fakturze, jest zgodny z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Odnosząc się do kwestii formalnych związanych z zakresem i dopuszczalnością rozpoznania przez Trybunał pytania prawnego Sądu Rejonowego, Prokurator Generalny poddał szczegółowej analizie problem, czy art. 62 § 2 k.k.s. został prawidłowo wskazany przez Sąd Rejonowy jako przepis mający wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zadane zostało pytanie prawne, czy też w sprawie tej podstawą rozstrzygnięcia powinien być wyłącznie art. 271 § 1 k.k. W szczególności zasadniczą była tu odpowiedź na pytanie, czy – jak uznał Sąd Rejonowy – art. 62 § 2 k.k.s. ma zastosowanie do zachowań polegających na wystawianiu tzw. faktur pustych (fikcyjnych), tj. dokumentujących zdarzenia, które nie miały miejsca w rzeczywistości, czy też zachowania takie nie są objęte zakresem tego przepisu. W opinii Prokuratora Generalnego – zważywszy na rozbieżności występujące w orzecznictwie oraz doktrynie co do kwalifikacji prawnej wystawiania fikcyjnych faktur – należy uznać, że wykładnia art. 62 § 2 k.k.s., zgodnie z którą przepis ten w ogóle nie ma zastosowania do działań polegających na wystawianiu takich faktur, nie została utrwalona w sposób bezsporny w takim stopniu, aby można było jednoznacznie stwierdzić, że Sąd Rejonowy – w stanie faktycznym i prawnym sprawy, w której skierował pytanie prawne – bezpodstawnie uznał, iż kwestionowany przepis będzie miał wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie to zostało skierowane. W związku z powyższym, w opinii Prokuratora Generalnego, zasadne jest przyjęcie, że pytanie prawne w powyższym zakresie spełnia przesłankę funkcjonalną.

Jednocześnie Prokurator Generalny wskazał, że w sprawie, w której zostało skierowane pytanie prawne, nie znajduje zastosowania art. 62 § 5 k.k.s., który przewiduje odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe. Pytanie prawne Sądu Rejonowego – w części, w jakiej dotyczy konstytucyjności art. 62 § 2 k.k.s. w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe, pomimo uprzedniego zastosowania, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT, wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, swoistej sankcji podatkowej, polegającej na obowiązku zapłaty podatku w efekcie samego wystawienia fikcyjnej faktury wskazującej kwotę podatku – nie spełnia zatem przesłanki funkcjonalnej.

3.2. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 62 § 2 k.k.s. z art. 42 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny wskazał, że pytanie prawne Sądu Rejonowego nie spełnia wymogów formalnych pozwalających na jego rozpoznanie, gdyż wyżej wymieniony zarzut nie został przez sąd pytający uzasadniony. W ocenie Prokuratora Generalnego, argumentacja sądu pytającego dotycząca zarzutu niezgodności z art. 42 ust. 1 Konstytucji odnosi się wyłącznie do art. 108 ust. 1 ustawy o VAT – w tym zakresie sąd ograniczył się do wykazania, że w jego ocenie odpowiedzialność na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT ma charakter odpowiedzialności karnej w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji. Sąd Rejonowy nie wykazał natomiast, w jaki sposób art. 62 § 2 k.k.s. w zaskarżonym zakresie narusza art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Za niespełnianie wymogów formalnych Prokurator Generalny uznał także uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 62 § 2 k.k.s. z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W szczególności, w opinii Prokuratora Generalnego, Sąd Rejonowy nie skonkretyzował, w jaki sposób kwestionowana regulacja narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie przytoczył argumentów oraz dowodów uzasadniających ten zarzut.

W rezultacie Prokurator Generalny uznał, że pytanie prawne w zakresie dotyczącym zarzutu niezgodności art. 62 § 2 k.k.s. z art. 32 ust. 1 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji nie spełnia wymogów określonych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK pozwalających na jego merytoryczne rozstrzygnięcie przez Trybunał. W tym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.3. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 62 § 2 k.k.s. z art. 2 Konstytucji Prokurator Generalny poddał analizie regulację zawartą w art. 108 ust. 1 ustawy o VAT, a w szczególności charakter prawny określonego tam obowiązku zapłaty podatku wykazanego w wystawionej fakturze VAT. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że art. 108 ust. 1 ustawy o VAT stanowi implementację do krajowego porządku prawnego art. 203 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1, ze zm.; dalej: dyrektywa 2006/112). W opinii Prokuratora Generalnego, wprowadzona w art. 108 ust. 1 ustawy o VAT regulacja (podobnie jak regulacja zawarta w art. 203 dyrektywy 2006/112) wynika ze szczególnej roli faktury we wspólnym systemie VAT, tj. z faktu, że dla podatnika otrzymującego fakturę staje się ona zwykle podstawą do obniżenia podatku należnego czy też żądania zwrotu podatku. Zobowiązanie wystawcy faktury do zapłaty podatku, bez względu na jego związek z czynnością opodatkowaną, stanowi swego rodzaju ograniczenie możliwości nadużyć prawa do odliczenia podatku należnego. W ocenie Prokuratora Generalnego, norma wynikająca z art. 108 ust. 1 ustawy o VAT została ustanowiona

właśnie celem zapobieżenia niebezpieczeństwu uszczuplenia wpływów podatkowych przez odliczenie podatku wykazanego na fakturze przez jej odbiorcę. Mając na uwadze tak zrekonstruowany cel, jakiemu służy regulacja zawarta w art. 108 ust. 1 ustawy o VAT, Prokurator Generalny uznał, że przepis ten ma przede wszystkim charakter odstrasząco-prewencyjny. Wprowadzając obowiązek zapłaty podatku wykazanego w fakturach, przepis ten ogranicza także straty Skarbu Państwa poniesione z tytułu oszukańczego odliczania podatku oraz wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku i w tym sensie pełni także funkcję restytutywną. Z tych względów – w opinii Prokuratora Generalnego – art. 108 ust. 1 ustawy o VAT nie może być kwalifikowany jako przepis wprowadzający odpowiedzialność karną w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji. Tym samym nie można przypisać unormowaniu z art. 108 ust. 1 ustawy o VAT charakteru sankcji (kary) podatkowej dublującej sankcją o charakterze karnym (penalnym) przewidzianą w art. 62 § 2 k.k.s. Prokurator Generalny zwrócił także uwagę, że nie można uznać, iż nałożenie na tę samą osobę fizyczną na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT obowiązku zapłaty podatku wykazanego w tzw. pustej fakturze, a następnie kary za przestępstwo skarbowe określone w art. 62 § 2 k.k.s., jest przejawem nieadekwatnej, nieproporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa. W konkluzji Prokurator Generalny wniósł o uznanie, że art. 62 § 2 k.k.s. w zakresie, w jakim przewiduje odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe polegające na wystawianiu w sposób nierzetelny faktury dokumentującej czynność faktycznie niewykonaną, tej samej osoby fizycznej, która uprzednio, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT, została zobowiązana do zapłacenia podatku w kwocie wykazanej w tej fakturze, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawę 21 kwietnia 2015 r. nie stawił się prawidłowo powiadomiony przedstawiciel sądu występującego z pytaniem prawnym.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swoje pisemne stanowiska. Przedstawiciel Ministra Finansów wskazał, że zjawisko wystawiania tzw. „pustych faktur” VAT z roku na rok narasta. Z danych Ministerstwa Finansów wynika w szczególności, że w 2012 r. urzędy skarbowe wydały niespełna 1,5 tys. decyzji dotyczących wystawiania takich faktur, a w ubiegłym roku liczba ta przekroczyła 3 tys. Przedstawiciel Ministra Finansów podkreślił przy tym, że wydane decyzje dotyczyły kwot od niespełna 1 mld 500 mln zł w 2012 r. do ponad 5 mld w 2014 r. Jak dodał, w procedurze wystawiania tzw. „pustych faktur” VAT nierzadko zaangażowane są zorganizowane grupy przestępcze.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przesłanki formalne kontroli konstytucyjności.

1.1. Przeprowadzenie kontroli zgodności z Konstytucją jest dopuszczalne jedynie w sytuacji, gdy zostały spełnione przesłanki postępowania przed Trybunałem. Niespełnienie którejs z dodatknych przesłanek postępowania lub wystąpienie którejs z przesłanek ujemnych oznacza konieczność umorzenia postępowania (por. 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). Aby rozpoznanie pytania prawnego było dopuszczalne, konieczne jest spełnienie zarówno przesłanek ogólnych, tj. mających zastosowanie we wszystkich sprawach bez względu na tryb wszczęcia postępowania, jak i trzech szczególnych przesłanek postępowania przewidzianych przez Konstytucję i ustawę o TK jedynie dla pytania prawnego, tj. przesłanki podmiotowej, przedmiotowej oraz funkcjonalnej. Przesłanka podmiotowa oznacza, że z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału sąd. Z przesłanki przedmiotowej wynika natomiast wymaganie, aby pytanie prawne kwestionowało zgodność aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Z kolei przesłanka funkcjonalna jest spełniona wówczas, gdy przedmiot pytania prawnego stanowi przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału będzie miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą postawiono pytanie prawne (por. art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK).

Nie budzi wątpliwości, że pytanie prawne Sądu Rejonowego spełnia przesłankę podmiotową oraz przedmiotową. Należało natomiast rozważyć spełnienie przesłanki funkcjonalnej.

1.2. W swoim orzecznictwie Trybunał wskazał, że „[p]rzesłanką funkcjonalną pytania prawnego jest jego relewancja, czyli wystąpienie zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Zależność ta jest oparta na bezpośredniej i ścisłej relacji między treścią kwestionowanego

przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą postawione zostało pytanie prawne. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne. Kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego sąd powinien wykazać tę zależność” (postanowienie TK z 3 marca 2009 r., sygn. P 63/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31 oraz powoływane tam postanowienia). Jak wskazuje Trybunał, z reguły brak będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia przesłanki relewancji pytania prawnego wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchamiania instytucji pytań prawnych. „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” (postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57).

1.3. W niniejszej sprawie istnienie przesłanki funkcjonalnej miałyby polegać na tym, że skutkiem wyroku Trybunału orzekającego o niezgodności art. 62 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.) z Konstytucją, w zakresie wskazanym w pytaniu prawnym, byłaby niedopuszczalność skazania oskarżonego przez Sąd Rejonowy za przestępstwo skarbowe.

Sprawa, w związku z którą zostało skierowane pytanie prawne, dotyczy rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności karnoskarbowej oskarżonego za zachowanie polegające na wystawianiu faktur dokumentujących czynności, które nie zostały faktycznie wykonane, tzw. pustych faktur oraz uchylaniu się od opodatkowania wskutek nieujawnienia podatku VAT wykazanego w tych fakturach. Zasadnicze znaczenie dla uznania, że przesłanka funkcjonalna pytania prawnego Sądu Rejonowego jest spełniona, miała zatem ocena, czy art. 62 § 2 k.k.s. został prawidłowo wskazany jako przepis, którego hipoteza obejmuje wystawianie tzw. pustych faktur.

Zgodnie z art. 62 § 2 k.k.s. „Kto fakturę lub rachunek, określone w § 1, wystawia w sposób nierzetelny albo takim dokumentem posługuje się, podlega karze grzywny do 240 stawek dziennych”. W art. 62 § 1 k.k.s. mowa o fakturze lub rachunku „za wykonanie świadczenia”.

W piśmiennictwie ocena tego, czy wystawianie tzw. pustych faktur jest objęte hipotezą art. 62 § 2 k.k.s. pozostaje niejednolita. Obok poglądów, zgodnie z którymi art. 62 § 2 k.k.s. penalizuje także wystawianie faktur dokumentujących czynności, które nie zostały faktycznie wykonane (por. G. Łabuda, [w:] *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, red. P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, Warszawa 2012, s. 610-611; P. Kardas, *Karnoskarbowe aspekty posłużenia się fakturą nierzetelną*, „Prokuratura i Prawo” nr 2/2007, s. 14), prezentowane jest stanowisko, że znamię wyrażone w art. 62 § 2 k.k.s., odwołujące się do faktur „określonych w § 1”, tj. faktur „za wykonanie świadczenia”, oznacza jedynie faktury dotyczące świadczeń, które w rzeczywistości miały miejsce. Wystawianie faktur dotyczących fikcyjnych, nieistniejących świadczeń wyczerpuje zaś wyłącznie znamiona przestępstwa stypizowanego w art. 271 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) (por. J. Duży, *Falszerstwo intelektualne faktury a uszczuplenie podatku od towarów i usług*, „Przegląd Sądowy” nr 11-12/2009, s. 158-159; I. Zgoliński, *Wystawienie lub posługiwanie się nierzetelnym dokumentem podatkowym*, „Prokuratura i Prawo” nr 3/2012, s. 162-163, 168).

Prawna kwalifikacja zachowań polegających na wystawianiu faktur dokumentujących czynności, które nie zostały faktycznie wykonane, budzi także rozbieżności w orzecznictwie sądowym.

W postanowieniu z 15 listopada 2013 r., sygn. akt II KK 295/13 (Lex nr 1391781), Sąd Najwyższy – powołując uchwałę SN z 24 stycznia 2013 r., sygn. akt I KZP 19/12 (OSNKW nr 2/2013, poz. 13) – wskazał, że przed jej podjęciem w orzecznictwie SN prezentowano stanowisko, że wystawienie nierzetelnej faktury należy traktować jako czyn wyczerpujący znamiona przestępstwa skarbowego określonego w art. 62 § 2 k.k.s., stanowiącego *lex specialis* w stosunku do przestępstwa określonego w art. 271 § 1 k.k. (Sąd Najwyższy powołał tu wyrok SN z 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV KK 20/12, Lex nr 1163351 oraz postanowienie SN z 23 listopada 2006 r., sygn. akt IV KK 321/06, OSNKW nr 1/2006, poz. 2251). Jak zaznaczył: „W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2013 roku (I KZP 19/12, R-OSNKW 2013, poz. 13) przyjęto jednak, że reguły wyłączenia wielości ocen mają zastosowanie jedynie w wypadku zbiegu przepisów ustawy, natomiast nie stosuje się ich w razie idealnego zbiegu czynów zabronionych, o którym mowa w art. 8 § 1 k.k.s., co w konsekwencji oznacza, że wykluczone jest, aby przepis Kodeksu karnego skarbowego mógł wyprzeć na zasadzie specjalności lub konsumpcji przepis Kodeksu karnego albo odwrotnie (zob. postanowienie SN z dnia 24 stycznia 2013 r., I KZP 21/12, R-OSNKW 2013, poz. 14). To z kolei powoduje, że jeżeli ten sam czyn będący przestępstwem skarbowym lub wykroczeniem skarbowym wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa lub wykroczenia określonego w przepisach karnych innej ustawy, stosuje się każdy z tych przepisów (art. 8 § 1 k.k.s.)”.

Na uchwałę SN z 24 stycznia 2013 r., o sygn. akt I KZP 19/12, powołał się także Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z 16 stycznia 2014 r., sygn. akt AKa 195/13 (dostępny na stronie internetowej: www.orzeczenia.katowice.sa.gov.pl). W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Apelacyjny przyjął, że uchwała ta „roziewia wątpliwości odnośnie tego jak oceniać działania osób, które wystawiają fikcyjne faktury. W sytuacji gdy godzą one w obowiązki podatkowe (jakikolwiek obowiązek podatkowy – z uwagi na przedmiot ochrony norm w jakich przepis ten funkcjonuje – byle był to czyn przeciwko obowiązkom podatkowym w rozumieniu Ordynacji podatkowej). to właściwym wydaje się być kwalifikowanie takiego zachowania z art. 271 § 1 k.k. jak i art. 62 § 2 k.k.s. Tam natomiast, gdzie wystawienie nierzetelnej faktury nie godzi w żaden obowiązek podatkowy, nie można mówić o zaistnieniu czynu określonego w art. 62 § 2 k.k.s. Wtedy wchodzi w grę wyłącznie kwalifikacja z art. 271 § 1 k.k., gdyż podatnik VAT jako uprawniony i zobowiązany do wystawienia faktury jest inną osobą uprawnioną do wystawienia dokumentu w rozumieniu tego przepisu, sama zaś faktura – dokumentem, o którym w nim mowa, a nie zachodzi już możliwość jego wyłączenia przez art. 62 § 2 k.k.s.”.

W postanowieniu z 25 lutego 2014 r., sygn. akt IV KK 426/13 (dostępne na stronie internetowej: www.sn.pl), Sąd Najwyższy wskazał, że „wystawienie nierzetelnej faktury realizuje znamiona art. 62 § 2 k.k.s., gdy chodzi o uniknięcie lub zmniejszenie podatku, a więc gdy czyn godzi w obowiązek podatkowy. Jeśli natomiast działanie figuruje (pozoruje) powstanie takiego obowiązku, to nie może być mowy o wystawieniu nierzetelnej faktury w rozumieniu art. 62 § 2 k.k.s., lecz jest to zachowanie wyczerpujące znamiona art. 271 § 1 k.k.”.

W świetle powołanego orzecznictwa sądowego Trybunał uznał, że istnieje zależność między odpowiedzią na pytanie prawne Sądu Rejonowego a rozstrzygnięciem sprawy, w związku z którą pytanie prawne zostało zadane. Zależność ta, w opinii Trybunału, jest oparta na bezpośredniej i ścisłej relacji między treścią kwestionowanego przepisu art. 62 § 2 k.k.s. a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą postawione zostało pytanie prawne. Tym samym w powyższym zakresie przesłanka funkcjonalna pytania prawnego Sądu Rejonowego została spełniona.

1.4 Jednocześnie należy wskazać, że sprawa, w której zostało skierowane pytanie prawne, dotyczy odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe z art. 62 § 2 k.k.s. W sprawie nie znalazł zastosowania art. 62 § 5 k.k.s., który przewiduje odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe. Przepis ten nie został także wskazany przez Sąd Rejonowy jako przedmiot kontroli konstytucyjnej. Pytanie prawne Sądu Rejonowego – w części dotyczącej konstytucyjności art. 62 § 2 k.k.s. w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe, pomimo uprzedniego zastosowania, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.; dalej ustawa o VAT), wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, swoistej sankcji podatkowej, polegającej na obowiązku zapłaty podatku w efekcie samego wystawienia fikcyjnej faktury wskazującej kwotę podatku – nie spełnia zatem przesłanki funkcjonalnej. W tym zakresie postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2. Problem konstytucyjny.

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadzał się do odpowiedzi na pytanie, czy pociągnięcie do odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe, na podstawie art. 62 § 2 k.k.s., osoby fizycznej, wobec której, za ten sam czyn, tj. wystawienie nierzetelnej (fikcyjnej) faktury, zastosowano obowiązek zapłaty podatku na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT, stanowi naruszenie zasady *ne bis in idem*, czyli zakazu podwójnego karania.

Zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia tak postawionego problemu miała odpowiedź na pytanie, czy wynikający z art. 108 ust. 1 ustawy o VAT obowiązek zapłaty podatku wykazanego w wystawionej fakturze VAT, ma charakter represyjny (*quasi*-karny) i w związku z tym należy odnosić do niego konstytucyjne gwarancje przewidziane dla odpowiedzialności karnej. Aby odpowiedzieć na tak postawione pytanie, należało zrekonstruować kryteria wyróżniające odpowiedzialność o charakterze karnym (*quasi*-karnym), do której mają zastosowanie konstytucyjne gwarancje przewidziane dla odpowiedzialności karnej, a następnie przebadać charakter prawny obowiązku zapłaty podatku wykazanego w wystawionej fakturze VAT wynikającego z art. 108 ust. 1 ustawy o VAT.

3. Odpowiedzialność o charakterze karnym (*quasi*-karnym) – kryteria wyróżniające.

3.1. Podstawowym kryterium odróżnienia sankcji karnych i sankcji administracyjnych, wskazywanym w orzecznictwie Trybunału, jest ich zasadnicza (główna) funkcja. Przesądza ona o istocie sankcji, która może oprócz tego realizować inne funkcje i cele. Kary administracyjne mają stanowić środek przymusu realizacji normy prawnej, a sankcje karne odpłatę za popełniony czyn niedozwolony (por. wyroki TK z: 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 21; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134; 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2).

Co do zasady za główną funkcję sankcji karnej TK przyjmuje represję, a sankcji administracyjnej – szeroko rozumianą prewencję. W wyroku z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03 (OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103), Trybunał uznał, że o represyjnym charakterze odpowiedzialności decyduje cel i funkcja orzekanych kar. W wyroku z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105), Trybunał stwierdził, że kara administracyjna powinna mieć przede wszystkim charakter prewencyjny i nie ma przy tym znaczenia, że ma również charakter dyscyplinująco-represyjny (por. także wyrok z 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08, OTK ZU nr 3/A/2010 poz. 26). W wyroku z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, TK uznał, że sankcja karna występuje wówczas, gdy norma ma charakter represyjny, a administracyjna – gdy przeważają funkcje i cele prewencyjno-ochronne (por. także wyrok z 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30). W wyroku z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, jako główne funkcje sankcji karnej TK wskazał represję, a sankcji administracyjnej – profilaktykę i prewencję. W wyroku z 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08, Trybunał uznał, że funkcją sankcji karnej jest represja i prewencja, a funkcją sankcji administracyjnej restytucja i prewencja. W orzeczeniu z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93 (OTK w 1994 r. cz. I, poz. 5), stwierdził, że administracyjne kary pieniężne mają charakter mobilizujący do wykonywania obowiązków prawnych.

Jednocześnie Trybunał zwraca uwagę, że „dla określenia charakteru konkretnej instytucji prawnej istotne znaczenie ma nie sama jej nazwa, lecz treść, którą ustawodawca z nią wiąże” (wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91; por. również wyroki z: 21 października 2014 r., sygn. P 50/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 103; 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80). Aby ustalić, czy określony rodzaj odpowiedzialności ma charakter represyjny, istotne jest stwierdzenie, czy charakter norm regulujących określony rodzaj odpowiedzialności jest taki, że istnieje konieczność zastosowania do tej odpowiedzialności gwarancji konstytucyjnych dotyczących odpowiedzialności karnej. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie pełni funkcja określonych środków prawnych (por. wyroki TK z: 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03 oraz 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08), a także stosowanie tychże środków na podstawie indywidualnej, jednostkowej winy sprawcy (por. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50).

Trybunał wielokrotnie podkreślał przy tym, że pomimo generalnego wyznaczenia granicy pomiędzy sankcją karną a sankcją administracyjną, z perspektywy funkcji normy, granica ta jest płynna. Ostateczny wybór pomiędzy karą administracyjną a sankcją karną należy zatem do ustawodawcy (por. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06). Wybór ustawodawcy określania sankcji za naruszenie prawa jest swobodny, chociaż ograniczony przez Konstytucję (por. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95).

3.2. Zagadnienie ustalania karnego charakteru odpowiedzialności było wielokrotnie przedmiotem analiz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC). W orzecznictwie ETPC zostały ustanowione podstawowe kryteria karnego charakteru odpowiedzialności. Zgodnie z orzecznictwem ETPC, po pierwsze, należy brać pod uwagę kwalifikację prawną określonego naruszenia w prawie krajowym (jako mającego charakter karny lub niemającego takiego charakteru). Kryterium to jest jednak jedynie punktem wyjścia dalszej oceny i nie ma znaczenia decydującego. Po drugie, należy zbadać charakter naruszenia. Po trzecie, niezbędne jest uwzględnienie rodzaju sankcji grożącej za dane naruszenie i stopnia jej surowości. Kryterium drugie i trzecie są alternatywne i nie muszą być spełnione łącznie, niemniej ich kumulatywna weryfikacja powinna nastąpić wówczas, gdy oddzielna analiza nie daje jednoznacznego rezultatu co do charakteru odpowiedzialności (por. wyroki ETPC z: 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i inni przeciwko Holandii, skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 i 5370/72, Lex nr 80797, pkt 82; 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji, skarga nr 14939/03, Lex nr 479505, pkt 52-53; por. także orzeczenia ETPC powoływane w wyroku TK z 21 października 2014 r., sygn. P 50/13).

Do orzecznictwa ETPC w kontekście ustalania karnego charakteru odpowiedzialności odwołuje się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał Sprawiedliwości albo TS). Odnośnie do kryterium „charakteru naruszenia” TS wymaga analizy, czy sankcja nakładana na podmiot ma w szczególności cel represyjny (por. wyroki TS z: 5 czerwca 2012 r. w sprawie C-489/10, Postępowanie karne przeciwko Łukaszowi Marcinowi Bondzie, Lex nr 1164162, pkt 37 i 39; 26 lutego 2013 r. w sprawie C-617/10 Åklagaren przeciwko Hans Åkerberg Fransson, Lex 1276262, pkt 35).

4. Charakter prawny obowiązku zapłaty podatku wykazanego w wystawionej fakturze VAT wynikającego z art. 108 ust. 1 ustawy o VAT.

4.1. Zgodnie z art. 108 ust. 1 ustawy o VAT: „W przypadku gdy osoba prawna, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej lub osoba fizyczna wystawi fakturę, w której wykaże kwotę podatku, jest obowiązana do jego zapłaty”. Art. 108 ust. 1 ustawy o VAT wprowadza specyficzną instytucję obowiązku zapłaty

podatku w przypadku wystawienia faktury, w której wykazany został podatek VAT. Regulacja ta znajduje zastosowanie do wszystkich faktur, w tym faktur dokumentujących czynności niedokonane (fikcyjne) (por. wyroki NSA z: 9 stycznia 2014 r., sygn. akt I FSK 14/13; 29 sierpnia 2012 r., sygn. akt I FSK 1537/11; 16 czerwca 2010 r., sygn. akt I FSK 1030/09; 11 grudnia 2009 r., sygn. akt I FSK 1149/08, wszystkie dostępne na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, podobnie jak pozostałe orzeczenia sądów administracyjnych powoływane poniżej). Przepis ten przewiduje szczególny przypadek samoistnego powstania obowiązku podatkowego wskutek samego wystawienia faktury wykazującej kwotę VAT (por. wyroki NSA z: 28 maja 2013 r., sygn. akt I FSK 820/12; 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt I FSK 919/12; 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt I FSK 855/12; 5 marca 2013 r., sygn. akt I FSK 648/12; 5 marca 2013 r., sygn. akt I FSK 647/12; w orzecznictwie sądownoadministracyjnym prezentowany jest także pogląd odmienny, zgodnie z którym jeśli nie było faktycznej czynności wystawcy faktury, nie może w tej sytuacji powstać obowiązek podatkowy, por. wyroki NSA z: 13 marca 2012 r., sygn. akt I FSK 783/11; 29 czerwca 2010 r., sygn. akt I FSK 584/09; 19 listopada 2010 r., sygn. akt I FSK 1830/09 oraz powoływane tam orzecznictwo).

4.2. Art. 108 ust. 1 ustawy o VAT stanowi implementację do polskiego systemu prawnego art. 203 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1, ze zm.; dalej: dyrektywa 2006/112). Art. 203 dyrektywy 2006/112 zastąpił wcześniej obowiązujący art. 21 ust. 1 lit. d (poprzednio: lit. c) szóstej dyrektywy Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku, 77/388/EWG (Dz. Urz. L 145 z 13.6.1977 r., s. 1). Zważywszy na unijny charakter sprawy (co wynika ze wskazanej wyżej okoliczności, że art. 108 ust. 1 ustawy o VAT stanowi implementację art. 203 dyrektywy 2006/112), Trybunał zobowiązany był do wykładni art. 108 ust. 1 ustawy o VAT w świetle art. 203 dyrektywy 2006/112 (wykładni pronunijnej).

4.3. W tym zakresie należy wskazać, że regulacja art. 203 dyrektywy 2006/112 – oraz stanowiąca jej implementację regulacja art. 108 ust. 1 ustawy o VAT – wynika ze szczególnej roli faktury we wspólnym systemie VAT, tj. z faktu, że dla podatnika otrzymującego fakturę staje się ona zwykle podstawą do obniżenia podatku należnego czy też do żądania zwrotu podatku. Innymi słowy, ponieważ w przypadku wystawienia faktury zawierającej wykazaną kwotę podatku, nawet jeżeli faktura ta nie ma odzwierciedlenia w stanie faktycznym, istnieje ryzyko, że adresat takiej faktury potraktuje wykazany w niej podatek jako podatek naliczony podlegający odliczeniu, a władze skarbowe nie wykryją tej nieprawidłowości, zobowiązanie wystawcy faktury do zapłaty podatku bez względu na jego związek z czynnością opodatkowaną stanowi swego rodzaju ograniczenie możliwości dokonywania nadużyć prawa do odliczenia podatku (por. *Dyrektywa VAT. Komentarz*, red. K. Sachs, R. Namysłowski, Warszawa 2008, s. 879).

Takie znaczenie regulacji art. 203 dyrektywy 2006/112 zostało potwierdzone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Znajduje ono także wyraz w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych w kontekście stosowania art. 108 ust. 1 ustawy o VAT.

Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie wskazuje, że regulacja stanowiąca obowiązek zapłaty podatku VAT wykazanego na fakturze, niezależnie od jakiegokolwiek zobowiązania do jego zapłaty z tytułu transakcji podlegającej podatkowi VAT, zmierza do eliminacji ryzyka utraty wpływów podatkowych, które może powodować prawo do odliczenia tego podatku (por. m.in. wyroki TS z: 11 kwietnia 2013 r. w sprawie C-138/12, *Rusedespred*, Lex nr 1297082, pkt 24; 31 stycznia 2013 r. w sprawie C-642/11, *Stroy*, Lex nr 1258555, pkt 32; 31 stycznia 2013 r. w sprawie C-643/11, *ŁWK – 56 EOOD*, Lex nr 1258614, pkt 36; 18 czerwca 2009 r. w sprawie C-566/07, *Staatssecretaris van Financiën przeciwko Stadeco BV*, Lex nr 498853, pkt 28).

Cel regulacji art. 108 ust. 1 ustawy o VAT, tj. zapobieganie nadużyciom w zakresie realizacji prawa do odliczenia podatku VAT wykazanego na fakturze, a tym samym ochrona interesów fiskalnych Skarbu Państwa, wskazywany jest także w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych (por. wyroki NSA: z 5 lutego 2014 r., sygn. akt I FSK 197/13; 10 kwietnia 2013 r., sygn. akt I FSK 359/12; 9 stycznia 2014 r., sygn. akt I FSK 113/13; 29 maja 2013 r., sygn. akt I FSK 1075/12; por. także wyrok WSA w Łodzi z 30 października 2013 r., sygn. akt I SA/Łd 740/13).

4.4. Co istotne, w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości oraz w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych uznaje się, że regulację stanowiącą obowiązek zapłaty podatku VAT wykazanego w wystawionej fakturze niemającej odzwierciedlenia w stanie faktycznym, należy stosować z uwzględnieniem odpowiedzi na pytanie, czy wystawienie faktury VAT powoduje jakiegokolwiek ryzyko obniżenia wpływów z tytułu podatków. W sytuacji

bowiem, w której podatnik wyeliminował takie ryzyko, stosowanie obowiązku zapłaty podatku VAT wykazanego w wystawionej fakturze niemającej odzwierciedlenia w stanie faktycznym, nie jest uzasadnione (celowe), gdyż naruszałoby zasadę neutralności podatku VAT. Innymi słowy, obowiązek zapłaty podatku wykazanego w fakturze nieodzwierciedlającej żadnej transakcji ciąży na jej wystawcy dopóty, dopóki istnieje zagrożenie odliczenia tego podatku przez podatnika otrzymującego fakturę (por. wyroki TS z: 11 kwietnia 2013 r. w sprawie C-138/12, Rusedespred, pkt 24; 31 stycznia 2013 r. w sprawie C-642/11, Stroy, pkt 32; 18 czerwca 2009 r. w sprawie C-566/07, Staatssecretaris van Financiën przeciwko Stadeco BV, pkt 37; 6 listopada 2003 r. w sprawach połączonych C-78/02 do C-80/02, Elliniko Dimosio przeciwko Maria Karageorgou, Katina Petrova i Loukas Vlachos, Lex nr 174079, pkt 50, 52-53; 19 września 2000 r. w sprawie C-454/98, Schmeink & Cofreth i Strobel, Lex nr 82973, pkt 56-61, 63; por. także wyroki NSA z: 13 lutego 2014 r., sygn. akt I FSK 351/13; 5 lutego 2014 r., sygn. akt I FSK 197/13; 20 września 2013 r., sygn. akt I FSK 1309/12; 29 maja 2013 r., sygn. akt I FSK 1075/12; 20 grudnia 2012 r., sygn. akt I FSK 172/12).

4.5. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości zostały sformułowane przesłanki, przy spełnieniu których podmiot, który wystawił fakturę VAT z wykazaną w niej kwotą podatku, może uwolnić się od obowiązku zapłaty tego podatku. W szczególności TS uznał, że obowiązek ustanowiony w art. 203 dyrektywy 2006/112 jest ograniczony możliwością, jaką mogą przewidzieć państwa członkowskie w prawie krajowym, skorygowania nieprawidłowo wyszczególnionego na fakturze podatku, jeżeli wystawca faktury udowodni działanie w dobrej wierze lub jeżeli zapobiegnie on w stosownym czasie i całkowicie niebezpieczeństwu uszczuplenia dochodów podatkowych (por. wyroki TS z: 11 kwietnia 2013 r. w sprawie C-138/12, Rusedespred, pkt 26-29; 31 stycznia 2013 r. w sprawie C-642/11, Stroy, pkt 33; 31 stycznia 2013 r. w sprawie C-643/11, ŁWK – 56 EOOD, pkt 37; 18 czerwca 2009 r. w sprawie C-566/07, Staatssecretaris van Financiën przeciwko Stadeco BV, pkt 36-37; 6 listopada 2003 r. w sprawach połączonych C-78/02 do C-80/02, Elliniko Dimosio przeciwko Maria Karageorgou, Katina Petrova i Loukas Vlachos, pkt 50; 19 września 2000 r. w sprawie C-454/98, Schmeink & Cofreth i Strobel, pkt 56-61, 63). Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości odnośnie do przesłanek, przy spełnieniu których podmiot, który wystawił fakturę VAT z wykazaną w niej kwotą podatku, może uwolnić się od obowiązku zapłaty tego podatku, powoływane jest w orzeczeniach polskich sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z 5 lutego 2014 r., sygn. akt I FSK 197/13; wyrok WSA w Olsztynie z 31 lipca 2014 r., sygn. akt I SA/OI 487/14).

4.6. Dla uzasadnienia tak ustalonego znaczenia art. 203 dyrektywy 2006/112 i – odpowiednio – art. 108 ust. 1 ustawy o VAT podstawowe znaczenie ma zasada neutralności podatku VAT. Jak podkreśla to w swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości, przepisy służące zapewnieniu prawidłowego poboru podatku i zapobieganiu przestępczości podatkowej nie powinny wykraczać poza zakres konieczny do osiągnięcia zamierzonych celów i nie mogą być zatem wykorzystywane w sposób, który podważałby neutralność podatku VAT, stanowiącą główną zasadę wspólnego systemu podatku VAT ustanowionego w przepisach prawa Unii w tej dziedzinie (por. wyroki TS z: 11 kwietnia 2013 r. w sprawie C-138/12, Rusedespred, pkt 28-29; 18 czerwca 2009 r. w sprawie C-566/07, Staatssecretaris van Financiën przeciwko Stadeco BV, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo). Do zasady neutralności w kontekście wykładni art. 108 ust. 1 ustawy o VAT odwołują się także w swoim orzecznictwie polskie sądy administracyjne, podkreślając, że art. 108 ust. 1 ustawy o VAT należy stosować zgodnie z tą zasadą, po dogłębnej analizie, czy zaistniała sytuacja wytworzona faktem wystawienia faktury, o której mowa w tym przepisie, niesie za sobą ryzyko jakiegokolwiek obniżenia wpływów z tytułu podatków. Wyeliminowanie takiego zagrożenia przez samego podatnika lub przez organ podatkowy w toku postępowania podatkowego czyni nieuzasadnionym (niecelowym) jego stosowanie, gdyż naruszałoby to zasadę neutralności VAT i pozostawałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, która wynika z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji (por. wyroki NSA z: 13 lutego 2014 r., sygn. akt I FSK 351/13; 11 marca 2010 r., sygn. akt I FSK 267/09).

4.7. Akcentując wyżej wskazany mechanizm stosowania art. 108 ust. 1 ustawy o VAT oraz cel tej regulacji, jakim jest eliminacja ryzyka uszczuplenia dochodów podatkowych, w orzecznictwie sądownoadministracyjnym określa się ten przepis jako sankcyjno-prewencyjny, mający zapobiegać nadużyciom w systemie VAT (por. wyroki NSA z: 13 lutego 2014 r., sygn. akt I FSK 351/13; 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt I FSK 813/11 oraz wyrok WSA w Krakowie z 15 października 2013 r., sygn. akt I SA/Kr 402/13). Jak się wskazuje, obowiązek zapłaty podatku VAT wykazanego na fakturze zgodnie z art. 108 ust. 1 ustawy o VAT ma postać „swoistej sankcji”, która polega na tym, że niezależnie od tego, czy w sprawie zaistniał obrót będący podstawą opodatkowania podatkiem VAT, jak również niezależnie od rozmiarów i konsekwencji podatkowych tego obrotu, każdy wystawca tzw. pustej faktury musi liczyć się z koniecznością zapłaty wykazanego w niej podatku (por. wyroki NSA z: 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt I FSK 919/12; 23 stycznia 2013 r., sygn. akt I FSK 121/12; 5 marca 2013 r., sygn. akt I FSK 648/12;

por. także T. Michalik, *VAT. Komentarz*, wyd. 10, Warszawa 2014, s. 1051). Jednocześnie wyrażane są poglądy, że obowiązek wynikający z art. 108 ust. 1 ustawy o VAT „typową sankcją nie jest”, gdyż ma na celu nie nałożenie na podatnika obowiązku zapłacenia określonej kwoty z powodu wystawienia fikcyjnej faktury, ale zapobieżenie możliwości odliczenia tego podatku VAT przez otrzymującego tę fakturę (por. wyrok NSA z 9 stycznia 2014 r., sygn. akt I FSK 113/13).

Odnosząc do charakteru obowiązku wynikającego z art. 203 dyrektywy 2006/112 wypowiedział się także Trybunał Sprawiedliwości. W wyroku w sprawie C-642/11 Trybunał Sprawiedliwości wskazał, po pierwsze, na cel obowiązku ustanowionego w art. 203 dyrektywy 2006/112, tj. zapobieganie niebezpieczeństwu uszczuplenia dochodów podatkowych, jakie może wynikać z prawa do odliczenia przewidzianego w art. 167 i nast. dyrektywy 2006/112. Po drugie, TS przywołał, uznając w swoim orzecznictwie, możliwość skorygowania nieprawidłowo wyszczególnionego na fakturze podatku, jeżeli wystawca faktury udowodni działanie w dobrej wierze lub jeżeli zapobiegnie on w stosownym czasie i całkowicie niebezpieczeństwu uszczuplenia dochodów podatkowych. W konkluzji, mając na uwadze powyższe, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że „nie można uznać obowiązku ustanowionego w art. 203 dyrektywy 2006/112 za nadający zobowiązaniu do zapłaty charakter sankcji” (pkt 34 wyroku TS w sprawie C-642/11). Stanowisko takie TS podtrzymał w wyroku w sprawie C-643/11 (por. pkt 36-38).

4.8. W świetle zrekonstruowanych powyżej treści, celu oraz sposobu stosowania art. 108 ust. 1 ustawy o VAT w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych – uwzględniając wykładnię art. 203 dyrektywy 2006/112 prezentowaną w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości – Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 108 ust. 1 ustawy o VAT nie może być kwalifikowany jako przepis wprowadzający odpowiedzialność karną w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji. Tym samym nie można przypisać unormowaniu zawartemu w art. 108 ust. 1 ustawy o VAT charakteru sankcji (kary) podatkowej dublującej sankcję o charakterze karnym (penalnym) przewidzianą w art. 62 § 2 k.k.s.

Regulacja art. 108 ust. 1 ustawy o VAT ma przede wszystkim charakter prewencyjny. Jej zasadniczym celem jest zapobieganie niebezpieczeństwu uszczuplenia wpływów podatkowych przez odliczenie podatku wykazanego na fakturze przez jej odbiorcę. Za takim charakterem regulacji art. 108 ust. 1 ustawy o VAT przemawia także okoliczność, że zastosowanie tego przepisu uzależnione jest od oceny ryzyka wykorzystania fikcyjnej faktury w obrocie prawnym.

Regulacja art. 108 ust. 1 ustawy o VAT, stanowiąc obowiązek zapłaty podatku wykazanego w fakturach, ogranicza ponadto straty Skarbu Państwa poniesione z tytułu bezprawnego odliczenia podatku oraz wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku VAT i – w tym znaczeniu – pełni także funkcję restytucyjną.

W świetle powołanych wyżej orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, w szczególności wyroku TS w sprawie C-642/11 oraz w sprawie C-643/11, należało ponadto rozważyć, czy regulacji art. 108 ust. 1 ustawy o VAT można przypisać charakter sankcji.

W doktrynie dość powszechnie mianem sankcji określa się negatywne konsekwencje naruszenia norm prawnych (por. przegląd definicji sankcji administracyjnych zawarty w: H. Nowicki, [w:] *System prawa administracyjnego, Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 630-636 oraz w: M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 21-25). „Sankcja administracyjna” definiowana jest jako wynikająca bezpośrednio z przepisów prawa administracyjnego dolegliwość (określona w normie sankcjonującej) za naruszenie normy (sankcjonowanej) tego prawa (por. H. Nowicki, op.cit., s. 635), „nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego, ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa” (M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73), „zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w przypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych” (M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” nr 4/2003, s. 124).

Regulacja art. 108 ust. 1 ustawy o VAT nie jest przepisem ustanawiającym sankcję w rozumieniu wskazanym powyżej. Spełnienie hipotezy art. 108 ust. 1 ustawy o VAT, tj. wystawienie faktury z wykazaną na niej kwotą podatku VAT, skutkujące obowiązkiem zapłaty tego podatku, nie stanowi naruszenia normy prawnej. Tym samym obowiązek zapłaty podatku VAT w wyniku wystawienia faktury – w świetle powołanych definicji – nie może być traktowany jako sankcja za naruszenie normy prawnej. Oprócz argumentów natury formalnej przeciwko uznaniu art. 108 ust. 1 ustawy o VAT za przepis ustanawiający sankcję przemawia także cel tej regulacji, jakim jest zapobieganie niebezpieczeństwu uszczuplenia dochodów podatkowych, które może wynikać z prawa do odliczenia podatku VAT wykazanego na fakturze. Ponadto istotna dla oceny charakteru prawnego obowiązku wynikającego z art. 108 ust. 1 ustawy o VAT jest okoliczność, że TS uznał w swoim orzecznictwie, iż państwa członkowskie

mogą przewidzieć w prawie krajowym możliwość skorygowania nieprawidłowo wyszczególnionego na fakturze podatku, jeżeli wystawca faktury udowodni działanie w dobrej wierze lub jeżeli zapobiegnie on w stosownym czasie i całkowicie niebezpieczeństwu uszczuplenia dochodów podatkowych. Dwa ostatnie argumenty wskazane zostały w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, który na ich podstawie konkludował, że obowiązkowi zapłaty podatku VAT wykazanego na fakturze nie można przypisać charakteru sankcji (por. powoływane powyżej wyroki TS w sprawie C-642/11 oraz w sprawie C-643/11).

5. Ocena zgodności art. 62 § 2 k.k.s. z art. 2 Konstytucji.

5.1. Zasada *ne bis in idem* wyraża zakaz podwójnego (wielokrotnego) stosowania środka represyjnego wobec tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Zasada ta nie została wyrażona *expressis verbis* w Konstytucji, jednak jest ona w orzecznictwie konstytucyjnym uznawana za element zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji (por. wyroki TK z: 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03; 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 42; 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104; 21 października 2014 r., sygn. P 50/13). W orzecznictwie TK przyjmuje się szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem* jako obejmującej nie tylko przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego (por. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06), ale też przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego i innych przepisów prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze represyjnym. Ocena, czy dany instrument prawny ma charakter represyjny, należy do Trybunału (por. wyroki TK z: 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6; 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09; 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08).

Trybunał zwracał ponadto uwagę, że sama możliwość pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności w dwóch różnych postępowaniach o charakterze represyjnym nie oznacza, że naruszona została zasada *ne bis in idem*. Uznawał na przykład, że pociągnięcie osoby do odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa nie zamyka drogi do pociągnięcia tej samej osoby za ten sam czyn do odpowiedzialności dyscyplinarnej (por. wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63). Istotne znaczenie ma bowiem także charakter i cel określonego rodzaju odpowiedzialności o charakterze represyjnym (por. wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. P 50/13). W ocenie Trybunału, procedura weryfikacji, czy określone przepisy naruszają zasadę *ne bis in idem* z punktu widzenia zakazu dwukrotnego (wielokrotnego) pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie, powinna przebiegać dwuetapowo. Po pierwsze, należy ustalić, czy określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter represyjny. Po drugie, jeżeli dwa środki lub więcej środków mają taki charakter, konieczna jest weryfikacja, czy realizują one te same, czy odmienne cele. Realizacja identycznych celów przez różne środki o charakterze represyjnym winna co do zasady prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. P 50/13).

5.2. Zasada *ne bis in idem* jest wyrażona w wiążących Rzeczpospolitą Polską aktach prawa międzynarodowego, m.in. w art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003, Nr 42, poz. 364) oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Zasada ta zawarta została także w art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP). Trybunał uznaje, że rozumienie zasady *ne bis in idem* na gruncie polskich przepisów konstytucyjnych powinno być ustalone z uwzględnieniem interpretacji tej zasady na gruncie wiążących Rzeczpospolitą Polską aktów prawa międzynarodowego, w szczególności przepisów konwencyjnych, a w sprawie unijnej – z uwzględnieniem interpretacji tej zasady na gruncie KPP.

W świetle orzecznictwa ETPC zasada *ne bis in idem* zabrania ścigania i karania kogokolwiek za drugi czyn karalny, jeżeli jest on oparty na tym samym stanie faktycznym lub zasadniczo na jednakowym stanie faktycznym (por. wyrok ETPC z 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji, skarga nr 14939/03, pkt 82). Tożsamość zdarzeń wskazywana jest także w orzecznictwie TS jako jeden z trzech warunków stosowania tej zasady, obok tożsamości podmiotu popełniającego naruszenie oraz tożsamości chronionego interesu prawnego (por. wyroki TS z: 7 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P oraz C-219/00 P, Aalborg Portland i inni przeciwko Komisji, Lex nr 197149, pkt 338 oraz 14 lutego 2012 r. w sprawie C-17/10, Toshiba Corporation i in. przeciwko Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Lex nr 1107440, pkt 97).

5.3. Dla oceny zgodności art. 62 § 2 k.k.s. z art. 2 Konstytucji przesądzająca jest dokonana powyżej ocena Trybunału odnośnie do charakteru prawnego art. 108 ust. 1 ustawy o VAT. Jak uznał Trybunał, art. 108 ust. 1 ustawy o VAT nie może być kwalifikowany jako przepis wprowadzający odpowiedzialność karną w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji. Regulacja art. 108 ust. 1 ustawy o VAT nie ma charakteru represyjnego, pełni ona przede wszystkim funkcję prewencyjną. Tym samym nie można uznać, że w przypadku wystawienia nierzetelnej faktury przez ten sam podmiot może dojść do podwójnego karania (stosowania środka represyjnego), na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT oraz art. 62 § 2 k.k.s.

5.4. Inną funkcję w systemie prawa pełni art. 62 § 2 k.k.s. Nie budzi wątpliwości represyjny charakter tej regulacji. Art. 62 § 2 k.k.s. penalizuje zachowanie polegające na wystawieniu, w sposób nierzetelny, faktury lub rachunku za wykonanie świadczenia albo posługiwanie się takim dokumentem. Regulacja ta ma na celu zwalczanie przestępczości skarbowej, godzącej w interes fiskalny państwa.

5.5. Trybunał bada w swoim orzecznictwie zgodność z Konstytucją kumulowania sankcji administracyjnej oraz sankcji karnej. Jak stwierdził TK, nadmierna represyjność wyrażająca się w nagromadzeniu negatywnych następstw jednej sytuacji (w tym sankcji karnych, administracyjnych, ich wymiaru, obostrzeń proceduralnych itd.) powoduje, że dane rozwiązanie jest nieproporcjonalnie uciążliwe (por. wyroki TK z: 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09; 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08). Ustawodawca za naruszenie prawa nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych (por. wyroki TK z: 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110; 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09; 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 184).

Uznanie, że regulacja art. 108 ust. 1 ustawy o VAT nie jest przepisem ustanawiającym sankcję, uchyla konieczność badania kumulacji obowiązku wynikającego z art. 108 ust. 1 ustawy o VAT oraz sankcji karnej wynikającej z art. 62 § 2 k.k.s. co do zgodności z zasadą proporcjonalności.

5.6. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał orzekł, że art. 62 § 2 k.k.s. w zakresie, w jakim dopuszcza odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe, polegające na wystawieniu faktury dokumentującej czynność niewykonaną, tej samej osoby fizycznej, która uprzednio, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT, została zobowiązana do zapłaty podatku w kwocie wykazanej na tej fakturze, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 62 § 2 k.k.s. z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

6.1. W art. 42 ust. 1 Konstytucja określa podstawowe zasady prawa represyjnego, w tym: określoności czynów zabronionych pod groźbą kary, zakazu wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną, wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Stanowią one podstawę standardów odpowiedzialności karnej w demokratycznym państwie prawnym (por. wyroki TK z: 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155; 15 października 2008 r., sygn. P 32/06, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 138; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 42/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 118).

Zgodnie z art. 42 ust. 1 Konstytucji „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (...)”. Zakres stosowania gwarancji przewidzianych w art. 42 Konstytucji obejmuje zatem przede wszystkim odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, tj. odpowiedzialność za przestępstwa.

Pojęcia konstytucyjne mają jednak charakter autonomiczny. Zakres przedmiotowy stosowania gwarancji wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji jest wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie odpowiedzialności karnej, którego nie można ustalać przez pryzmat przepisów ustawowych. Trybunał dopuścił możliwość stosowania tych gwarancji (z uwzględnieniem odmienności postępowania karnego w znaczeniu ścisłym) również do innych form odpowiedzialności prawnej związanej z wymierzaniem jednostce kar (tj. do szeroko rozumianej odpowiedzialności represyjnej, por. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117; 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27), jak odpowiedzialność za wykroczenie (por. wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02), odpowiedzialność podmiotów zbiorowych (por. wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03) czy odpowiedzialność dyscyplinarna (por. wyroki TK: z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; 19 marca 2007 r., K 47/05).

Gwarancje wynikające z art. 42 Konstytucji nie znajdują zastosowania, jeżeli poddane ocenie konstytucyjności przepisy nie zawierają sankcji karnych, czy też szerzej – sankcji o charakterze represyjnym, ani nie

przesądzać winy adresatów norm w nich wyrażonych (por. wyroki TK: z 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103; 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15).

6.2. Jak ustalił Trybunał, art. 108 ust. 1 ustawy o VAT nie może być kwalifikowany jako przepis wprowadzający odpowiedzialność karną w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji. Tym samym nie można przypisać unormowaniu zawartemu w art. 108 ust. 1 ustawy o VAT charakteru sankcji (kary) podatkowej dublującej sankcję o charakterze karnym (penalnym) przewidzianą w art. 62 § 2 k.k.s.

A zatem art. 62 § 2 k.k.s. w zakresie, w jakim dopuszcza odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe, polegające na wystawieniu faktury dokumentującej czynność niewykonaną, tej samej osoby fizycznej, która uprzednio, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT, została zobowiązana do zapłaty podatku w kwocie wykazanej na tej fakturze, nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

7. Ocena zgodności art. 62 § 2 k.k.s. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Sąd pytający, poza art. 2 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji, jako wzorzec kontroli wskazał ponadto art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowiący zasadę równości wobec prawa.

Uzasadniając pytanie prawne w zakresie zgodności art. 62 § 2 k.k.s. z art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasadą równości wobec prawa), Sąd Rejonowy ograniczył się do ogólnego powołania wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości wobec prawa oraz stwierdzenia, że w sytuacji opisanej w pytaniu prawnym dochodzi do nieuzasadnionego różnicowania podmiotów – osób fizycznych ponoszących odpowiedzialność karną na podstawie przepisów k.k.s. – na te podmioty, których odpowiedzialność za czyny zabronione pod groźbą kary ogranicza się do odpowiedzialności przewidzianej w k.k.s. oraz te podmioty, które odpowiadają ponadto karnie również na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT.

Trybunał uznał, że – ograniczając się do powołanego wyżej stwierdzenia – sąd pytający nie przedstawił argumentów wskazujących, dlaczego art. 62 § 2 k.k.s. w zakresie, w jakim dopuszcza odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe, polegające na wystawieniu faktury dokumentującej czynność niewykonaną, tej samej osoby fizycznej, która uprzednio, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT, została zobowiązana do zapłaty podatku w kwocie wykazanej na tej fakturze, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Tym samym pytanie prawne odnośnie do zgodności art. 62 § 2 k.k.s. z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie zawiera uzasadnienia formułowanych zarzutów, a przez to nie spełnia przesłanki formalnej pisma procesowego, warunkującej dopuszczalność orzekania przez Trybunał.

W związku z powyższym Trybunał umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

49

WYROK
z dnia 21 kwietnia 2015 r.
Sygn. akt U 8/14*

W imieniu Rzeczypospolitek Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Stanisław Biernat
Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Zdrowia i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 kwietnia 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających (Dz. U. z 2014 r. poz. 599) z art. 92 ust. 2 Konstytucji,
- 2) § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje prawo osoby, wobec której realizowany jest środek zabezpieczający w warunkach wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia do niekontrolowanych rozmów telefonicznych w godzinach ustalonych przez kierownika zakładu, z art. 49 Konstytucji,

o r z e k a:

1. § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających (Dz. U. z 2014 r. poz. 599) jest niezgodny z art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 jest niezgodny z art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim przyznaje kierownikowi zakładu psychiatrycznego kompetencję do określania godzin prowadzenia przez pacjentów niekontrolowanych rozmów telefonicznych, jest niezgodny z art. 49 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 22 września 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca, Rzecznik) wniósł o stwierdzenie niezgodności:

– § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 maja 2015 r. w Dz. U. poz. 602.

składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających (Dz. U. z 2014 r. poz. 599; dalej: rozporządzenie) z art. 92 ust. 2 Konstytucji,

– § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia z art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia w zakresie, w jakim przewiduje prawo osoby, wobec której realizowany jest środek zabezpieczający w warunkach wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia do niekontrolowanych rozmów telefonicznych w godzinach ustalonych przez kierownika zakładu, z art. 49 Konstytucji.

1.1. Zgodnie z art. 201 § 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.) minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, określa, w drodze rozporządzenia, regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania środków zabezpieczających, mając na uwadze w szczególności poddanie sprawcy umieszczonego w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym lub w zakładzie leczenia odwykowego właściwemu leczeniu lub terapii, przeciwdziałanie zachowaniom sprawcy zagrażającym życiu i zdrowiu innych osób lub powodującym niszczenie przedmiotów znacznej wartości oraz zapobieżenie samowolnemu oddaleniu się sprawcy stwarzającego zagrożenie poza zakładem.

Minister Zdrowia, działając na podstawie art. 201 § 4 k.k.w., wydał rozporządzenie, w którym określił m.in. regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania środków zabezpieczających. Zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia, sprawca przebywający w zakładzie jest zobowiązany do przestrzegania regulaminu obowiązującego w danym zakładzie. Regulamin dla zakładów dysponujących warunkami wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia określa załącznik nr 6 do rozporządzenia (§ 10 ust. 3 rozporządzenia). Kwestionowany we wniosku Rzecznika § 10 ust. 4 rozporządzenia stanowi, że w zakładach dysponujących warunkami podstawowego zabezpieczenia stosuje się przepisy regulaminu organizacyjno-porządkowego tego zakładu. Zdaniem Rzecznika, tak sformułowany przepis rozporządzenia narusza zakaz subdelegacji wyrażony w art. 92 ust. 2 Konstytucji. Upoważnienie ustawowe wynikające z art. 201 § 4 k.k.w. przewiduje określenie, w drodze rozporządzenia, regulaminu organizacyjno-porządkowego we wszystkich rodzajach zamkniętych zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego. Rozwiązanie przyjęte w zakwestionowanym § 10 ust. 4 rozporządzenia odsyła – w odniesieniu do zakładów dysponujących warunkami podstawowego zabezpieczenia – do regulaminu, który nie jest unormowany w rozporządzeniu, ale ustalony przez inny podmiot.

1.2. Rzecznik zakwestionował również § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia, stanowiącego regulamin organizacyjno-porządkowy dla zakładów o wzmocnionym i maksymalnym stopniu zabezpieczenia. Przepis ten dopuszcza kontrolę osobistą osób przyjmowanych do zakładu psychiatrycznego w celu wykonania środka zabezpieczającego. Wnioskodawca zwrócił uwagę na niezgodność tego przepisu z art. 41 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym wolność osobistą (w szczególności w aspekcie nietykalności osobistej) oraz z art. 47 zapewniającym prawo do ochrony życia prywatnego w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazane wzorce konstytucyjne dopuszczają ustawowe ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw. Skoro w myśl rozwiązań gwarancyjnych Konstytucji jednostka może być pozbawiana swoich wolności i praw tylko na podstawie przepisów zawartych w ustawie, to ustawodawca ma obowiązek kompletnego i całościowego ujęcia ograniczeń wolności wyrażonych w Konstytucji. Niedopuszczalne są przy tym upoważnienia blankietowe, pozostawiające organom upoważnionym swobodę określania ograniczeń wolności i praw.

Rzecznik zwrócił uwagę, że kontrola osobista osób przyjmowanych do zakładów psychiatrycznych nie została unormowana na poziomie ustawowym. Zasady przeprowadzania kontroli osobistej osób skazanych (art. 116 § 2 i 3 k.k.w.) nie mają zastosowania do wykonywania środków zabezpieczających z uwagi na brak stosownego odesłania w art. 200 – art. 205 k.k.w. Zakwestionowany przepis załącznika do rozporządzenia, wobec braku jakiegokolwiek oparcia w ustawie, stanowi zatem samoistną podstawę dokonania kontroli osobistej wobec osób przyjmowanych do zakładu psychiatrycznego. Rzecznik stwierdził, że kontrola osobista wkracza nadzwyczaj głęboko w sferę wolności osobistej jednostki. Z tego też powodu ingerencja ta musi zostać uregulowana w ustawie w sposób kompletny i przejrzysty.

1.3. Wnioskodawca zakwestionował również § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia. Przepis ten określa prawo osób, wobec których stosuje się środki zabezpieczające do rozmów telefonicznych, ale ogranicza jednocześnie korzystanie z tego prawa do godzin określonych przez kierownika zakładu. Rzecznik zauważył, że wskazana regulacja ingeruje w wolność komunikowania się chronioną w art. 49 Konstytucji. Nie ma przy tym wyłącznie charakteru organizacyjno-porządkowego. Narusza tym samym wyrażony art. 49 zdaniem drugim Konstytucji nakaz wprowadzania ograniczeń wolności komunikowania się w drodze ustawowej.

2. W piśmie z 26 listopada 2014 r. Minister Zdrowia przychylił się do wszystkich zarzutów stawianych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

Minister stwierdził, że brak unormowania w rozporządzeniu regulaminu organizacyjno-porządkowego zakładów o podstawowym stopniu zabezpieczenia i wprowadzenie odesłania do stosowania w takich wypadkach regulaminów odpowiednich zakładów stanowi naruszenie konstytucyjnego zakazu subdelegacji.

Minister podzielił także stanowisko wnioskodawcy w odniesieniu do § 1 pkt 3 oraz § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia. Wskazane przepisy wprowadzają samoistnie – czyli bez podstawy ustawowej – ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw. Umożliwiają bowiem przeprowadzenie kontroli osobistej skazanych i ograniczają dostęp do komunikacji telefonicznej w zakładach psychiatrycznych, w których wykonuje się środki zabezpieczające.

3. W piśmie z 15 grudnia 2015 r. Prokurator Generalny podzielił stanowisko wnioskodawcy co do niekonstytucyjności zakwestionowanych przez niego przepisów.

Zgodnie z wyrażonym w art. 92 ust. 2 Konstytucji zakazem subdelegacji, podmiotem upoważnionym do wydania aktu podustawowego jest tylko ten organ państwa, który został wyraźnie wskazany w ustawie. W tym wypadku podmiotem zobowiązanym w art. 201 § 4 k.k.w. do wydania rozporządzenia określającego regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania środków zabezpieczających jest minister właściwy do spraw zdrowia. Oceniając wywiązanie się tego ministra z ustawowego obowiązku, Prokurator stwierdził, że regulamin wykonywania środków zabezpieczających dla zakładów o zabezpieczeniu wzmocnionym oraz maksymalnym został określony w załączniku nr 6 do rozporządzenia. W części dotyczącej zakładów o zabezpieczeniu podstawowym § 10 ust. 4 rozporządzenia nakazuje stosowanie, jako regulamin wykonywania tych środków, regulaminu ustalanego przez kierownika zakładu. W tym zakresie doszło zatem, zdaniem Prokuratora, do subdelegacji zakazanej w świetle Konstytucji.

Prokurator odniósł się również do zarzutu niekonstytucyjności § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia. Zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji wszelkie ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, w tym wolności osobistej, muszą być wyraźnie przewidziane w ustawie. Wskazany przez wnioskodawcę art. 41 ust. 1 Konstytucji nakazuje „pełne poszanowanie nietykalności osobistej”, pozostającej w ścisłym związku z wolnością osobistą. Wyrażone w art. 47 Konstytucji prawo do ochrony prywatności powinno być rozumiane jako nakaz powstrzymania się władzy od ingerowania w sferę prywatności jednostki. Z wolnością tą wiąże się obowiązek ustawodawcy do precyzyjnego oraz szczegółowego uregulowania kwestii dotyczących prywatności jednostek, tak by chronić je przed arbitralnością. Prokurator wskazał na znaczenie prawa do ochrony prywatności, które nie może być ograniczone w sposób nieuzasadniony nawet w szczególnych i ekstremalnych okolicznościach (np. stan wojenny i wyjątkowy).

Prokurator wskazał na linię orzecniczą Trybunału, zgodnie z którą kontrola osobista stanowi naruszenie wolności osobistej i jest dopuszczalna jedynie na podstawie ustawy. Regulacja ustawowa musi być w tym zakresie zupełna i precyzyjna; w aktach podustawowych można zawrzeć jedynie kwestie porządkowe. Unormowania kodeksu karnego wykonawczego nie przewidują możliwości przeprowadzenia kontroli osobistej w odniesieniu do osób, wobec których stosuje się środki zabezpieczające. W związku z tym jedyną podstawę prawną podejmowania takich czynności stanowią przepisy zaskarżonego rozporządzenia. Nie mają one w tym wypadku charakteru jedynie porządkowego, ale stanowią samoistną podstawę wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Nie mogą być zatem uznane za spełniające wymogi formalne określone w art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Dokonując oceny konstytucyjności § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia, Prokurator stwierdził, że wskazany jako wzorzec kontroli art. 49 Konstytucji gwarantuje wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się, która może być ograniczana jedynie na podstawie ustawy i w sposób w niej określony. Zgodnie z zaskarżonym przepisem, w zakładach, w których wykonuje się środki zabezpieczające, rozmowy telefoniczne są możliwe jedynie w godzinach wyznaczonych przez kierownika zakładu. Zdaniem Prokuratora, taka regulacja stanowi ograniczenie wolności komunikowania się. Tym samym uregulowanie tych kwestii należy do materii ustawowej. Umieszczenie takiego ograniczenia w rozporządzeniu stanowi zatem naruszenie art. 49 Konstytucji przez nieodpowiednią formę stanowienia prawa.

II

Na rozprawie 21 kwietnia 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zarzuty przedstawione na piśmie.

Przedstawiciel Ministra Zdrowia wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na zaawansowane prace legislacyjne nad przygotowaniem nowego rozporządzenia. Ma ono zastąpić dotychczasowy akt prawny będący – w zakresie wskazanym we wniosku Rzecznika – przedmiotem orzekania przez Trybunał.

Po uzyskaniu od uczestników postępowania odpowiedzi na wszystkie zadane pytania Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, by wydać wyrok, i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia i stawiane zarzuty.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) zakwestionował przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających (Dz. U. z 2014 r. poz. 599; dalej: rozporządzenie), w tym będącego jego częścią załącznika nr 6. Zarzuty Rzecznika obejmują dwie grupy problemów.

1.2. Pierwszy zarzut wnioskodawcy wiąże się z naruszeniem zakazu subdelegacji, o którym mowa w art. 92 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 201 § 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.) Minister Zdrowia określa w drodze rozporządzenia m.in. regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania środków zabezpieczających.

Zdaniem wnioskodawcy, tak wyrażony obowiązek ustawowy nie został zrealizowany. Zgodnie z § 10 ust. 4 rozporządzenia, w zakładach dysponujących warunkami podstawowego zabezpieczenia stosuje się przepisy regulaminu organizacyjno-porządkowego tego zakładu. Regulamin zakładu ustalany jest przez kierownika tego podmiotu. Z powyższych konstatacji wynika, że do ustalania wspomnianego regulaminu upoważniony został – w drodze rozporządzenia – podmiot, który nie tylko nie został wskazany w upoważnieniu ustawowym, ale w dodatku nie posiada ogólnej kompetencji w zakresie stanowienia norm powszechnie obowiązujących. Zdaniem Rzecznika, regulacja przekazująca kierownikowi zakładu psychiatrycznego kompetencję w zakresie określania regulaminu wykonywania środków zabezpieczających, stanowi subdelegację kompetencji prawodawczej zakazaną przez art. 92 ust. 2 Konstytucji.

1.3. Druga grupa zarzutów dotyczy § 1 pkt 3 oraz § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do zakwestionowanego rozporządzenia, stanowiącego regulamin organizacyjno-porządkowy dla zakładów o wzmocnionym i maksymalnym zabezpieczeniu. Pierwszy zakwestionowany przepis (§ 1 pkt 3 załącznika) uprawnia personel zakładu psychiatrycznego do przeprowadzenia kontroli osobistej osoby przyjmowanej do zakładu w celu wykonania wobec niej środka zabezpieczającego. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika, osoba wobec której realizowany jest środek zabezpieczający, uprawniona jest do odbywania niekontrolowanych rozmów telefonicznych jedynie w godzinach określonych przez kierownika zakładu.

Zaskarżone przepisy są – zdaniem wnioskodawcy – niezgodne z Konstytucją w aspekcie formalnym. Nie spełniają wymagania zachowania ustawowej formy ograniczeń wolności osobistej, prawa do ochrony prywatności oraz wolności komunikowania się. Jak zaznacza Rzecznik, kontrola osobista oraz pozbawienie osób przyjętych do zakładów psychiatrycznych możliwości komunikowania się telefonicznie poza godzinami wyznaczonymi przez kierownika zakładu stanowią ograniczenie wskazanych konstytucyjnych wolności i praw. W związku z tym mogą być stanowione wyłącznie w formie ustawy.

2. Kontekst normatywny.

Zakwestionowane rozporządzenie zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 201 § 4 k.k.w. Art. 201 znajduje się w rozdziale XIII k.k.w. i – podobnie jak niektóre inne przepisy tej części kodeksu – reguluje kwestię wykonywania środków zabezpieczających.

Zgodnie z art. 200 § 1 k.k.w. środki zabezpieczające wykonuje się w zakładach psychiatrycznych oraz w zakładach leczenia odwykowego. Art. 200 § 2 k.k.w. dzieli przy tym zakłady psychiatryczne na zakłady o podstawowym, wzmocnionym oraz maksymalnym stopniu zabezpieczenia. Kolejne przepisy – art. 200a, art. 200b oraz art. 200c k.k.w. – określają przesłanki umieszczania osób, względem których zastosowano środek zabezpieczający, w określonym typie zakładu.

Przepisy art. 204a, art. 204b i art. 204c k.k.w. wprowadzają ograniczenia wolności i praw osób umieszczonych w zakładach psychiatrycznych. Art. 204a k.k.w. dopuszcza stosowanie wobec takich osób środków przymusu bezpośredniego na zasadach, w trybie i w sposób określony w przepisach o ochronie zdrowia psychicznego. Art. 204b k.k.w. dopuszcza kontrolę przedmiotów posiadanych przez te osoby oraz pomieszczeń, w których

przebywają, nakazując odpowiednie stosowanie przepisów art. 116 § 4-6 k.k.w. Zgodnie z art. 204c k.k.w. osobiste kontakty osób przebywających w zakładzie z osobami odwiedzającymi mogą odbywać się tylko za zgodą kierownika zakładu. Kierownik może odmówić wyrażenia takiej zgody w szczególności, gdy kontakty te powodują wzrost ryzyka zachowań niebezpiecznych.

W myśl art. 201 § 4 k.k.w. minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, określa, w drodze rozporządzenia, m.in. wykaz zamkniętych zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających, a także ich pojemność i warunki zabezpieczenia, z uwzględnieniem szczegółowych zasad kierowania do takich zakładów, postępowania z osobami w nich umieszczonymi oraz regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania środków zabezpieczających. Zakwestionowane przez Rzecznika rozporządzenie zostało wydane w celu realizacji tego upoważnienia.

Zgodnie z § 10 ust. 3 rozporządzenia, regulamin organizacyjno-porządkowy dla zakładów dysponujących warunkami wzmocnionego oraz maksymalnego zabezpieczenia jest określony w załączniku nr 6 do rozporządzenia. Natomiast w odniesieniu do zakładów o zabezpieczeniu podstawowym, zakwestionowany przez wnioskodawcę § 10 ust. 4 rozporządzenia nakazuje stosować przepisy regulaminu organizacyjno-porządkowego tego zakładu.

W myśl § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia przy przyjęciu do zakładu dysponującego warunkami wzmocnionego lub maksymalnego zabezpieczenia osoba, wobec której wykonywany jest środek zabezpieczający, poddawana jest – przez personel tej samej płci – „czynnościom kontrolnym na obecność przedmiotów, których posiadanie może stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia tej osoby lub innych osób”. Z kolei § 2 załącznika nr 6 do rozporządzenia określa prawa osób, wobec których realizowany jest środek zabezpieczający w warunkach wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia. Na podstawie § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika osoby te mają prawo do „wysyłania i otrzymywania korespondencji oraz, w przypadku wydzielenia aparatów telefonicznych do użytku dla pacjentów, niekontrolowanych rozmów telefonicznych w godzinach ustalonych przez kierownika zakładu”.

3. Wzorce konstytucyjne.

3.1. Wzorcem kontroli zarzutu odnoszącego się do § 10 ust. 4 rozporządzenia uczyniono art. 92 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Konstytucji organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji w tym zakresie innemu organowi. Przepis ten wyraża również zakaz subdelegacji kompetencji prawodawczej.

Problem subdelegacji był przedmiotem rozważań Trybunału przede wszystkim w odniesieniu do rozporządzeń wydanych w czasie obowiązywania Konstytucji z 1952 r. oraz „małej konstytucji”. Chociaż we wskazanych ustawach zasadniczych kwestia zakazu subdelegacji nie została *expressis verbis* uregulowana, Trybunał wskazywał wówczas, że zakaz ten wynika z wykonawczego charakteru rozporządzenia (zob. orzeczenie z 5 kwietnia 1989 r., sygn. Uw 20/88, OTK w 1989 r., poz. 12 oraz wyroki z: 15 listopada 1999 r., sygn. U 8/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 157; 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51). We wskazanych orzeczeniach Trybunał uznawał za niedopuszczalną subdelegację niemającą oparcia w ustawie i odnoszącą się do istoty aktu wykonawczego. W świetle poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych zakaz subdelegacji polegał na wyłączeniu możliwości przekazania kompetencji w zakresie uregulowania istotnych elementów materii ustawowej przez jeden organ innemu organowi.

Konstytucja z 1997 r. szczegółowo uregulowała w art. 92 ust. 2 kwestię zakazu subdelegacji kompetencji prawodawczej. Przepis ten zakazuje organowi upoważnionemu do wydania rozporządzenia przekazania swoich kompetencji innemu organowi. Innymi słowy, organ upoważniony do uregulowania w rozporządzeniu materii wskazanej w ustawie nie może przekazać do uregulowania tej sprawy w całości lub w części innemu organowi. Zakaz subdelegacji kompetencji prawodawczej ma obecnie charakter zupełny. Nie dotyczy już tylko zasadniczej treści aktu wykonawczego, ale każdego jego elementu. W związku z tym za niedopuszczalne należy uznać to, by organ upoważniony do uregulowania w rozporządzeniu określonej materii pozostawił ją w całości lub w części do określenia innemu organowi. Rozstrzygnięcie to wiąże się ściśle z jeszcze jednym zagadnieniem. A mianowicie, z przyjętym modelem źródeł prawa powszechnie obowiązującego zakładającym m.in. przyznanie kompetencji w zakresie wydawania rozporządzeń wykonawczych jedynie organom państwa wyraźnie wymienionym w Konstytucji.

3.2. Wzorcem kontroli § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia uczyniono art. 41 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 47 Konstytucji wyraża prawo do ochrony życia prywatnego. Zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia się nietykalność osobistą oraz wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie tych wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie.

Wolności te nie mają wszakże charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla realizacji wartości określonych w tym przepisie. Ograniczenia nie mogą jednocześnie naruszać istoty wolności i praw. Art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi rozwiązanie ogólne, które należy stosować do ograniczeń wszystkich wolności i praw.

Obowiązek zawarcia zasadniczych elementów regulacji prawnej bezpośrednio w ustawie, połączony z zakazem regulowania tego typu spraw w rozporządzeniu, dotyczy w szczególności ograniczeń wolności osobistej oraz prawa do prywatności (zob. m.in. wyroki z: 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20; 29 października 2013 r., sygn. U 7/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 102 i przywołane w nich orzecznictwo). W aktach podstawowych mogą zostać zawarte jedynie kwestie techniczne i wykonawcze związane z ograniczeniami wprowadzonymi przez ustawę.

W przytoczonym wyroku z 10 marca 2010 r. (sygn. U 5/07) Trybunał uznał za niekonstytucyjne zawarcie w rozporządzeniu samoistnego uprawnienia funkcjonariuszy CBA do prewencyjnego stosowania kajdanek lub prowadnic wobec osób skazanych, tymczasowo aresztowanych lub zatrzymanych, podczas gdy ustawa łączyła stosowanie środków przymusu bezpośredniego dopiero z faktem niepodporządkowania się przez osobę, wobec której dokonywane są czynności, poleceniom funkcjonariusza. Z kolei w wyroku z 29 października 2013 r. (sygn. U 7/12) Trybunał uznał za niekonstytucyjny przepis rozporządzenia, który zezwalał na dokonanie na cudzoziemcu kontroli osobistej podczas pobytu w strzeżonym ośrodku lub areszcie, w przypadkach uzasadnionych względami bezpieczeństwa i porządku. W tym wypadku ustawa w ogóle nie przewidywała możliwości dokonania takiej kontroli.

Trybunał jednoznacznie podkreśla, że określanie przesłanek pozbawienia oraz ograniczenia wolności osobistej oraz prawa do prywatności może następować jedynie w drodze wyraźnie określonych przepisów ustawy. Regulacja ustawowa musi być w tym wypadku kompletna i precyzyjna. Określać ma wszystkie zasadnicze elementy ograniczenia danej konstytucyjnej wolności bądź prawa. Przepis rozporządzenia, który samoistnie wprowadzałby takie ograniczenie albo ustanawiał odmiennie niż w ustawie przesłanki ograniczenia, musi zostać uznany za naruszający Konstytucję przez niedochowanie ustawowej formy ograniczeń wolności osobistej oraz prawa do ochrony prywatności.

3.3. Wzorcem kontroli § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia uczyniono art. 49 Konstytucji. Przepis ten zapewnia każdemu wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się, a jej ograniczenia dopuszcza jedynie w wypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony. Ustawodawca powinien zatem precyzyjnie wskazać okoliczności, w których ograniczenia mogą występować, oraz unormować sposób ich ograniczania. Oznacza to przede wszystkim konieczność dochowania odpowiedniego stopnia określoności oraz zakazu posługiwania się w tym zakresie klauzulami generalnymi (zob. m.in. wyrok z 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132). Decydując się na wprowadzenie ograniczeń konstytucyjnej wolności lub prawa, ustawodawca powinien uwzględnić także zasadę proporcjonalności.

4. Ocena zgodności § 10 ust. 4 rozporządzenia z art. 92 ust. 2 Konstytucji.

4.1. Zgodnie z art. 201 § 4 k.k.w. minister właściwy do spraw zdrowia został zobowiązany do określenia regulaminu organizacyjno-porządkowego zakładów psychiatrycznych, w których wykonuje się środki zabezpieczające.

Kwestia regulaminów tych zakładów została uregulowana w § 10 ust. 3 i 4 rozporządzenia. Zgodnie z ust. 3 rozporządzenia, regulamin dla zakładów o wzmocnionym i maksymalnym stopniu zabezpieczenia określa załącznik nr 6 do rozporządzenia.

Odmienne przedstawia się natomiast problem regulaminu dla zakładu o podstawowym stopniu zabezpieczenia. Zgodnie z § 10 ust. 4 rozporządzenia, w zakładach o podstawowym stopniu zabezpieczenia jako regulamin wykonywania środków zabezpieczających należy stosować przepisy regulaminu tego zakładu psychiatrycznego.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że podmiotem uprawnionym do ustalenia regulaminu zakładu jest jego kierownik. Dotyczy to zarówno zakładów funkcjonujących jako przedsiębiorcy wykonujący działalność leczniczą, jak i tych zakładów, które nie są przedsiębiorcami. W regulaminie kierownik określa m.in. cele i zadania podmiotu, strukturę organizacyjną oraz rodzaj działalności leczniczej, a także zakres udzielanych świadczeń (art. 23 i art. 24 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. z 2013 r. poz. 217, ze zm.).

4.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowane rozporządzenie nie zawiera regulaminu organizacyjno-porządkowego zakładów dysponujących warunkami podstawowego zabezpieczenia. W odniesieniu

do tego rodzaju zakładów obowiązują bowiem rozwiązania regulaminu ustalanego każdorazowo przez kierownika danego zakładu. W rezultacie materia przekazana w art. 201 § 4 k.k.w. do uregulowania w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw zdrowia stała się – na podstawie kwestionowanego § 10 ust. 4 rozporządzenia – przedmiotem regulacji innego podmiotu. Z tego względu Trybunał stwierdził, że § 10 ust. 4 rozporządzenia narusza zakaz subdelegacji wyrażony w art. 92 ust. 2 Konstytucji.

5. Ocena zgodności § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia z art. 41 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W § 1 załącznika nr 6 do rozporządzenia określono czynności, jakie muszą zostać podjęte przez personel oraz osobę przyjmowaną do zakładu psychiatrycznego. Wątpliwości konstytucyjne wnioskodawcy wzbudził § 1 pkt 3 tego załącznika, zgodnie z którym osoba, wobec której stosowany jest środek zabezpieczający, przy przyjęciu do zakładu poddawana jest – przez personel tej samej placówki – „czynnościom kontrolnym na obecność przedmiotów, których posiadanie może stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia tej osoby lub innych osób”. Czynności kontrolne, o jakich mowa w tym przepisie, mają bez wątpienia charakter kontroli osobistej. Kontroli poddawane są bowiem nie tylko rzeczy posiadane przez przyjmowanego do zakładu, ale również poddawana jej jest ta osoba.

Kontrola osobista stanowi ingerencję w sferę wolności osobistej oraz prywatności jednostki. Każda taka ingerencja musi mieć wyraźną oraz precyzyjną podstawę ustawową. Ustawodawca musi zatem unormować w ustawie wszystkie materialnoprawne oraz proceduralne przesłanki takich ograniczeń tak, by zakres ograniczenia mógł zostać precyzyjnie określony na podstawie samej ustawy (zob. m.in. wyroki o sygn. U 5/07 oraz U 7/12).

Trybunał stwierdził, że w systemie prawa brak jest ustawowej podstawy do wprowadzenia kontroli osobistej osób przyjmowanych do zakładu w celu wykonania w stosunku do nich środka zabezpieczającego. Kwestie przymusu bezpośredniego oraz kontroli, jakim może być poddana osoba przebywająca w zakładzie psychiatrycznym, regulują natomiast art. 204a i art. 204b k.k.w. Art. 204a dopuszcza stosowanie wobec takiej osoby środków przymusu bezpośredniego na zasadach, w trybie i w sposób określony w przepisach o ochronie zdrowia psychicznego. Art. 204b dopuszcza kontrolę przedmiotów posiadanych przez te osoby oraz pomieszczeń, w których przebywają, nakazując odpowiednie stosowanie przepisów art. 116 § 4-6 k.k.w. W żadnym z tych przepisów nie można odnaleźć podstawy prawnej do zastosowania kontroli osobistej osób przyjmowanych do zakładu. Kontrola osobista nie została również przewidziana w przepisach o ochronie zdrowia psychicznego, do których odsyła art. 204a k.k.w.

Na podstawie art. 204b k.k.w. dopuszcza się kontrolowanie przedmiotów posiadanych przez osoby osadzone w zakładach psychiatrycznych oraz pomieszczeń, w których przebywają. Zawarte w tym przepisie odesłanie dotyczy wyłącznie art. 116 § 4-6 k.k.w. Nie odnosi się do § 2-3 tego artykułu, stanowiących podstawę kontroli osobistej osób skazanych. Brak jest zatem podstaw, aby zakres odesłania wyrażonego w art. 204b k.k.w. rozciągać na czynności kontroli osobistej osób, wobec których wykonywany jest środek zabezpieczający w zakładzie psychiatrycznym. Przepis ten przewiduje wyraźnie, że kontrola dokonywana w takich zakładach może dotyczyć przedmiotów posiadanych przez przebywające w nich osoby. Może dotyczyć również zajmowanych przez nie pomieszczeń. Trybunał stwierdził zatem, że kontrola osobista osób przyjmowanych do zakładu psychiatrycznego nie ma podstawy w przepisie o randze ustawowej. Upoważnienie do takiej kontroli, znajdujące samoistną podstawę w § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia, stanowi zatem naruszenie Konstytucji przez niedochowanie właściwej formy ograniczenia wolności i praw człowieka.

6. Ocena zgodności § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia z art. 49 Konstytucji.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika do rozporządzenia, osoba wobec której realizowany jest środek zabezpieczający, ma m.in. prawo do niekontrolowanych rozmów telefonicznych w godzinach ustalonych przez kierownika zakładu.

Wyznaczanie przez kierownika zakładu godzin, w których osoby przebywające w tej placówce mogą odbywać rozmowy telefoniczne, dotyczy bezpośrednio korzystania z wolności komunikowania się. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie oceniał wypadki ograniczania tej wolności i podkreślał jej znaczenie w demokratycznym państwie prawnym. Wskazywał, że wszelkie sposoby komunikowania się, bez względu na sposób przekazywania informacji, podobnie jak okoliczności procesu porozumiewania się, objęte są konstytucyjną ochroną. Nie ma bowiem takiej sfery życia osobistego człowieka, co do której ochrona ta byłaby samoistnie ograniczona (zob. wyrok z 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80, cz. III, pkt 1.4). Trybunał zwracał również uwagę m.in. na konieczność zagwarantowania wolności porozumiewania się tymczasowo aresztowanego z obrońcą. W tym kontekście za niespełniający wymogu proporcjonalności (art. 42 ust. 2 w związku

z art. 31 ust. 3 Konstytucji) uznano zakaz kontaktowania się tych osób za pomocą aparatu telefonicznego (por. wyrok z 25 listopada 2014 r., sygn. K 54/13, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 114, cz. III, pkt 5).

W badanej sprawie Trybunał podkreślił, że ograniczenie wolności komunikowania się dotyczy osób, względem których wykonywany jest środek zabezpieczający. Ma to istotne znaczenie w kontekście przesłanek uzasadniających wprowadzanie ograniczeń tej wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nie zostało jednak poddane dalszej ocenie Trybunału z uwagi na sposób sformułowania zarzutu we wniosku Rzecznika. Problem konstytucyjny rozstrzygnięty przez Trybunał nie wiąże się – zgodnie z zarzutem wnioskodawcy – z samym faktem wprowadzania ograniczeń czasowych korzystania z prawa do niekontrolowanych rozmów telefonicznych przez osoby przebywające w zakładach psychiatrycznych. Dotyczy jedynie tego, że ograniczenie to nie zostało – mimo jednoznacznego brzmienia art. 49 Konstytucji – wprowadzone w ustawie, ale stanowi materię aktu wykonawczego.

Trybunał stwierdził, że wszelkie ograniczenia wolności komunikowania się, a w badanym wypadku ograniczenia możliwości prowadzenia rozmów telefonicznych przez osoby pozostające w zakładzie psychiatrycznym muszą wynikać bezpośrednio z ustawy. Ustawodawca nie przewidział żadnych unormowań, które pozwalałyby kierownikom takich zakładów wprowadzać czasowe ograniczenia możliwości odbywania rozmów telefonicznych przez osoby, względem których stosowane są środki zabezpieczające. Takich unormowań zabrakło w szczególności w kodeksie karnym wykonawczym. Wyłączną podstawę normatywną w tym zakresie stanowi § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia. W efekcie przepis ten reguluje materię, która – zgodnie z art. 49 Konstytucji – stanowić ma przedmiot normowania na poziomie ustawowym. Z tego względu jest on niezgodny z powołanym we wniosku Rzecznika wzorcem kontroli.

Z powyższych względów Trybunał orzekł jak w sentencji.

50

POSTANOWIENIE z dnia 8 kwietnia 2015 r. **Sygn. akt SK 48/12**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 kwietnia 2015 r., skargi konstytucyjnej B.B., R.C. i P.C. o zbadanie zgodności:

1) art. 394¹ § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w związku z art. 194 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym 26 stycznia 2010 r., rozumianego w ten sposób, że zakres pojęcia „postanowienie sądu drugiej instancji co do kosztów procesu, które nie były przedmiotem rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji” nie obejmuje rozstrzygnięcia sądu okręgowego w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych, wydanego po rozpatrzeniu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych złożonego wraz ze skargą na postanowienie Krajowej Izby Odwoławczej działającej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych, a więc nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu okręgowego w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych (odmowie zwolnienia od kosztów sądowych), z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 34 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym po nowelizacji ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach

cywilnych (Dz. U. Nr 206, poz. 1591), w zakresie, w jakim wprowadza wymóg uiszczenia opłaty sądowej od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w takiej wysokości, która może uniemożliwić wniesienie tego środka zaskarżenia oraz rozpatrzenie sprawy przez sąd powszechny, z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz 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. W skardze konstytucyjnej z 2 maja 2011 r. skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego, skarżący B.B., R.C. i P.C. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą K3.ARCHITEKCI s.c. Bury, Chowaniec, Chuchacz z siedzibą w Krakowie wystąpili o zbadanie zgodności art. 394¹ § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w związku z art. 194 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177, ze zm.; dalej: p.z.p.). Kontrola ma dotyczyć przepisu w brzmieniu obowiązującym 26 stycznia 2010 r. Skarżący kwestionują rozumienie przepisu w ten sposób, że zakres pojęcia „postanowienie sądu drugiej instancji co do kosztów procesu, które nie były przedmiotem rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji” nie obejmuje rozstrzygnięcia sądu okręgowego w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych, wydanego po rozpatrzeniu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych i złożonego wraz ze skargą na postanowienie Krajowej Izby Odwoławczej działającej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych. Zdaniem skarżących niekonstytucyjność przejawia się w tym, że przepis nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu okręgowego w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych (odmowie zwolnienia od kosztów sądowych). Stąd żądanie kontroli z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący wnieśli o zbadanie art. 34 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach sądowych), w brzmieniu obowiązującym po nowelizacji ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 206, poz. 1591). Wystąpili o orzeczenie, że przepis ten w zakresie, w jakim wprowadzono wymóg uiszczenia opłaty sądowej od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w takiej wysokości, która może uniemożliwić wniesienie tego środka zaskarżenia oraz rozpatrzenie sprawy przez sąd powszechny, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

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

Po tym, jak projekt skarżących nie został wybrany w postępowaniu konkursowym prowadzonym w oparciu o przepisy p.z.p., skarżący 6 września 2010 r. wnieśli protest. W związku z tym, że rozstrzygnięciem z 13 września 2010 r. został on oddalony w całości, skarżący skierowali do Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: KIO) odwołanie od rozstrzygnięcia protestu. Postanowieniem z 11 października 2010 r. odwołanie skarżących zostało odrzucone z powodu niedochowania dziesięciodniowego terminu do wniesienia odwołania.

Działając na podstawie art. 194 i art. 195 p.z.p. skarżący wnieśli do Sądu Okręgowego w Gdańsku skargę na postanowienie KIO w przedmiocie odrzucenia odwołania skarżących oraz złożyli wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych i o przeniesienie kwoty 6000 zł, uzasadniając szczegółowo powody, dla których nie są w stanie ponieść pełnych kosztów sądowych bez uszczerbku dla utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. W związku z tym, że postanowieniem z 13 grudnia 2010 r., sygn. akt XII Ga 634/10, Sąd Okręgowy w Gdańsku oddalił wniosek o zwolnienie od kosztów, skarżący wnieśli na to postanowienie zażalenie do Sądu Najwyższego, które postanowieniem z 29 grudnia 2010 r. zostało odrzucone przez Sąd Okręgowy w Gdańsku bez nadania

dalszego biegu. W odpowiedzi na złożony równolegle wniosek o sporządzenie uzasadnienia do postanowienia z 13 grudnia 2010 r. Sąd wydał postanowienie z 29 grudnia 2010 r. odmawiające sporządzenia uzasadnienia.

Sąd Okręgowy w Gdańsku dwukrotnie (wezwanie z 30 grudnia 2010 r., wezwanie z 12 stycznia 2011 r.) wezwał skarżących do uiszczenia w terminie 7 dni opłaty od wniesionej skargi na postanowienie KIO w kwocie 38 390 zł pod rygorem odrzucenia skargi.

Skarżący 10 stycznia 2011 r. wnieśli do Sądu Najwyższego za pośrednictwem Sądu Okręgowego w Gdańsku oraz bezpośrednio do Sądu Najwyższego zażalenie na postanowienie z 29 grudnia 2010 r. w przedmiocie odrzucenia zażalenia, zaskarżając wskazane postanowienie w całości. Skarżący wskazali na naruszenie przez art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c. – art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji, przez niezasadne uznanie, że skarżącym nie przysługuje prawo do wniesienia zażalenia do Sądu Najwyższego na postanowienie sądu drugiej instancji co do kosztów procesu, jeśli nie były one przedmiotem rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji.

17 stycznia 2011 r. Sąd Okręgowy w Gdańsku wydał postanowienie odrzucające zażalenie na postanowienie z 29 grudnia 2010 r., jako podstawę prawną wskazując art. 394¹ § 2 i 3 w związku z art. 398²¹, art. 397 § 2 i art. 373 k.p.c.

W związku z nieuiszczeniem opłaty sądowej w pełnej kwocie, Sąd Okręgowy w Gdańsku postanowieniem z 26 stycznia 2011 r. odrzucił skargę na postanowienie KIO oraz zasądził od skarżących kwotę 617 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Na marginesie należy zauważyć, że skarżący 8 lutego 2011 r. wnieśli zażalenie do Sądu Najwyższego zaskarżając postanowienie Sądu Okręgowego w Gdańsku z 26 stycznia 2011 r. w części dotyczącej kwoty 617 zł, zasądzonej tytułem zwrotu kosztów procesu. Postanowieniem z 24 sierpnia 2011 r. (sygn. akt IV CZ 39/11) Sąd Najwyższy oddalił to zażalenie.

Uzasadniając niezgodność art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c. w związku z art. 194 ust. 2 p.z.p. art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji skarżący przywołali orzecznictwo Trybunału w zaskarżonym zakresie, jak również podnieśli następujące argumenty.

Prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, zostało naruszone przez niedopuszczenie wniesienia przez nich środka odwoławczego oraz wydanie w ich sprawie przez sąd orzeczenia, które nie podlega jakiegokolwiek kontroli mogącej zapobiec arbitralności i dowolności rozstrzygnięć w tym orzeczeniu zawartych. Zaskarżony przepis narusza art. 77 ust. 2 Konstytucji, który wyraża zakaz wprowadzenia nieuzasadnionych interesem ogólnospołecznym barier mogących pozbawić jednostkę możliwości urzeczywistnienia prawa do rozstrzygnięcia sprawy na drodze sądowej. Ponadto, narusza także art. 78 Konstytucji, wyrażający zasadę zaskarżalności rozstrzygnięć w każdym postępowaniu prawnym, zarówno kończącym się orzeczeniem, jak i decyzją. Dopelnieniem tej zasady jest art. 176 ust. 1 Konstytucji, zobowiązujący do zapewnienia wymogu dwuinstancyjności postępowania sądowego. Odwołując się do wyroku TK z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32), skarżący podnieśli, że zgodnie z przywołanym przepisem Konstytucji, zasada dwuinstancyjności postępowania dotyczy postanowienia oddalającego wniosek o zwolnienie od kosztów, jako orzeczenia sądowego.

Niezgodności skarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji wnoszący skargę upatrują w tym, że ze względu na niekonstytucyjną wykładnię art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c. w związku z art. 194 ust. 2 p.z.p. znaleźli się w gorszej sytuacji niż podmioty uczestniczące w postępowaniu sądowym prowadzonym na zasadach ogólnych.

Uzasadniając niezgodność art. 34 ustawy o kosztach sądowych z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji skarżący na poparcie argumentów odwołali się do orzecznictwa Trybunału.

Zwrócili uwagę na art. 77 ust. 2 Konstytucji zawierający zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Zdaniem skarżących ustalona przez obowiązujący obecnie art. 34 ustawy o kosztach sądowych wysokość opłat od skargi wydaje się być niewspółmiernie wysoka nie tylko ze względu na możliwości finansowe przeciętnego oferenta, lecz również w porównaniu z innymi opłatami sądowymi mającymi zastosowanie w sprawach cywilnych, a także w porównaniu ze stanem prawnym sprzed wejścia w życie nowelizacji skarżonego artykułu.

Naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania oraz zaskarżalności orzeczeń (art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji) jest upatrywane we wprowadzeniu takich barier, nieuzasadnionych przez ustawodawcę żadnymi względami ogólnopublicznymi, które spowodowały, że skarżący zostali pozbawieni realnej możliwości skorzystania z przysługujących im uprawnień procesowych.

Regulacja z art. 34 ustawy o kosztach sądowych powinna być rozpatrywana w kontekście równego traktowania przez władze publiczne oraz równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych. Wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych przenoszący kwotę możliwą do uiszczenia bez uszczerbku dla utrzymania koniecznego dla skarżących i ich rodzin ma charakter majątkowy, pomimo jego procesowej natury. Wynikające z zakwestionowanego

przepisu ograniczenie konstytucyjnego prawa do równego traktowania wyrażonego w art. 32 ust. 1 Konstytucji jest niedopuszczalne, ponieważ nie spełnia przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności nie można ustalić konstytucyjnie legitymowanego celu, któremu ograniczenie ma służyć.

2. Pismem z 23 listopada 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c. w związku z art. 194 ust. 2 p.z.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych, złożony w postępowaniu przed tym sądem, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w zakresie, w jakim określa maksymalną wysokość opłaty stosunkowej od skargi na orzeczenie KIO na 5 000 000 zł, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji,

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

Przed analizą merytoryczną skargi Marszałek Sejmu wskazał, że postępowanie w odniesieniu do art. 34 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych powinno ulec umorzeniu ze względu na brak orzeczenia wydanego na podstawie tego przepisu. Biorąc pod uwagę przesłanki formalne skargi konstytucyjnej, przepis ten nie ma związku z realiami sprawy i nadawałby trybowi skargowemu charakter abstrakcyjny.

Ze względu na niespełnienie przez skargę konstytucyjną powyższych wymogów formalnych, postępowanie w zakresie kontroli zgodności z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji powinno, zdaniem Marszałka Sejmu, zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Analizę merytoryczną zarzutów Marszałek Sejmu rozpoczął od przypomnienia, że skarga konstytucyjna dotyczy kosztów postępowania sądowego. Następnie zauważył, że w warunkach odpłatności postępowania sądowego z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji wynika obowiązek ustanowienia regulacji zapewniających dostęp do sądu tym podmiotom, które nie są w stanie ponieść kosztów postępowania sądowego, a ustawodawca regulując koszty postępowania sądowego musi starannie wyważyć rozmaite dobra jednostkowe i ogólnospołeczne.

Zdaniem Marszałka, art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c. w związku z art. 194 ust. 2 p.z.p. w brzmieniu obowiązującym 26 stycznia 2010 r., w zakresie, w jakim nie przewidywał możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych, złożony w postępowaniu przed tym sądem, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do kontroli art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych Marszałek Sejmu rozróżnia dwa pojęciowo odrębne zagadnienia. Pierwsze z nich dotyczy dopuszczalności posłużenia się przez ustawodawcę stosunkową metodą określania wysokości opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO, a drugie do prawidłowości określania maksymalnej wysokości obliczonej w ten sposób opłaty stosunkowej na kwotę 5 000 000 zł.

Pierwszego zagadnienia Marszałek nie kwestionował. Natomiast odnosząc się do drugiego stwierdził, że określenie maksymalnej wysokości opłaty stosunkowej pobieranej od skargi na orzeczenie KIO w wypadku, gdy dotyczy ona czynności dokonywanych przez zamawiającego po otwarciu ofert, należy uznać za nadmiernie wygórowaną. Uzasadnia to stwierdzenie, że art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Natomiast przywołane pozostałe wzorce kontroli, tj. art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji Marszałek uznał za nieadekwatne, ponieważ poddany kontroli przepis nie pozostaje w związku merytorycznym ze wskazanymi wzorcami kontroli, które w żaden sposób nie odnoszą się do „nadmiernej wysokości” opłaty, a przez to jej nazbyt restrykcyjnego charakteru, tworzącego barierę ekonomiczną dochodzenia przez jednostkę swoich praw na drodze sądowej.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 27 marca 2013 r. zajął stanowisko, zgodnie z którym art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 78 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając umorzenie badania konstytucyjności art. 34 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych Prokurator stwierdził, że skarżący nie dysponują orzeczeniem wydanym na tej podstawie. Kontrola konstytucyjności miałaby charakter abstrakcyjny, co w przypadku skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne.

Badanie konstytucyjności art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c. w związku z art. 194 ust. 2 p.z.p. jest niedopuszczalne, ponieważ zdaniem Prokuratora skarga konstytucyjna w tym zakresie została wniesiona z przekroczeniem terminu.

Zarzuty formułowane w stosunku do art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c. w związku z art. 194 ust. 2 p.z.p. odnoszą się do postanowienia Sądu Okręgowego w Gdańsku z 29 grudnia 2010 r. o odrzuceniu zażalenia skarżących na postanowienie o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych. W odniesieniu do art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych jest to postanowienie tegoż Sądu z 26 stycznia 2011 r. o odrzuceniu skargi na postanowienie KIO, z powodu jej nieopłacenia. Postanowienia Sądu Okręgowego w Gdańsku z 26 stycznia 2011 r. nie można traktować jako ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie skarżonego przepisu. W stanowisku zostało przywołane orzecznictwo Trybunału, z którego wynika, że w pojęciu wyczerpania drogi prawnej nie mieszczą się próby wnoszenia przez skarżących środków prawnych nieprzysługujących w świetle obowiązującego prawa. Próby takie nie mają też wpływu na bieg trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. W konsekwencji, postanowienie Sądu Okręgowego w Gdańsku z 17 stycznia 2011 r. o odrzuceniu zażalenia na postanowienie o odrzuceniu zażalenia na postanowienie o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych nie ma wpływu na bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, gdyż zostało wywołane zażaleniem, które – w świetle obowiązujących przepisów – skarżącym nie przysługiwało. Ponadto rozstrzygnięcie zawarte w tym postanowieniu nie odnosiło się do kwestii dopuszczalności zażalenia na postanowienie o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, lecz do kwestii dopuszczalności zażalenia na postanowienie, wydane przez sąd drugiej instancji, o odrzuceniu niedopuszczalnego środka zaskarżenia. Postanowienie Sądu Okręgowego w Gdańsku z 29 grudnia 2010 r. zostało doręczone skarżącym 3 stycznia 2011 r., a skarga konstytucyjna została wniesiona 2 maja 2011 r., a zatem z przekroczeniem 3-miesięcznego terminu.

Kontrola zaskarżonego przepisu z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji powinna zostać umorzona z powodu przywołania tych wzorców w skardze jako samodzielne wzorce kontroli, co jest w świetle orzecznictwa Trybunału niedopuszczalne w skardze konstytucyjnej.

Zdaniem Prokuratora art. 176 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatny, bowiem wymóg dwuinstancyjnego postępowania obejmuje jedynie sprawy przekazane ustawami do właściwości sądów, tzn. rozpatrywane przez sądy w pełnym zakresie.

Zgodność art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych z art. 78 Konstytucji wynika z tego, że postępowanie toczące się przed sądem, wskutek wniesienia skargi na orzeczenie KIO, stanowi realizację prawa do sądu i możliwość uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia, a przez to kontrolę działalności organów władzy publicznej, chroniąc jednostkę przed arbitralnością tej władzy.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Przyjęty model skargi konstytucyjnej przesądza, że ma ona charakter konkretnego, subsydiarnego środka ochrony wolności i praw (por. np. postanowienie TK z 25 listopada 2009 r., sygn. SK 30/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 159; wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. SK 29/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 120).

1.1. Przesłanki dopuszczalności rozpoznania zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej zostały doprecyzowane w art. 46 – art. 48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W myśl art. 46 ust. 1 te same ustawy, skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Skarga konstytucyjna, poza wymaganiami odnoszącymi się do pisma procesowego, powinna zawierać dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. To znaczy, że przedmiotem skargi konstytucyjnej może stać się wyłącznie przepis stanowiący podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego wobec skarżącego, a nie dowolny przepis, np. taki, który powinien, w opinii skarżących w niniejszej sprawie, stać się podstawą orzekania. Ponadto skarga powinna wskazywać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone. Skarżący jest obowiązany również uzasadnić skargę oraz podać dokładny opis stanu faktycznego.

Wyczerpanie drogi prawnej jest warunkiem koniecznym z punktu widzenia subsydiarności skargi konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że droga prawna została wyczerpana, jeżeli skarżący skorzysta z przysługujących zwyczajnych środków odwoławczych. Innymi słowy, skarżący musi w toku instancji wykorzystać dostępne mu zwykle środki prawne, zapobiegające uzyskaniu przez orzeczenie waloru prawomocności (zob. m.in. postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 15).

Trybunał przypomina, że wystąpienie ze środkami o charakterze nadzwyczajnym nie wpływa w żaden sposób na bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. Podjęcie dalszych kroków zmierzających do wzruszenia prawomocnego orzeczenia, także wówczas, gdy towarzyszy im wydanie w sprawie dalszych rozstrzygnięć, nie mieści się w zakresie pojęcia „wyczerpanie drogi prawnej”. Stanowisko to Trybunał prezentuje konsekwentnie, bez względu na to w jakim postępowaniu (cywilnym, sądownoadministracyjnym czy karnym) zapadło konkretne rozstrzygnięcie (por. m.in. postanowienia z: 7 lutego 2006 r., sygn. Ts 63/05, OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 36; 25 lipca 2006 r., sygn. Ts 143/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 55; 16 maja 2007 r., sygn. Ts 105/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 123; 16 maja 2007 r., sygn. Ts 99/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 119; 16 maja 2007 r., sygn. Ts 144/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 130; 4 października 2007 r., sygn. Ts 47/07, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 67; 27 listopada 2007 r., sygn. Ts 107/07, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 39; 8 stycznia 2008 r., sygn. Ts 162/06, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 16; 19 stycznia 2011 r., sygn. Ts 268/10, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 266, przywołane już postanowienie sygn. SK 36/12).

1.2. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału na każdym etapie postępowania konieczne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi jedna z przesłanek skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania w całości albo w części. Analiza przesłanek formalnoprawnych skargi konstytucyjnej dopuszczalna jest również po zakończeniu procedury wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, określonej w art. 49 w związku z art. 36 ustawy o TK (zob. m.in. postanowienia TK z: 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 14 września 2009 r., sygn. SK 51/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 127; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 16 lutego 2011 r., sygn. SK 40/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6) i trwa aż do wydania rozstrzygnięcia w sprawie.

1.3. W tej sytuacji, przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy, konieczne jest przeprowadzenie kontroli skargi konstytucyjnej pod kątem spełnienia przesłanek formalnoprawnych.

2. Przedmiotem skargi konstytucyjnej zostały uczynione dwa niezależne zagadnienia związane z ochroną sądową w sprawach z zakresu zamówień publicznych. Pierwsze dotyczy zaskarżalności postanowienia sądu okręgowego o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, drugie – wysokości opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: KIO) wnoszonej do sądu okręgowego.

3. Skarżący domagają się kontroli przepisów ujętych związkowo: art. 394¹ § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) i art. 194 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177, ze zm.; dalej: p.z.p.). Zakres kontroli konstytucyjnej został określony następująco: art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Jako orzeczenie ostateczne, z którym skarżący wiążą naruszenie prawa, zostało wskazane postanowienie z 26 stycznia 2011 r. Z akt sprawy wynika, że zostało ono poprzedzone następującymi zdarzeniami: skarżący skorzystali z prawa złożenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych wraz ze złożeniem skargi do sądu okręgowego na postanowienie KIO. Wniosek uzasadnili brakiem możliwości poniesienia kosztów bez uszczerbku dla utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Po tym, jak nie został on uwzględniony, skarżący wnieśli zażalenie, które zostało oddalone postanowieniem z 13 grudnia 2010 r. Wniesione przez skarżących zażalenie na to postanowienie zostało odrzucone postanowieniem z 29 grudnia 2010 r., a wniosek o sporządzenie uzasadnienia spotkał się odmową (również w drodze postanowienia).

10 stycznia 2011 r. skarżący wnieśli, za pośrednictwem Sądu Okręgowego w Gdańsku, zażalenie na postanowienie z 29 grudnia 2010 r. do Sądu Najwyższego. Zostało ono odrzucone przez Sąd Okręgowy postanowieniem z 17 stycznia 2011 r., który jako podstawę rozstrzygnięcia wskazał art. 394¹ § 2 i 3 w związku z art. 398²¹, art. 397 § 2 i art. 373 k.p.c.

W konsekwencji, ze względu na nieuzupełnienie braków formalnych, tj. nieuiszczenie opłaty sądowej od wniesionej skargi, Sąd Okręgowy w Gdańsku, po bezskutecznym wzywaniu skarżących do uiszczenia opłaty, postanowieniem z 26 stycznia 2011 r. odrzucił skargę na postanowienie KIO.

Powyższe przywołanie podstawowych rozstrzygnięć częściowych zapadłych w rozpatrywanej sprawie jest konieczne dla jednoznacznego ustalenia z jakim orzeczeniem, spośród kilku z uzyskanych przez skarżących, ziściła się przesłanka wyczerpania drogi prawnej oraz czy skarga została wniesiona w terminie. Jest to istotne, bowiem wskazanie ostatecznego orzeczenia nie stanowi czynności o charakterze formalnym. Nie chodzi o wskazanie jednego spośród kilku orzeczeń wydanych w sprawie. Tylko to orzeczenie, które mogło nadać ostateczny charakter merytorycznemu rozstrzygnięciu o konstytucyjnych prawach lub wolnościach skarżących, może być przedmiotem skargi.

Petitum skargi wskazuje, że skarżący kwestionują brak środka odwoławczego od postanowienia odmawiającego im zwolnienia od kosztów. Potwierdzają to podnoszone zarzuty wskazujące, że prawo do sądu zostało naruszone przez wydanie w ich sprawie postanowienia, które zamknęło im drogę do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd okręgowy. Postanowienie to nie podlegało jakiegokolwiek kontroli ze względu na brak środka odwoławczego od tego orzeczenia. W konsekwencji doszło do odrzucenia wniesionej przez nich skargi na rozstrzygnięcie KIO. Świadczą o tym również przywołane konstytucyjne wzorce kontroli, dotyczące braku dopuszczalności zaskarżenia postanowienia odmawiającego zwolnienia z poniesienia kosztów sądowych – art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Powyższa analiza wskazuje jednoznacznie, że rozstrzygnięciem, które dotyczy naruszenia konstytucyjnych praw jest zatem postanowienie Sądu Okręgowego z 29 grudnia 2010 r. To z tego postanowienia skarżący dowiedzieli się, że środek zaskarżenia rozstrzygnięcia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych nie przysługuje (zażalenie zostało odrzucone). W tej sytuacji, to postanowienie z 29 grudnia 2010 r. należy uznać za ostateczne rozstrzygnięcie mogące naruszać ich konstytucyjne prawa. W pojęciu wyczerpania drogi prawnej nie mieszczą się ponawiane próby wnoszenia przez skarżących środków prawnych, nieprzysługujących w świetle obowiązującego prawa. Próby takie nie mają też wpływu na bieg trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Postanowienie wskazywane w skardze jako ostateczne rozstrzygnięcie (z 26 stycznia 2011 r.) wywołało inny skutek prawny – odrzucenie skargi na postanowienie KIO z powodu niewniesienia opłaty sądowej. W skardze konstytucyjnej nie kwestionowano przyczyny odrzucenia skargi na orzeczenie KIO, stąd to zagadnienie nie może stać się przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału.

Powyższym ustaleniom nie stoi na przeszkodzie to, że w treści postanowienia Sądu Okręgowego z 29 grudnia 2010 r. nie zostały powołane *expressis verbis* skarżone przepisy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że w orzeczeniu ostatecznym (w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ustawy o TK) niekoniecznie musi być wyraźnie wskazana jego podstawa prawna w postaci konkretnego przepisu. W wyroku z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 211), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Kwestią techniczną jest to, w jaki sposób proces analizy obowiązujących przepisów, który ostatecznie doprowadził organ procesowy do konkluzji zawartej w wydanym orzeczeniu, zostanie w nim uzewnętrzniony w postaci podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Sam fakt niepowołania konkretnego przepisu w sentencji wydanego rozstrzygnięcia nie przesądza jednak o tym, czy stanowił on podstawę wydanego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. (...) Zwyczajowo zresztą w sentencjach orzeczeń wydawanych w sprawach cywilnych w ogóle nie powołuje się podstawy prawnej rozstrzygnięcia”. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie sposób zatem uznać, aby samo niepowołanie zaskarżonego przepisu w sentencji lub uzasadnieniu orzeczenia wydanego w sprawie dotyczącej skarżącego automatycznie wykluczało możliwość jego skutecznego zaskarżenia skargą konstytucyjną.

Nawiązując do okoliczności stanu faktycznego i prawnego sprawy, w związku z którą powstał problem konstytucyjny podniesiony przez skarżących, Trybunał stwierdził, że to orzeczenie z 29 grudnia 2010 r. jest ostatecznym rozstrzygnięciem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Bieg trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi należy liczyć od dnia doręczenia tego postanowienia. Postanowienie zostało doręczone 3 stycznia 2011 r. (data zawarta w treści pisma z 10 stycznia 2011 r., zatytułowanego „Zażalenie Skarżących na postanowienie sądu Okręgowego w Gdańsku XII Wydział Gospodarczy Odwoławczy z dnia 29 grudnia 2010 r., sygn. akt XII Ga 634/10, doręczone Skarżącym w dniu 3 stycznia 2011 r.”). Zatem termin do wniesienia skargi upłynął 4 kwietnia 2011 r. Skarga inicjująca postępowanie została wniesiona na początku maja 2011 r., a zatem z miesięcznym przekroczeniem terminu.

W tej sytuacji postępowanie w sprawie badania zgodności art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c. i art. 194 ust. 2 p.z.p. podlega umorzeniu.

4. W skardze wniesiono również o kontrolę konstytucyjności art. 34 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach sądowych) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 206, poz. 1591) ustalającego sposób obliczania i wysokość opłaty od skargi na orzeczenie KIO. Miał on następujące brzmienie:

„Art. 34. 1. Od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych pobiera się opłatę stałą w wysokości pięciokrotności wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Jeżeli skarga, o której mowa w ust. 1, dotyczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, pobiera się opłatę stosunkową w wysokości 5 % wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu, którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5.000.000 złotych”.

4.1. Zakres zaskarżenia wskazany w niniejszej sprawie obejmuje oba ustępy art. 34 ustawy o kosztach sądowych, co zostało wyrażone wprost i wyjaśnione w uzasadnieniu rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, przez co nie budzi wątpliwości. Pierwszy ustęp art. 34 ustala opłatę stałą od skarg na czynności dokonane przed otwarciem ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Jest ona obliczana jako pięciokrotność wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga. Drugi ustęp odnosi się do opłaty, jeżeli skarga na orzeczenie KIO dotyczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert. Wynosi ona wówczas 5% wartości przedmiotu zamówienia (opłata stosunkowa) nie więcej niż 5 000 000 zł.

Sposób sformułowania obu ustępów wskazuje, że w konkretnej sprawie może mieć zastosowanie tylko jeden z nich. Opłata jest obliczana w zależności od zakresu skarżenia – albo dotyczy czynności przed albo po otwarciu ofert. Skoro jednym z wymogów skargi konstytucyjnej jest zaskarżenie wyłącznie przepisów stanowiących podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego wobec skarżącego, konieczne jest ustalenie, który z przepisów miał zastosowanie w analizowanej sprawie. Bez znaczenia jest przy tym stanowisko skarżących, że oba „przepisy w równym stopniu naruszają te same prawa i wolności konstytucyjne Skarżących”.

4.2. Z załączonych rozstrzygnięć sądu jednoznacznie wynika, że podstawą ustalania wysokości opłaty, a następnie podstawą orzeczeń sądu w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga, był tylko art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych. Skoro skarżący dysponują orzeczeniem wydanym na podstawie art. 34 ust. 2 przywołanej ustawy, to poddanie analizie zgodności z Konstytucją całego artykułu, zgodnie z *petitum* skargi, nosiłoby w części znamiona kontroli abstrakcyjnej, niedopuszczalnej w sprawach wszczętych w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej.

Powyższego ustalenia nie zmieniają wątpliwości skarżących odnoszące się do zastosowania prawidłowej podstawy prawnej, na podstawie której sąd obliczył opłatę w ich sprawie. Zdaniem skarżących powinien to być art. 34 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych, a nie art. 34 ust. 2 tej ustawy. Zważając na przesłanki formalne skargi, wypowiedanie się przez Trybunał w kwestii zastosowania prawidłowej podstawy prawnej przez sąd przy obliczaniu opłaty byłoby rozstrzygnięciem nie o aktach prawnych, ale o stosowaniu prawa, a zatem wykraczałoby poza granice przyznanej kognicji. Podobnie ocena postępowania sądu okręgowego, który, zdaniem skarżących, niewłaściwie obliczył w wezwaniu do uiszczenia opłaty kwotę (38 390 zł), bowiem nie uwzględnił już opłaconych 6000 zł, nie mieści się w granicach orzekania Trybunału.

W tej sytuacji postępowanie w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 34 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych ulega umorzeniu.

4.3. Również badanie konstytucyjności art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych musi zostać poprzedzone ustaleniem, czy w sprawie nie zachodzą przesłanki formalne wykluczające ocenę merytoryczną. Rozpatrywana skarga konstytucyjna jest bowiem kolejną skargą zarzucającą niezgodność z Konstytucją art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych, stąd konieczna jest analiza dotychczasowych rozstrzygnięć w zakresie wzorców zaskarżenia oraz podnoszonych zarzutów. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia w określonym zakresie jest zbędne lub niedopuszczalne. Przesądza o tym wystąpienie ujemnej przesłanki procesowej w postaci powagi rzeczy osądzonej – *res iudicata* (zob. np. postanowienie TK z 21 grudnia 1999 r., sygn. K 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172). Zachodzi ona w wypadku tożsamości podmiotowej, jak i przedmiotowej sprawy uprzednio zawisłej i osądzonej przez Trybunał. W sytuacji wystąpienia jedynie tożsamości przedmiotowej, a więc wówczas, gdy kwestia niekonstytucyjności przepisu została ostatecznie rozstrzygnięta, zachodzi przesłanka *ne bis in idem* – prowadząca do uznania orzekania za zbędne (zob.

postanowienia TK z: 27 czerwca 2007 r., sygn. SK 47/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 71; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 65/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 99 i powołane tam orzeczenia).

W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują dwa rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Pierwsze, to wyrok z 14 stycznia 2014 r. (sygn. SK 25/11, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 1), w którym Trybunał orzekł, że art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w zakresie, w jakim określa opłatę stosunkową od skargi na orzeczenie KIO, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. W pozostałej części (dotyczącej kontroli zgodności z art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji) postępowanie zostało umorzone.

Drugie, to późniejszy, w stosunku do poprzedniej sprawy, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2014 r. zapadły w sprawie o sygn. SK 12/13 (OTK nr 4/A/2014, poz. 41). Trybunał orzekł, że art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. Merytoryczne rozpatrzenie sprawy było uzasadnione tym, że przedmiotem obu spraw były dwa odmienne problemy konstytucyjne dotyczące tego samego przepisu. W pierwszej sprawie istota zarzutów dotyczyła stosunkowego charakteru opłaty w sprawach dotyczących zamówień publicznych, a w drugiej nadmiernej ich wysokości. Oba zagadnienia stanowią samoistne problemy na gruncie prawa do sądu.

Trybunał w sprawie o sygn. SK 12/13 uznał, że określona przez ustawodawcę wysokość opłaty w sprawach z zakresu zamówień publicznych „jest przejawem nadmiernego fiskalizmu i może skutkować nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa do sądu, niekiedy nawet całkowicie eliminując możliwość uzyskania przez uczestnika postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, niedysponującego stosowną kwotą, ochrony jego słusznym praw, naruszonych przez zamawiającego”. Trybunał nie odnalazł uzasadnienia tak wysokiej opłaty w celu, jaki deklarował ustawodawca podejmując prace nad ustawą wprowadzającą nowe zasady obliczania opłaty, jakim było zróżnicowanie jej w zależności od wartości zamówienia publicznego.

O niezgodności z Konstytucją art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych zdaniem Trybunału przesądziło przede wszystkim wadliwe (nieproporcjonalne) zakreślenie maksymalnej wysokości opłaty stosunkowej pobieranej do skargi na orzeczenie KIO, gdy dotyczy ona czynności dokonywanych przez zamawiającego po otwarciu ofert, stąd maksymalna kwota 5 000 000 zł została uznana za arbitralną i wygórowaną.

W tej sytuacji orzekanie w niniejszej sprawie o zgodności z Konstytucją art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych należy uznać za zbędne, co uzasadnia umorzenie postępowania.

4.4. Trybunał przypomina, że w myśl art. 190 ust. 4 Konstytucji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Wyrok o sygn. SK 12/13 został ogłoszony 28 kwietnia 2014 r. (Dz. U. poz. 545). W tym też dniu wszedł w życie. Zgodnie z art. 407 § 2 k.p.c. skarga o wznowienie mogła zostać wniesiona w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

51

POSTANOWIENIE
z dnia 8 kwietnia 2015 r.
Sygn. akt SK 41/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 kwietnia 2015 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

- 1) J.K. o zbadanie zgodności art. 426 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 48, poz. 246), w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia orzeczenia o kosztach procesu, o których po raz pierwszy rozstrzygał sąd odwoławczy (apelacyjny), z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 2) P.S. o zbadanie zgodności art. 426 § 1 i 2 ustawy – Kodeks postępowania karnego w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia o kosztach postępowania, o których orzekał po raz pierwszy sąd odwoławczy, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78, w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 32 ust. 1 i 2, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1.1. W skardze konstytucyjnej z 30 września 2014 r. skarżący J.K. wniósł o stwierdzenie, że art. 426 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 48, poz. 246; dalej: ustawa zmieniająca), w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia orzeczenia o kosztach procesu, o których po raz pierwszy rozstrzygał sąd odwoławczy (apelacyjny), jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Problem konstytucyjny objęty tą skargą konstytucyjną powstał na gruncie następującego stanu faktycznego:

Wyrokiem z 29 maja 2014 r., wydanym po rozpoznaniu apelacji obrońców i prokuratora, Sąd Apelacyjny w Białymstoku w zakresie pięciu zarzutów stawianych oskarżonemu (skarżącemu w niniejszej sprawie) uchylił wyrok Sądu Okręgowego w Ostrołęce i umorzył postępowanie, zaś co do jednego zarzutu – uchylił wyrok skazujący i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W tym wyroku Sąd Apelacyjny w Białymstoku przejął na Skarb Państwa koszty postępowania apelacyjnego, bez orzekania, co na te koszty się składa.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej podkreślono, że w wydanym wyroku Sąd Apelacyjny w Białymstoku jednoznacznie przesądził, że koszty postępowania za instancję odwoławczą ponosi Skarb Państwa. Jeżeli chodzi o zarzuty, co do których oskarżonego uniewinniono lub postępowanie wobec niego umorzono, jest to orzeczenie kończące postępowanie także w sprawie kosztów.

W uzasadnieniu skargi podkreślono, że wobec braku rozstrzygnięcia co do kwot zasądzonych kosztów postępowania, oskarżony złożył wniosek o zwrot kosztów obrony w instancji apelacyjnej, przedkładając dokumenty potwierdzające wysokość tych kosztów.

Postanowieniem z 25 czerwca 2014 r. Sąd Apelacyjny w Białymstoku ten wniosek oskarżonego oddalił, podając w uzasadnieniu, że wyrok z 29 maja 2014 r. nie jest orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie, a w związku z tym nie jest możliwe wydanie rozstrzygnięcia o kosztach obrony. To postanowienie zostało wydane na podstawie art. 626 § 1 i art. 616 § 1 pkt. 2 k.p.k., natomiast podstawą wniosku oskarżonego był art. 626 § 2 k.p.k.

Choć na postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku nie przysługiwał środek odwoławczy, skarżący złożył na nie zażalenie, które pozostawiono w aktach bez nadania mu dalszego biegu.

W uzasadnieniu skargi podkreślono, że jej przedmiot jest zbieżny z przedmiotem wniosku w sprawie o sygn. K 34/12, w którym Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) wniósł o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 426 § 1 i 2 k.p.k., w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia orzeczenia o kosztach procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy.

Skarżący stwierdził, że nie podziela poglądów wypowiedzianych w piśmiennictwie oraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego, iż ograniczenie zaskarżalności orzeczeń sądowych nie budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. W tym kontekście powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, dotyczący kosztów zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy w postępowaniu cywilnym, w którym Trybunał stwierdził, że: „Art. 394¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim – w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 maja 2009 r. – nie dawał podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

W dalszej części uzasadnienia skargi podkreślono, że zakwestionowane uregulowanie wyłącza zaskarżalność postanowienia sądu apelacyjnego, który w zakresie kosztów postępowania odwoławczego orzekał jako sąd pierwszej instancji. Skarżący podniósł, że w konsekwencji „został pozbawiony możliwości poddania pod osąd niezawisłego sądu w postępowaniu dwuinstancyjnym rozstrzygnięcia co do kwoty zwrotu tych kosztów”. Zauważył przy tym, że o ile oskarżony w wypadku orzeczenia sądu pierwszej instancji zachowuje prawo do złożenia zażalenia, i to jako środka odwoławczego samodzielnego, niezależnego od apelacji (co wynika z art. 626 § 3 k.p.k.), o tyle w wypadku kosztów postępowania apelacyjnego, w zakresie kosztów postępowania, o których sąd odwoławczy orzekał po raz pierwszy, oskarżony tego prawa nie ma.

1.2. W skardze konstytucyjnej z 22 października 2014 r. skarżący P.S. zakwestionował konstytucyjność art. 426 § 1 i 2 k.p.k. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia o kosztach postępowania, o których orzekał po raz pierwszy sąd odwoławczy. Jako wzorce kontroli konstytucyjnej skarżący wskazał art. 45 ust. 1 w związku z art. 78, w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 32 ust. 1 i 2, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi podkreślono, że orzeczeniem, z którym skarżący wiąże naruszenie swoich praw i wolności, jest niezaskarżalne zarządzenie Sądu Okręgowego w Tarnowie z 5 sierpnia 2014 r., na podstawie którego skarżący został poinformowany o przesłaniu jego zażalenia na postanowienie Sądu Okręgowego w Tarnowie o obciążeniu go kosztami postępowania do Sądu Rejonowego w Tarnowie celem dołączenia do akt bez podejmowania dalszych czynności oraz pouczeniu, że środek odwoławczy od wskazanego orzeczenia nie przysługuje.

Skarżący stwierdził, że został pozbawiony możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

Skarżący przyznał, że kwestia tego, czy rozstrzygnięcie o kosztach postępowania jest samoistną sprawą, czy ma wyłącznie charakter incydentalny, budzi kontrowersje. Jego zdaniem, w perspektywie orzecznictwa trybunalskiego, prezentowane w doktrynie i orzecznictwie poglądy na temat incydentalnego charakteru orzeczenia wydanego przez sąd formalnie (ustrojowo) odwoławczy, który orzeka o kosztach postępowania po raz pierwszy, nie mogą zostać zaakceptowane. W tym kontekście skarżący wskazał na wyrok TK z 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, w którym Trybunał, zbadawszy konstytucyjność przepisu cywilnoprosesowego w zakresie, w jakim nie dawał podstaw do zaskarżenia postanowienia o kosztach procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, orzekł o jego niekonstytucyjności. W skardze podkreślono, że argumenty, którymi Trybunał posłużył się w uzasadnieniu tamtego wyroku, pozostają aktualne w sprawie niniejszej.

Zdaniem skarżącego, w jego sprawie, w kontekście której powstał problem konstytucyjny objęty niniejszą skargą, doszło do naruszenia jego konstytucyjnego prawa dostępu do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu ze względu na brak możliwości uruchomienia odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności, oraz prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia w zakresie

obciążenia skarżącego kosztami postępowania. W szczególności poinformowanie o dołączeniu zażalenia skarżącego do akt sprawy bez podejmowania jakichkolwiek czynności stanowiło zaprzeczenie zasady sprawiedliwości proceduralnej.

Zdaniem skarżącego, art. 426 § 1 i 2 k.p.k. narusza art. 78 Konstytucji, ponieważ nie przewiduje możliwości zażalenia na orzeczenie sądu odwoławczego (ustrojowo) o kosztach postępowania, o których sąd ten orzekał po raz pierwszy.

W uzasadnieniu skargi podkreślono, że konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego ma zastosowanie w takim tylko wypadku, gdy sąd pierwszej instancji rozpatruje „sprawę” w rozumieniu Konstytucji. Zdaniem skarżącego, obowiązywanie zasady dwuinstancyjnego postępowania obejmuje także kwestie rozstrzygane incydentalnie (wpadkowo), jeżeli dotyczą praw lub obowiązków danego podmiotu. Tymczasem skarżący został pozbawiony dostępu do sądu drugiej instancji.

Zdaniem skarżącego, ograniczenie prawa do kontroli rozstrzygnięcia o kosztach stanowi naruszenie zasady równości w aspekcie korzystania z prawa do sądu (art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji); niekonstytucyjne jest różnicowanie dostępności zażalenia na postanowienia o kosztach postępowania w zależności od tego, czy chodzi o koszty postępowania przed sądem pierwszej, czy drugiej instancji. W ocenie skarżącego, rozstrzygnięcie o kosztach procesu w postępowaniu karnym ma identyczny charakter w obu instancjach, zatem uczestnik postępowania powinien korzystać z tożsamej ochrony proceduralnej wynikającej z gwarancji konstytucyjnych. Uniemożliwienie skarżącemu kontroli orzeczenia sądu drugiej instancji o obciążeniu go kosztami postępowania stanowi – jego zdaniem – sprzeczne z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) ograniczenie zasady sprawiedliwości proceduralnej, wywodzonej z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.3. Z uwagi na tożsamość przedmiotową obu skarg konstytucyjnych, zarządzeniem z 19 stycznia 2015 r., Prezes Trybunału Konstytucyjnego połączył je do wspólnego rozpoznania.

2. Do obu połączonych skarg konstytucyjnych przyłączył się Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO): do sprawy zainicjowanej skargą konstytucyjną J.K. – pismem z 15 stycznia 2015 r., a do sprawy wszczętej skargą konstytucyjną P.S. – pismem z 10 lutego 2015 r.

RPO zajął stanowisko, że art. 426 § 1 i 2 k.p.k., w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia orzeczenia o kosztach procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy (apelacyjny), jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji, a w odniesieniu do skargi konstytucyjnej P.S., także w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu pisma RPO nawiązał do wyroku z 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12, w którym orzeczono, że art. 426 § 2 k.p.k. „w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (...), w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji”. W piśmie RPO podkreślił, że w uzasadnieniu tego wyroku Trybunał po pierwsze wskazał, że orzekanie o kosztach postępowania zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, po drugie – przesądził (powołując się na wyrok Trybunału o sygn. SK 10/09 oraz przywołane tam wcześniejsze orzecznictwo), że w zakresie orzekania o kosztach procesu za sąd pierwszej instancji należy uznać ten sąd, który orzekł o zwrocie kosztów w danym zakresie po raz pierwszy. Zdaniem RPO, w niniejszej sprawie zachowują aktualność poglądy wyrażone przez TK w powołanym powyżej wyroku o sygn. SK 33/12.

W piśmie RPO podkreślono nadto, że istota zagadnienia przedstawionego w skargach konstytucyjnych (dotyczącego konstytucyjności art. 426 k.p.k., w zakresie, w jakim przepis ten nie daje podstaw do zaskarżenia orzeczenia o kosztach procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy), jest analogiczna do kwestii zgodności z Konstytucją art. 394¹ § 2 k.p.c., co do której Trybunał wypowiedział się w wyroku z 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09 (OTK ZU nr 2/A/ 2010, poz. 10). We wskazanym wyroku stwierdzono, że art. 394¹ § 2 k.p.c., w zakresie, w jakim (w brzmieniu obowiązującym do 21 maja 2009 r.) nie dawał podstaw do zaskarżenia postanowienia o kosztach procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji. Zdaniem RPO, zaprezentowana w tym wyroku argumentacja znajduje pełne zastosowanie w niniejszej sprawie.

Zdaniem RPO, zasada zaskarżalności orzeczeń oraz decyzji wydanych w pierwszej instancji nie jest absolutna, „jednakże wprowadzenie takich wyjątków, po pierwsze musi mieć miejsce w ustawie, po drugie zaś, ustawodawca musi liczyć się z tym, że wyjątki od zasady zaskarżalności nie mogą doprowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych”.

Nawiązując do orzecznictwa Trybunału, RPO podkreślił, że jeżeli sąd odwoławczy rozstrzyga jako pierwszy o kosztach procesu karnego, orzeczenie to powinno być zaskarżalne do sądu drugiej instancji.

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

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

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W wyroku z 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12 (Dz. U. poz. 290) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Art. 426 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 48, poz. 246), w zakresie, w jakim dotyczy zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Jednocześnie Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej poddanego kontroli przepisu; orzekł, że przepis uznany za niezgodny z Konstytucją, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą po upływie 9 (dziewięciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Wskazany powyżej wyrok Trybunału zapadł po rozpoznaniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO), w którym zakwestionowano zgodność art. 426 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 stycznia 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 48, poz. 246; dalej: ustawa zmieniająca), w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia orzeczenia o kosztach procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. W rozpatrywanych skargach konstytucyjnych zaskarżone zostały te same przepisy, które RPO zakwestionował w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem Trybunału z 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12.

Zakwestionowany art. 426 k.p.k. ma następującą treść:

„§ 1 Od orzeczeń sądu odwoławczego oraz od orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy nie przysługuje środek odwoławczy, chyba że ustawa stanowi inaczej.

§ 2 Od postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania wydanego na skutek zażalenia, a także od wydanego w toku postępowania odwoławczego postanowienia o przeprowadzeniu obserwacji, o zastosowaniu środka zapobiegawczego lub nałożeniu kary porządkowej przysługuje zażalenie do innego równorzędnego składu sądu odwoławczego”.

Jako wzorce kontroli w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12, RPO wskazał art. 78 Konstytucji wyrażający prawo do zaskarżania orzeczeń sądowych, jako przepis podstawowy i pozostające z nim w związku: art. 45 ust. 1 Konstytucji wyrażający prawo do sądu, art. 176 ust. 1 Konstytucji ustanawiający zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji wyrażający zasadę równości.

W skardze konstytucyjnej J.K. wzorce kontroli zostały ujęte tak samo jak we wniosku RPO.

W skardze konstytucyjnej P.S. wzorce zostały ujęte szerzej. Skarżący wskazał art. 45 ust. 1 w związku z art. 78, w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 32 ust. 1 i 2, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. K 34/12 podkreślono, że zarówno z *petitum*, jak i z uzasadnienia wniosku RPO wynika, że wnioskodawca wskazał pominięcie prawodawcze polegające na niezgodnym z Konstytucją ograniczeniu prawa do zaskarżania orzeczeń sądowych wydawanych po raz pierwszy przez sąd działający w danej sprawie jako sąd odwoławczy. Zdaniem RPO, orzeczenie o kosztach procesu, jakkolwiek wpadkowe w stosunku do głównego postępowania rozpoznawanego przez sąd, jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. W rezultacie rozpoznawanie tego rodzaju sprawy ma odpowiadać odnoszącym się do orzekania o prawach i obowiązkach jednostek wymaganiom wynikającym z art. 78 Konstytucji, który – jak wywodził Rzecznik – dotyczy wszystkich orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Rzecznika brak możliwości zaskarżenia pierwszego orzeczenia w danej sprawie dotyczącego kosztów procesu tylko z tego powodu, że zostało ono wydane przez sąd działający w danej sprawie jako sąd odwoławczy, naruszało też zasadę równego traktowania. Strony postępowania potraktowano bowiem odmiennie w zależności od statusu sądu orzekającego w danej sprawie.

Ujęcie zarzutu podniesionego przez RPO w sprawie zakończonej wyrokiem o sygn. K 34/12 oraz zarzutów sformułowanych przez skarżących w niniejszej sprawie jest tożsame, co wprost stwierdzono w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej J.K. W uzasadnieniu tej skargi znalazło się następujące stwierdzenie: „Przedmiot niniejszej skargi konstytucyjnej jest zbieżny z przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie K 34/12 dotychczas nierozpoznanej do dnia wniesienia niniejszej skargi”.

W uzasadnieniu wskazanego powyżej wyroku TK o sygn. K 34/12 stwierdzono, że z uzasadnienia wniosku nie wynika, by RPO kwestionował ogólną zasadę niezaskarżalności orzeczeń wydanych przez sąd odwoławczy lub Sąd Najwyższy określoną w art. 426 § 1 k.p.k., jak również sam katalog spraw, w których przysługuje zażalenie do równorzędnego składu sądu odwoławczego, co z kolei normuje art. 426 § 2 k.p.k. W sprawie zakończonej wskazanym powyżej wyrokiem Trybunał uznał, że wnioskodawca zakwestionował to, iż ustawodawca niezgodnie z Konstytucją nie przewidział wyjątku od zasady wyrażonej w art. 426 § 1 k.p.k. w sytuacji, gdy o kosztach procesu orzeka po raz pierwszy sąd działający w konkretnej sprawie głównej jako sąd odwoławczy.

Mając na uwadze uzasadnienie wniosku, treść normatywną zaskarżonych przepisów, a także kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, w wyroku o sygn. K 34/12 Trybunał stwierdził, że przedmiotem zaskarżenia powinien być uczyniony art. 426 § 1 k.p.k., w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy zaskarżenia orzeczenia o kosztach procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy dla sprawy głównej. W uzasadnieniu wskazanego powyżej wyroku podkreślono, że problem konstytucyjny zgłoszony przez RPO był wynikiem nie tyle braku w systemie prawa normy prawnej regulującej wyjątki od zasady niezaskarżalności orzeczeń wydawanych przez sądy odwoławcze (czyli pominięcia prawodawczego), ile zbyt szerokiego zakresu zastosowania art. 426 § 1 k.p.k., który obejmuje także szczególną sytuację procesową, jaką jest rozstrzygnięcie o kosztach procesu. W tym stanie rzeczy, w sprawie zakończonej wyrokiem z 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12, Trybunał postanowił zbadać art. 426 § 1 k.p.k. w zakresie wyżej wskazanym, a umorzyć postępowanie w odniesieniu do art. 426 § 2 k.p.k. z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Mając na uwadze tożsamość ujęcia podniesionego przez RPO w sprawie zakończonej wyrokiem o sygn. K 34/12 oraz zarzutów sformułowanych przez skarżących w niniejszej sprawie, stanowisko Trybunału dotyczące modyfikacji zakresu zaskarżenia w sprawie zakończonej wskazanym powyżej wyrokiem zachowuje aktualność także w sprawie niniejszej.

3. W uzasadnieniu wyroku o sygn. K 34/12 stwierdzono, że orzekanie o kosztach nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokata jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Takie orzeczenie rozstrzyga o konstytucyjnych wolnościach i prawach jednostki. W orzeczeniu dotyczącym określenia wysokości zwrotu kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokata chodzi o ustalenie zakresu ochrony praw majątkowych pełnomocnika z urzędu. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że rozstrzygnięcie przez sąd o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu powinno być traktowane jako orzeczenie zapadłe w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji.

We wskazanym wyroku o sygn. K 34/12 podkreślono, że Trybunał nie dostrzegł żadnych powodów, w tym związanych z efektywnością rozpatrywania spraw i dobrem wymiaru sprawiedliwości, które mogłyby usprawiedliwiać wyłączenie w tym wypadku prawa do zaskarżania orzeczeń sądowych. Orzekanie o kosztach procesu w postępowaniu karnym – jakkolwiek wpadkowe w stosunku do głównego postępowania karnego – jest odrębną sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, do której mają zastosowanie gwarancje wynikające m.in. z art. 78 Konstytucji; sąd rozstrzyga w tym orzeczeniu o ekonomicznym ciężarze procesu, zobowiązując określone podmioty do jego poniesienia. We wskazanym powyżej wyroku Trybunał podkreślił, że orzeczenie to, jako dotyczące praw podmiotów występujących w procesie karnym i realizujących w tym procesie swoje interesy majątkowe, wydane po raz pierwszy na tle głównej sprawy karnej, powinno być – zdaniem Trybunału – traktowane jako orzeczenie wydane w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji, bez względu na to, jaki status ma wydający je sąd w perspektywie sprawy głównej. W konsekwencji orzeczenie takie, co do zasady, ma być zaskarżalne.

Mając na uwadze powyższe argumenty, w wyroku z 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 426 § 1 k.p.k., w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W sprawie zakończonej wskazanym powyżej wyrokiem Trybunał nie wypowiedział się natomiast merytorycznie w kwestii konstytucyjności art. 426 § 2 k.p.k.

W sprawie rozstrzygniętej wyrokiem o sygn. K 34/12 wzorcami kontroli konstytucyjnej nie był ani art. 32 ust. 1 i 2, ani art. 31 ust. 3 Konstytucji, powołane jako wzorce kontroli w skardze konstytucyjnej P.S.

4. Konsekwencją stwierdzenia przez Trybunał w wyroku z 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12, niezgodności z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji art. 426 § 1 k.p.k., w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy zaskarżenia orzeczenia o kosztach procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jest utrata mocy obowiązującej poddanego kontroli przepisu po upływie okresu odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji: „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”.

Z kolei art. 190 ust. 4 Konstytucji przewiduje: „Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”.

Na płaszczyźnie ustawowej „wykonaniem” powyższych przepisów Konstytucji jest art. 540 § 2 k.p.k., zgodnie z którym: „Postępowanie wznowia się na korzyść strony, jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie; wznowienie nie może nastąpić na niekorzyść oskarżonego”.

Wyrok TK o sygn. K 34/12 stanowi podstawę do wznowienia postępowania karnego zapadłego w sprawach dotyczących skarżących.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdził, że problem, którego dotyczą zarzuty zgłoszone w rozpatrywanych skargach konstytucyjnych, został już rozstrzygnięty wskazanym powyżej wyrokiem z 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12.

5. W badanej sprawie nie ma podstaw do umorzenia postępowania ze względu na nakaz wynikający z zasady *res iudicata*. Wymaga ona bowiem tożsamości zarówno przedmiotowej, jak i podmiotowej środka inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zgodnie jednak z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza, że uprzednie rozpoznanie kwestii konstytucyjności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli (z tymi samymi wzorcami kontroli) jest prawnie irrelevantne. W takim wypadku aktualizuje się bowiem nakaz płynący z zasady *ne bis in idem*, rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem (por. postanowienie z 9 stycznia 2007 r., sygn. SK 21/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 4 oraz powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo TK, a także postanowienie TK z 26 czerwca 2007 r., sygn. SK 73/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 67).

Zasada *ne bis in idem* nakłada na Trybunał obowiązek dokonania w kategoriach pragmatycznych oceny celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która już została jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta.

Mając na uwadze okoliczność, że problem, którego dotyczą zarzuty zgłoszone w rozpatrywanych skargach konstytucyjnych, został już rozstrzygnięty wyrokiem z 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12, zgodnie z intencją skarżących, Trybunał stwierdził, że postępowanie w rozpoznawanej sprawie podlega umorzeniu z powodu zbędności wydania wyroku.

Ze względu na powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

52

POSTANOWIENIE
z dnia 21 kwietnia 2015 r.
Sygn. akt P 79/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Miroslaw Granat
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 kwietnia 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Gdyni:

czy art. 386 § 6 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) w zakresie, w jakim umożliwia sądowi odwoławczemu wydanie wiążących sąd pierwszej instancji wskazań co do dalszego postępowania zawierających treść merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, jest zgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy w Gdyni (dalej: sąd pytający albo sąd) postanowieniem z 6 listopada 2014 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym czy art. 386 § 6 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim umożliwia sądowi odwoławczemu wydanie wiążących sąd pierwszej instancji wskazań co do dalszego postępowania zawierających treść merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, jest zgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane w następującym stanie faktycznym i prawnym. Sąd Rejonowy w Gdyni wyrokiem zaocznym z 30 października 2009 r. zasądził kwotę od M.M. oraz J.M. na rzecz powoda – instytucji, która udzieliła pozwanym pożyczki oraz nadał temu wyrokowi rygor natychmiastowej wykonalności. 12 kwietnia 2010 r. M.M. zmarła. 13 grudnia 2013 r. instytucja finansowa, która udzieliła pozwanym pożyczki przelała wierzytelność na rzecz innej spółki (dalej: wnioskodawca). 24 lutego 2014 r. wnioskodawca wystąpił z wnioskiem o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu wydanemu przez Sąd Rejonowy w Gdyni wyrokiem z 30 października 2009 r. na rzecz wnioskodawcy w stosunku do uczestników: I.Ch. oraz J.M.

Sąd Rejonowy w Gdyni postanowieniem z 17 kwietnia 2014 r. oddalił wniosek o nadanie klauzuli wykonalności wyrokowi zaocznemu z 30 października 2009 r. W uzasadnieniu postanowienia sąd stwierdził, że wnioskodawca nie wykazał przejścia uprawnień za pomocą dokumentu, o którym mowa w art. 788 k.p.c. Wnioskodawca złożył zażalenie na wskazane postanowienie sądu zarzucając błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie art. 788 § 1 k.p.c. Sąd Okręgowy w Gdańsku postanowieniem z 11 lipca 2014 r. uchylił zaskarżone postanowienie sądu i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu w Gdyni. W końcowej części uzasadnienia tego postanowienia Sąd Okręgowy w Gdańsku wskazał: „Ponownie rozpoznając sprawę Sąd Rejonowy w Gdyni z art. 788 § 1 k.p.c. i nada klauzulę wykonalności na rzecz wierzytelności (...) rozpoznając wnioski o koszty oraz wydanie tytułów wykonawczych”. Sąd Rejonowy w Gdyni postanowieniem z 8 września 2014 r. zwrócił się

do Sądu Okręgowego w Gdańsku z wnioskiem o dokonanie wykładni postanowienia z 11 lipca 2014 r. przez wyjaśnienie, czy przedostatnie zdanie uzasadnienia tego orzeczenia ma być traktowane przy jego realizacji (wykonaniu) przez sąd jako wskazanie co do dalszego postępowania w rozumieniu art. 386 § 6 k.p.c. Postanowieniem z 3 października 2014 r. Sąd Okręgowy w Gdańsku odmówił dokonania wykładni postanowienia.

1.2. Zdaniem sądu pytającego, nakazanie przez sąd drugiej instancji wydania określonego rozstrzygnięcia merytorycznego (tj. nakazanie uwzględnienia wniosku o nadanie klauzuli wykonalności) w sposób jednoznaczny przekreśla zasadę dwuinstancyjności postępowań sądowych określoną w art. 176 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca nie przyznał adresatowi art. 386 § 6 k.p.c., czyli sądowi pierwszej instancji, żadnego skutecznego środka prawnego zapobiegającego związaniu orzeczeniem sądu drugiej instancji. Kwestionowany przepis, stanowiąc dopuszczalny i konieczny wyłom w zasadzie niezawisłości sędziowskiej, jednocześnie w zbyt szeroki sposób określa sytuacje, w których na jego podstawie formułowane są wytyczne sądów odwoławczych, skoro mogą one ostatecznie przesądzać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Zarówno w przypadku narzucenia przez sąd odwoławczy wprost sposobu rozstrzygnięcia merytorycznego, jak i w razie narzucenia określonej oceny dowodów, ma miejsce zniesienie istoty konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowań sądowych. W art. 176 ust. 1 Konstytucji chodzi bowiem nie tylko o ustrojowy (zewnątrzny) aspekt dwuinstancyjności, lecz przede wszystkim o jej materialny wymiar, czyli gwarancję rzeczywistego rozstrzygnięcia o danej sprawie przez dwie instancje sądowe, z których każda ma prawo do wyrażenia swojego, a nie cudzego jawnie narzuconego stanowiska co do *meritum* sprawy.

1.3. W ocenie sądu pytającego, nie ma możliwości usunięcia wątpliwości konstytucyjnych powstałych w niniejszej sprawie w drodze wykładni, ponieważ wskazania co do dalszego postępowania sformułowane zostały przez sąd odwoławczy w sposób całkowicie jasny i nie budzący wątpliwości. Sąd Okręgowy w Gdańsku polecił sądowi pierwszej instancji uwzględnienie wniosku o nadanie klauzuli wykonalności. Zdaniem sądu, w świetle obowiązującego stanu prawnego sąd odwoławczy mógł tak postąpić, co stanowi istotę niezgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu. Sądy pierwszej instancji, oprócz sytuacji określonej w art. 352 k.p.c., nie są ustawowo uprawnione do dokonywania wykładni orzeczeń sądów odwoławczych. Odstępstwa od zasady związania wskazaniami co do dalszego postępowania powinny zostać wprowadzone wyraźnie w ustawie, ponieważ dopuszczenie do sytuacji, w której sądy pierwszej instancji same będą oceniały, w jakim zakresie są związane tymi wskazaniami, prowadziłoby do ryzyka dowolności podważającej zasadę podporządkowania i związania sądów niższego rzędu.

Sąd wykazał również, w jaki sposób – w jego ocenie – ewentualne uznanie niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu wpłynie na rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy, w związku z którą wystąpił z pytaniem prawnym.

2. W piśmie z 1 kwietnia 2015 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, sąd pytający wykazał, że postanowienie Sądu Okręgowego w Gdańsku z 11 lipca 2014 r., zawierające w swoim uzasadnieniu polecenie wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w postaci nadania klauzuli wykonalności, odbiega od przyjmowanego powszechnie w orzecznictwie sądowym poglądu, że wskazania sądu drugiej instancji nie mogą sugerować, a tym bardziej przesądzać, treści przyszłego rozstrzygnięcia. Oznacza to, że istotą zarzutu sądu pytającego nie jest treść art. 386 § 6 k.p.c., lecz prawidłowość rozstrzygnięcia wydanego przez Sąd Okręgowy w Gdańsku. Problem, który wystąpił w związku z niniejszym pytaniem prawnym, dotyczy zatem stosowania prawa, które nawet gdyby uznać za błędne, pozostaje poza kognicją Trybunału. Z tej przyczyny – w ocenie Prokuratora Generalnego – merytoryczne rozstrzygnięcie pytania prawnego jest niedopuszczalne, a postępowanie podlega umorzeniu.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowany w niniejszej sprawie art. 386 § 6 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) brzmi: „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji wiążą zarówno sąd, któremu sprawa

została przekazana, jak i sąd drugiej instancji, przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Nie dotyczy to jednak wypadku, gdy nastąpiła zmiana stanu prawnego”.

Sąd występujący z pytaniem prawnym zakwestionował ten przepis w zakresie, w jakim umożliwia sądowi odwoławczemu wydanie wiążących sąd pierwszej instancji wskazań co do dalszego postępowania, zawierających treść merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

2. 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 tym sądem. Art. 193 Konstytucji formułuje zatem trzy przesłanki, których spełnienie jest konieczne dla dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego: a) podmiotową – zgodnie z którą może to uczynić sąd rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury i egzekutywy; b) przedmiotową – która oznacza, że przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) funkcjonalną – która warunkuje dopuszczalność rozpoznania pytania prawnego od tego, czy od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą wystąpiono z tym pytaniem. Przesłanka ta jest skonkretyzowana przez 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), zgodnie z którym pytanie prawne powinno wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 16 października 2012 r., sygn. P 14/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 115).

2.1. W niniejszej sprawie spełniona została przesłanka podmiotowa i przedmiotowa. Z pytaniem prawnym wystąpił sąd rozpoznający sprawę, na tle której powstała wątpliwość konstytucyjna przedstawiona w pytaniu prawnym, dotycząca zgodności przepisu ustawy z przepisem Konstytucji. Konieczne jest natomiast ustalenie, czy została spełniona przesłanka funkcjonalna. Należy zbadać, czy rzeczywiście od odpowiedzi na pytanie prawne dotyczące zgodności art. 386 § 6 zdanie pierwsze k.p.c. z Konstytucją zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Sąd występujący z pytaniem prawnym twierdzi, że kwestionowany art. 386 § 6 zdanie pierwsze k.p.c. w zbyt szeroki sposób określa sytuacje, w których na jego podstawie formułowane są wytyczne sądów odwoławczych, skoro mogą one ostatecznie przesądzać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Ustalenie, czy spełnione zostały wymagania przesłanki funkcjonalnej, zależy od zbadania, czy w niniejszej sprawie z normy zawartej w art. 386 § 6 zdanie pierwsze k.p.c. istotnie wynika związanie treścią postanowienia Sądu Okręgowego w Gdańsku co do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Konkluzja, że kwestionowany przepis nie krępuje sądu pierwszej instancji w sprawie, na tle której sąd ten wystąpił do Trybunału z pytaniem prawnym, oznaczałaby bowiem, że wyrok Trybunału nie będzie miał wpływu na treść rozstrzygnięcia w sprawie zawiesz przed tym sądem.

2.2. Związanie sądu, o którym stanowi zaskarżony art. 386 § 6 zdanie pierwsze k.p.c., dotyczy wykładni prawa dokonanej przez sąd drugiej instancji („ocena prawna”) oraz wskazań co do dalszego kierunku postępowania („wskazania co do dalszego postępowania”). Art. 386 § 6 zdanie pierwsze k.p.c. wyznacza zakres związania sądu pierwszej instancji oraz sądu odwoławczego, w razie przekazania sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Ocena prawna dotyczy przepisów prawa materialnego, jak i prawa procesowego; oznacza wyjaśnienie przez sąd drugiej instancji istotnej treści tych przepisów oraz sposobu ich interpretacji. Z kolei wskazania co do dalszego postępowania mają wytyczyć właściwy kierunek działania sądu pierwszej instancji. Z art. 386 § 6 k.p.c. wynika zatem zakaz formułowania ocen prawnych sprzecznych z wyrażonymi wcześniej w uzasadnieniu orzeczenia sądu drugiej instancji, a nawet zakaz podejmowania próby podważania w jakikolwiek sposób wiążącej oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania (zob. postanowienie TK z 21 lutego 2006 r., sygn. SK 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 22; postanowienie SN z 29 października 2009 r., sygn. akt III CZP 74/09, Lex nr 551887).

Należy jednak podkreślić, że celem normy zawartej w art. 386 § 6 zdanie pierwsze k.p.c. nie jest skrępowanie sądu, któremu sprawa została przekazana oraz sądu drugiej instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy, ale unikanie popełniania tych samych błędów w kolejnych orzeczeniach. Nowe rozstrzygnięcie sądu ponownie rozpoznającego sprawę musi być zawsze wyrazem oceny i decyzji tego sądu (zob. wyrok SN z 20 lutego 2002 r., sygn. akt V CKN 757/00, Lex nr 56021). Wskazania co do dalszego postępowania nie mogą z góry narzucać sposobu rozstrzygnięcia przyszłego orzeczenia sądu pierwszej instancji, czy choćby rozstrzygnięcia istotnych kwestii związanych z treścią tego orzeczenia. Wskazania sądu odwoławczego nie mogą ponadto naruszać

zasady swobodnej oceny dowodów (zob. wyrok SN z 13 marca 1975 r., sygn. akt III CRN 466/74, OSPiKA nr 3/1976, poz. 63).

We wcześniejszych sprawach, w których sądy występowały z pytaniami prawnymi w sprawie zgodności art. 386 § 6 k.p.c. z Konstytucją, Trybunał stwierdzał, że przesłanka funkcjonalna nie została spełniona, wskazując na wystąpienie okoliczności powodujących brak związania oceną prawną przedstawioną przez sąd drugiej instancji (zob. postanowienia TK z: 16 marca 2011 r., sygn. P 36/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 16; 16 października 2012 r., sygn. P 14/12, 26 marca 2014 r., sygn. P 7/13, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 36). Wyjątki od związania są potwierdzone od dawna w ustabilizowanym orzecznictwie Sądu Najwyższego i można przyjąć, że orzecznictwo to ukształtowało treść normy zawartej w omawianym przepisie. Oprócz sytuacji przewidzianej wprost w treści art. 386 § 6 zdanie pierwsze k.p.c., w której ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania nie są wiążące, a mianowicie zmiany stanu prawnego, brak związania występuje w szczególności, gdy ocena zawarta w orzeczeniu sądu rozpoznającego apelację lub wskazania co do dalszego postępowania nie miały i nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Ponadto, art. 386 § 6 k.p.c. nie ma zastosowania m.in. gdy:

– stan faktyczny sprawy uległ zmianie (zob. wyrok SN z 4 listopada 1967 r., sygn. akt I CR 381/67, OSNC nr 7/1968, poz. 122; postanowienie SN z 9 września 2011 r., sygn. akt I CSK 248/11, Lex nr 1043961);

– stanowisko sądu rozpoznającego apelację dotyczy oceny dowodów; sąd ponownie rozpoznający sprawę zachowuje pełną swobodę w zakresie oceny dowodów, w szczególności gdy przeprowadzono nowe dowody lub ponowiono przeprowadzenie dowodów (zob. wyrok SN z 13 marca 1975 r., sygn. akt III CRN 466/74);

– sąd ponownie rozpoznający sprawę rozpoznaje ją w szerszym zakresie (zob. wyrok SN z 14 stycznia 1963 r., sygn. akt II CR 1003/62, OSNCP nr 3/1964, poz. 48);

– wykładnia prawa dokonana przez sąd rozpoznający apelację nie stanowiła logicznej przesłanki pozytywnego lub negatywnego ustosunkowania się do zarzutów apelacji ani do ewentualnych uchybień branych pod uwagę z urzędu (zob. wyrok SN z 14 stycznia 1963 r., sygn. akt II CR 1003/62, OSNC nr 3/1964, poz. 48).

Należy zauważyć, że w niniejszej sprawie sytuacja przedstawia się odmiennie niż w przytoczonych powyżej wcześniejszych postanowieniach Trybunału. W postanowieniu Sądu Okręgowego w Gdańsku z 11 lipca 2014 r. brak jest jakichkolwiek ocen prawnych, czy wskazań co do dalszego postępowania, które – na podstawie art. 386 § 6 zdanie pierwsze k.p.c. – miałyby być wiążące dla sądu pierwszej instancji. Sąd drugiej instancji w uzasadnieniu postanowienia wskazał natomiast, że: „Ponownie rozpoznając sprawę Sąd Rejonowy w Gdyni z art. 788 § 1 k.p.c. i nada klauzulę wykonalności na rzecz wierzytelności (...) rozpoznając wnioski o koszty oraz wydanie tytułów wykonawczych”. Fragment ten, pomimo mankamentów natury językowej, można interpretować w ten sposób, że w istocie sąd drugiej instancji nakazał sądowi pierwszej instancji nadanie klauzuli wykonalności, czyli wskazał, jak sąd pierwszej instancji ma rozstrzygnąć sprawę co do *meritum*. Nakazu tego nie można uznać ani za wyjaśnienie przez sąd drugiej instancji istotnej treści przepisów oraz sposobu ich interpretacji („ocena prawna”), ani za wytyczenie właściwego kierunku działania sądu pierwszej instancji („wskazania, co do dalszego postępowania”). Należy powtórzyć, że wskazania co do dalszego postępowania nie mogą narzucać sposobu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd pierwszej instancji. Nie można zatem uznać, że sąd występujący z pytaniem prawnym jest związany nakazem sądu drugiej instancji co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy, skoro – na podstawie art. 386 § 6 k.p.c. – takiego nakazu sąd drugiej instancji wydać nie może.

Ustalenie, że sąd występujący z pytaniem prawnym nie jest w istocie związany nakazem co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy zawartym w uzasadnieniu postanowienia Sądu Okręgowego w Gdańsku, powoduje uznanie, że odpowiedź na pytanie w przedmiocie zgodności art. 386 § 6 zdanie pierwsze k.p.c. z Konstytucją nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed tym sądem.

2.3. Obok kwestii, czy sąd występujący z pytaniem prawnym jest związany – na podstawie kwestionowanego art. 386 § 6 zdanie pierwsze k.p.c. – wskazaniem sądu odwoławczego, istotne znaczenie dla oceny dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego ma ustalenie, czy w niniejszej sprawie w ogóle wystąpiły określone w art. 386 § 4 k.p.c. warunki uchylenia orzeczenia i przekazania go do ponownego rozstrzygnięcia sądowi pierwszej instancji.

Wniesienie apelacji zasługującej na uwzględnienie powinno doprowadzić do wydania, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c., typowego dla systemu apelacji pełnej orzeczenia reformatoryjnego (zob. M. Manowska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. M. Manowska, Warszawa 2013, s. 629, T. Wiśniewski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, Warszawa 2010, s. 113). Z treści art. 386 § 4 k.p.c. wynika, że poza sytuacjami określonymi w § 2 (stwierdzenie nieważności postępowania) i § 3 (uznanie, że pozew podlega odrzuceniu albo zachodzi podstawa umorzenia postępowania) sąd drugiej instancji może uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania tylko w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości.

Zgodnie z orzecnictwem Sądu Najwyższego: „Wobec zamieszczenia w § 4 art. 386 k.p.c. określenia «tylko w razie», wniesienie apelacji ma przede wszystkim doprowadzić do wydania – typowego dla systemu apelacji – orzeczenia reformatoryjnego, wyjątkowo natomiast do orzeczenia uchylającego zaskarżony wyrok (orzeczenia o charakterze kasatoryjnym). Zredukowana do minimum funkcja kasacyjna sądu drugiej instancji jest wykładnikiem rozpoznawczego charakteru apelacji jako środka odwoławczego od wyroków sądów pierwszej instancji” (postanowienie SN z 22 stycznia 2015 r., sygn. akt III CZ 57/14, Lex nr 1640253).

Uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania może nastąpić zatem jedynie w dwóch wyraźnie wskazanych w ustawie sytuacjach: 1) nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo 2) gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Zasadą – w przypadku zasadnej apelacji – jest natomiast wydanie orzeczenia przez sąd drugiej instancji na podstawie art. 386 § 1 k.p.c.

Z analizy treści postanowienia Sądu Okręgowego w Gdańsku z 11 lipca 2014 r. oraz uzasadnienia tego postanowienia wynika, że sąd drugiej instancji ani nie wskazał, ani tym bardziej nie wykazał, iż sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy lub że wydanie orzeczenia wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Z okoliczności sprawy ani z treści uzasadnienia postanowienia sądu drugiej instancji nie wynika, że w omawianej sprawie wystąpiła któraś z sytuacji określonych w art. 386 § 4 k.p.c. Sąd pierwszej instancji odniósł się wprost do żądania wnioskodawcy rozstrzygając sprawę w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności wyrokowi zaocznemu wydanemu przez Sąd Rejonowy w Gdyni z 30 października 2009 r. Nie można zatem uznać, że sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy. Brak jakichkolwiek okoliczności w uzasadnieniu postanowienia sądu drugiej instancji, co do konieczności przeprowadzenia postępowania dowodowego, w całości przekreśla wystąpienie drugiej z przesłanek warunkujących dopuszczalność wydania orzeczenia kasatoryjnego na podstawie art. 386 § 4 k.p.c.

Należy zatem uznać, że w niniejszej sprawie nie było podstaw do wydania przez Sąd Okręgowy w Gdańsku orzeczenia kasatoryjnego. Skoro sąd ten w sposób odmienny od sądu pierwszej instancji uznał, że fakt przelewu wierzycelności został wykazany w sposób prawidłowy, to – wobec niewystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 386 § 4 k.p.c. – był on zobowiązany do zmiany zaskarżonego orzeczenia sądu pierwszej instancji i wydania orzeczenia co do istoty sprawy na podstawie art. 386 § 1 w związku z art. 397 § 2 k.p.c.

Problem, który wystąpił na tle niniejszego pytania prawnego, dotyczy więc błędnego zastosowania art. 386 § 4 k.p.c. przez Sąd Okręgowy w Gdańsku. Istota niniejszego pytania prawnego dotyka zatem stosowania prawa, które pozostaje poza kognicją Trybunału (zob. np. wyrok z 21 grudnia 2004 r., sygn. SK 19/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 118). Trybunał jest bowiem „sądem prawa”, a nie „sądem faktów” (zob. np. postanowienia TK z: 26 października 2005 r., sygn. SK 11/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 110; 6 lutego 2007 r., sygn. P 41/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 15 oraz wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

3. Z uwagi na wskazane okoliczności sprawy, na tle której sąd wystąpił z pytaniem prawnym, należy uznać, że od orzeczenia o zgodności kwestionowanego przepisu z art. 176 ust. 1 Konstytucji nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, który skierował pytanie prawne. Nie zostało zatem spełnione wymaganie przewidziane w art. 193 Konstytucji. Ponadto, istota pytania prawnego dotyka stosowania prawa, które pozostaje poza kognicją Trybunału.

Z tych względów Trybunał uznał, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

53

POSTANOWIENIE
z dnia 21 kwietnia 2015 r.
Sygn. akt SK 52/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Teresa Liszcz
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 kwietnia 2015 r., skargi konstytucyjnej M.J. o zbadanie zgodności:

art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) z art. 190 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz 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.**

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej, rozpoznając pozew w postępowaniu nakazowym, wydał przeciwko M.J. nakaz zapłaty z 27 lipca 2005 r. (sygn. akt I Nc 42/05). Pozwany wniósł zarzuty od tego nakazu, wnosząc o zwolnienie go od kosztów sądowych w zakresie należnego wpisu. Uzyskawszy jedynie częściowe zwolnienie, nie uiścił pozostałej części opłaty. W konsekwencji, Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej, postanowieniem z 27 grudnia 2005 r. (sygn. akt I Nc 42/05), odrzucił zarzuty. Zażalenie pozwanego na postanowienie sądu pierwszej instancji zostało oddalone postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 10 lutego 2006 r. (sygn. akt I 1 ACz 164/06).

W wyroku z 15 marca 2011 r., sygn. P 7/09 (OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 10), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 128) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 26 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 131, poz. 1075), w związku z art. 244 § 1 i art. 252 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.), w części, w jakiej nadaje moc prawną dokumentu urzędowego księgom rachunkowym i wyciągom z ksiąg rachunkowych banku w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec konsumenta, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 76 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z jej art. 20.

Powołując się na wskazany wyrok, M.J. wniósł 18 marca 2011 r. o wznowienie postępowania, argumentując, że nakaz zapłaty w dotyczącej go sprawie został wydany z tego względu, iż dostarczone przez powoda wyciągi z ksiąg bankowych miały status dokumentów urzędowych. Postanowieniem z 18 kwietnia 2011 r. (sygn. akt I Nc 32/11) Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej odrzucił skargę o wznowienie postępowania, wskazując, że upłynął pięcioletni termin na jej wniesienie, liczony od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, przewidziany w art. 408 k.p.c. Zażalenie skarżącego na postanowienie sądu pierwszej instancji zostało oddalone postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 5 września 2011 r. (sygn. akt I ACz 697/11).

Po otrzymaniu postanowienia sądu drugiej instancji, będącego w tym wypadku ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, M.J. wniósł skargę konstytucyjną. Przedmiotem skargi jest żądanie stwierdzenia niezgodności art. 408 k.p.c. „z art. 190 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji”. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz pisma uzupełniającego z 19 stycznia 2012 r. wynika jednak, że wzorcem kontroli miałyby być również art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Uzasadniając zarzut niezgodności z Konstytucją, M.J. stwierdził, że wskazany przepis prawny w niekonstytucyjny sposób ogranicza jego prawo do wznowienia postępowania w wypadku, gdy wydane w nim orzeczenie zapadło na podstawie regulacji prawnej uznanej następnie za niezgodną z Konstytucją. Przewidziany w skarżonym przepisie pięcioletni termin, w którym możliwe jest żądanie takiego wznowienia, liczony od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, wyklucza bowiem skorzystanie z gwarancji określonej w art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej w sytuacji, gdy stwierdzenie niekonstytucyjności następuje w późniejszej dacie, na co strona nie ma żadnego wpływu. Konstytucyjne prawo do domagania się wznowienia postępowania okazuje się wówczas całkowicie pozorne. Skarżący zaznaczył, że w art. 190 ust. 4 Konstytucji ustrojodawca upoważnił ustawodawcę jedynie do określenia procedury wznowienia postępowania.

Rozwiązanie przewidziane w art. 408 k.p.c. powoduje – w opinii M.J. – zamknięcie drogi sądowej, uniemożliwiając sprawiedliwe rozpoznanie sprawy przez niezawisły sąd oraz podjęcie rozstrzygnięcia zgodnego z prawem. Wyklucza również – po upływie terminu pięcioletniego – żądanie naprawienia szkody wyrządzonej przez prawomocne orzeczenie wydane na podstawie niekonstytucyjnego uregulowania. Zdaniem skarżącego, omawiane rozwiązanie jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa, w szczególności z zasadą pewności prawa i „zasadą ochrony zaufania”.

M.J. przywołał również wyrok z 20 października 2009 r., sygn. SK 6/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 137), w którym Trybunał Konstytucyjny zakwestionował art. 479²² k.p.c., ustanawiający w postępowaniach w sprawach gospodarczych dwuletni termin na wznowienie postępowania, w zakresie, w jakim odnosił się on do skargi o wznowienie opartej na podstawie art. 401¹ k.p.c. Powołane rozstrzygnięcie, w jego opinii, powinno – przez analogię – znaleźć zastosowanie również w wypadku art. 408 k.p.c.

2. W piśmie z 28 stycznia 2013 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął jego Marszałek, wnosząc o stwierdzenie, że art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim odnosi się do skargi o wznowienie postępowania opartej na podstawie art. 401¹ k.p.c., jest niezgodny z art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, w pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, gdyż skarżący nie uzasadnił zarzutu niezgodności art. 408 k.p.c. z art. 2 ustawy zasadniczej.

Po omówieniu uregulowań k.p.c. dotyczących wznowiania postępowań oraz powołanych przez skarżącego wzorców kontroli i związanych z nimi zapatrywań Trybunału, Marszałek Sejmu stwierdził, że celem art. 408 k.p.c. jest stabilizacja prawomocnych rozstrzygnięć sądowych, co ma swoje uzasadnienie w formalnym aspekcie zasady państwa prawnego, zasadzie ochrony zaufania do państwa i prawa oraz prawie do rozstrzygnięcia sprawy sądowej w rozsądnym terminie. Dla oceny konstytucyjności skarżonego przepisu prawnego przeważające znaczenie musi mieć jednak nie bezpieczeństwo i pewność w obrocie cywilnoprawnym, które również podlegają ochronie w świetle ustawy zasadniczej, lecz przewidziane w art. 190 ust. 4 Konstytucji prawo do wznowienia postępowania po negatywnym wyroku Trybunału. Z tego względu należy przyjąć, że gdy przesłanką wznowienia jest art. 401¹ k.p.c., to pierwszeństwo – inaczej niż w pozostałych wypadkach – powinny uzyskać gwarancje wynikające z publicznego prawa podmiotowego do sanacji postępowania opartego na niekonstytucyjnym przepisie. Niedopuszczalne jest, by norma ustawowa, wykonująca normę konstytucyjną, tak dalece ograniczała realne oddziaływanie tej ostatniej, że *de facto* powodowała jej wydrążenie z treści. W praktyce, wprowadzenie prekluzyjnego terminu wznowienia postępowania może nawet wykluczać możliwość realizacji prawa określonego w art. 190 ust. 4 Konstytucji, co miało miejsce w sprawie skarżącego. Potrzeba stabilizacji stosunków cywilnoprawnych, która legła u podstaw wprowadzenia pięcioletniego terminu wznowienia postępowania, nie powinna niweczyć omawianego prawa.

Zakresowa niekonstytucyjność art. 408 k.p.c. pozostaje także w ścisłym związku z prawem do sądu, wyrażonym w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej. Kwestionowany przepis wyłącza bowiem możliwość realizacji praw podmiotowych wskazanych w przywołanych postanowieniach Konstytucji. Art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej nie stanowi natomiast adekwatnego wzorca kontroli w rozważanej sprawie, gdyż przedmiotem postępowania dotyczącego skarżącego było żądanie wznowienia postępowania, a nie roszczenie o wynagrodzenie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

3. W piśmie z 14 stycznia 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania w sytuacji, gdy podstawą skargi o wznowienie jest art. 401¹ k.p.c., jest niezgodny z art. 190 ust. 4 w związku z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Po omówieniu uregulowań k.p.c. dotyczących wznowiania postępowań oraz powołanych przez skarżącego wzorców kontroli i związanych z nimi zapatrywań Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny stwierdził, że z art. 190 ust. 4 Konstytucji wynika wyraźna wola ustrojodawcy, by sprawa prawomocnie rozstrzygnięta na podstawie przepisu niezgodnego z ustawą zasadniczą została po wznowieniu postępowania rozpatrzona ponownie w zgodzie z wartościami i zasadami konstytucyjnymi. U podstaw instytucji wznowienia postępowania – określonej ogólnie w rozważanym przepisie Konstytucji, a skonkretyzowanej w poszczególnych procedurach – leży założenie, że obalenie domniemania konstytucyjności określonej regulacji prawnej stanowi szczególną przyczynę wzruszenia rozstrzygnięcia opartego na takiej regulacji, co powoduje, iż względ na praworządność materialną uzyskuje prymat nad zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego.

Okoliczność, że ustrojodawca nakazał ustawodawcy określenie w przepisach właściwych dla danego postępowania zasad i trybu wznowienia, nie jest równoznaczna z przyznaniem mu swobody ograniczania zakresu niekonstytucyjnych orzeczeń podlegających wzruszeniu. Jakkolwiek zatem rozwiązanie przyjęte w art. 408 k.p.c. służy ochronie wartości wyrażonych w ustawie zasadniczej, gdyż zasada stabilności prawomocnych rozstrzygnięć ma istotne znaczenie z punktu widzenia formalnego aspektu zasady państwa prawnego, zasady ochrony zaufania do państwa i prawa oraz prawa do rozstrzygnięcia sprawy sądowej w rozsądnym terminie, to jednak – mając na uwadze odrębność wznowienia postępowania w celu restytucji konstytucyjności w stosunku do pozostałych przesłanek wznowieniowych – należy przyjąć, że skarżony przepis narusza w rozważanym zakresie art. 190 ust. 4 Konstytucji, co przesądza o jego niezgodności również z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej.

4. W piśmie z 23 stycznia 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Rzecznik Praw Obywatelskich, wnosząc o stwierdzenie, że art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c. po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia, jest niezgodny z art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji.

Po omówieniu uregulowań k.p.c. dotyczących wznowiania postępowań oraz powołanych przez skarżącego wzorców kontroli i związanych z nimi zapatrywań Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że zawarte w końcowej części art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej odesłanie do ustaw zwykłych, które mają uregulować zasady i tryb wznowienia postępowania, nie daje ustawodawcy swobody unormowania kwestii materialnoprawnych i procesowych w sposób dowolny. Owe unormowania muszą służyć efektywnej realizacji konstytucyjnego prawa jednostek, prowadząc do osiągnięcia celu, jakim jest doprowadzenie do ponownego rozpoznania sprawy z poszanowaniem standardów ustawy zasadniczej.

Potrzeba stabilizacji obrotu prawnego nie przesądza o konstytucyjności ograniczenia wynikającego z art. 408 k.p.c., tym bardziej, że on sam przewiduje wyjątek od wymogu zachowania terminu pięcioletniego w wypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości uczestniczenia w dotyczącym jej postępowaniu. Rozstrzygając, czy identyczny wyjątek nie powinien dotyczyć także sytuacji stwierdzenia niekonstytucyjności podstawy prawnej zapadłego rozstrzygnięcia, należy wziąć pod uwagę to, czy nieograniczonemu w czasie wznowianiu postępowań nie sprzeciwiają się konstytucyjnie chronione wartości, w tym przede wszystkim potrzeba ochrony praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji); trzeba bowiem pamiętać, że w postępowaniach cywilnych – w przeciwieństwie do postępowań z zakresu prawa publicznego – spór prowadzą równorzędne podmioty prawa prywatnego.

Rzecznik opowiedział się jednak za potrzebą dopuszczenia w omawianej sytuacji wznowienia postępowania także po upływie terminu ustawowego. Jego zdaniem, przemawiają za tym trzy argumenty. Po pierwsze, ponowne rozpatrzenie sprawy nie musi prowadzić do wydania orzeczenia o diametralnie odmiennej treści od orzeczenia pierwotnego (strona może wszak dążyć wyłącznie do tego, by postępowanie przeprowadzono z poszanowaniem jej praw). Po drugie, w praworządnym państwie na ochronę powinny zasługiwać wyłącznie te prawa osób trzecich, które zostały nabyte w sposób słuszny, a zatem w warunkach materialnej i proceduralnej praworządności (można mieć przy tym wątpliwość, czy przesłankę tę spełniają prawa nabyte na podstawie niekonstytucyjnego przepisu). Po trzecie, trzeba uwzględnić, że ocena skutków konkretnego wyroku stwierdzającego niezgodność z ustawą zasadniczą należy do Trybunału Konstytucyjnego, który – ważąc kolidujące ze sobą wartości – może określić, w jakim stopniu orzeczenie derogacyjne ma umożliwić zainteresowanym wznowienie postępowań. Rzecznik uznał, że najbardziej właściwym rozwiązaniem jest, by – o ile w konkretnej sytuacji dojdzie do zasadniczego konfliktu praw i wartości wyrażonych w Konstytucji – o ograniczeniu prawa do wzruszenia orzeczeń opartych na niekonstytucyjnej podstawie prawnej rozstrzygał wyłącznie Trybunał, a nie przepis ustawy zwykłej, który jako jedyne istotne kryterium wskazuje upływ terminu liczonego od zakończenia postępowania.

Możliwość żądania wznowienia postępowania powinna przysługiwać wszystkim podmiotom, wobec których zapadło rozstrzygnięcie, którego podstawą była zakwestionowana norma prawna, niezależnie od tego, w jakim trybie doszło do stwierdzenia jej niekonstytucyjności. Niedopuszczalne jest w szczególności przyjęcie, że rozważane prawo przysługuje jedynie podmiotom, które wniosły skargę konstytucyjną.

Zakresowa niezgodność art. 408 k.p.c. z art. 190 ust. 4 Konstytucji przesądza o sprzeczności tego przepisu również z jej art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności skarżonego przepisu z art. 2 ustawy zasadniczej, tj. z wywodzoną z niego zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, Rzecznik stwierdził, że skoro Konstytucja gwarantuje prawo do sanacji postępowania sądowego, to ustawowy mechanizm obliczania terminu do realizacji tego prawa stanowi swego rodzaju pułpkę proceduralną – termin pięcioletni może bowiem upłynąć, zanim jeszcze powstanie możliwość skorzystania z prawa powołania się na wyrok Trybunału. Prowadzi to niekiedy do nadania rozważanemu prawu charakteru pozornego.

Art. 408 k.p.c. może poza tym powodować nie tylko pozbawienie prawa do sanacji postępowania sądowego, ale również uniemożliwić skorzystanie z prawa gwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji, czyli prawa do odszkodowania za bezprawne działanie władzy publicznej, polegające – w tym wypadku – na wydaniu orzeczenia w oparciu o niekonstytucyjne unormowanie. Uzyskanie takiego odszkodowania możliwe jest dopiero wówczas, gdy – po stwierdzeniu niezgodności określonej regulacji prawnej przez Trybunał Konstytucyjny – we właściwym postępowaniu stwierdzona zostanie także niezgodność z prawem zapadłego na jej podstawie rozstrzygnięcia, o czym stanowi art. 417¹ § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.). Jako że przez właściwe postępowanie w omawianym wypadku należy rozumieć postępowanie wznowieniowe, to w konsekwencji upływ przewidzianego w art. 408 k.p.c. pięcioletniego terminu, liczonego od uprawomocnienia się orzeczenia, wyklucza dochodzenie roszczenia o naprawienie szkody pomimo tego, iż samo roszczenie odszkodowawcze nie musiało jeszcze ulec przedawnieniu. Zgodnie bowiem z art. 442¹ § 1 k.c. do przedawnienia w rozważanej sytuacji dochodzi z upływem 3 lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia, co ma miejsce w chwili wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jednakże nie później niż 10 lat od dnia wystąpienia zdarzenia wywołującego szkodę, którym jest akt zastosowania niekonstytucyjnej regulacji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie uwarunkowane zostało spełnieniem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W tym kontekście Trybunał przypomniał, że w każdym stadium postępowania jest obowiązany badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których wystąpienie skutkuje umorzeniem postępowania. Kwestia weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się bowiem w fazie jej wstępnego rozpoznania, lecz pozostaje aktualna przez cały czas jej rozpatrywania.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej M.J. jest art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.), który stanowi: „Po upływie lat pięciu od uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem wypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana”. Jako wzorce kontroli skarżący wskazał „art. 190 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji”. Z uzasadnienia skargi oraz pisma uzupełniającego z 19 stycznia 2012 r. wynika, że kwestionowana regulacja ma także naruszać art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że postępowanie w sprawie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej podlega w całości umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), gdyż w wypadku M.J. nie doszło do naruszenia posiadanych przez niego praw lub wolności konstytucyjnych. W sytuacji, w której znalazł się skarżący, nie przysługiwało mu bowiem prawo żądania wznowienia postępowania, gwarantowane przez art. 190 ust. 4 Konstytucji. Z tego względu zbędne było rozważanie dopuszczalności poszczególnych przedstawionych zarzutów, spośród których pewne mogły budzić wątpliwości co do spełnienia wymogów określonych w ustawie o TK.

Uzasadniając umorzenie postępowania, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wniosek o wznowienie postępowania w przedmiocie wydania nakazu zapłaty został złożony przez M.J. w związku z wyrokiem z 15 marca 2011 r., sygn. P 7/09 (OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 10), w którym stwierdzono niekonstytucyjność art. 95 ust. 1 ustawy

z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 128; dalej: u.p.b.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 26 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 131, poz. 1075; dalej: ustawa zmieniająca), w związku z art. 244 § 1 i art. 252 k.p.c. (ówczesnie: Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), w części, w jakiej nadaje moc prawną dokumentu urzędowego księgom rachunkowym i wyciągom z ksiąg rachunkowych banku w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec konsumenta. Przywołane orzeczenie nie miało jednak wpływu na sytuację M.J.

W okresie, w jakim toczyło się przeciwko skarżącemu postępowanie sądowe, zakończone 10 lutego 2006 r. oddaleniem zażalenia na postanowienie o odrzuceniu wniesionych przez niego zarzutów, art. 95 ust. 1 u.p.b. stanowił: „Księgi rachunkowe banków, wyciągi z tych ksiąg podpisane przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banku i opatrzone pieczęcią banku oraz wszelkie wystawione w ten sposób oświadczenia zawierające zobowiązania, zwolnienie z zobowiązań, zrzeczenie się praw lub pokwitowanie odbioru należności oraz stwierdzające udzielenie kredytu, pożyczki pieniężnej, ich wysokość, zasady oprocentowania, warunki spłaty, przeniesienie wierzytelności zabezpieczonej hipoteką lub zastawem rejestrowym, mają moc prawną dokumentów urzędowych oraz stanowią podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych i rejestrach publicznych”. Rozważany przepis został następnie znowelizowany na mocy art. 6 pkt 1 ustawy zmieniającej, który 20 lutego 2011 r. nadał mu następujące brzmienie: „Księgi rachunkowe banków i sporządzone na ich podstawie wyciągi oraz inne oświadczenia podpisane przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banków i opatrzone pieczęcią banku, jak również sporządzone w ten sposób pokwitowania odbioru należności mają moc prawną dokumentów urzędowych w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych oraz ustanowionych na rzecz banku zabezpieczeń i mogą stanowić podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych”. Nie ulega wątpliwości, że art. 95 ust. 1 u.p.b. w wersji obowiązującej od 20 lutego 2011 r., zakwestionowany zakresowo przez Trybunał Konstytucyjny, nie mógł znaleźć zastosowania w postępowaniu, którego wznowienia domagał się skarżący.

Znaczenia dla sprawy nie miało również stwierdzenie przez Trybunał zakresowej niekonstytucyjności art. 244 § 1 k.p.c. („Dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone”) oraz art. 252 k.p.c. („Strona, która zaprzecza prawdziwości dokumentu urzędowego albo twierdzi, że zawarte w nim oświadczenia organu, od którego dokument ten pochodzi, są niezgodne z prawdą, powinna okoliczności te udowodnić”). Rozważane przepisy nie zostały bowiem uznane za niezgodne z ustawą zasadniczą samodzielnie, lecz jedynie „związkowo”, tj. w powiązaniu z art. 95 ust. 1 u.p.b. w brzmieniu obowiązującym od 20 lutego 2011 r., które to uregulowanie nie mogło – jak już ustalono – znaleźć zastosowania w postępowaniu, którego wznowienia domagał się skarżący. Należy zatem uznać, że nie doszło do podważenia domniemania konstytucyjności art. 244 § 1 i art. 252 k.p.c. w powiązaniu z innymi przepisami prawa przyznającymi określonym dokumentom charakter dokumentów urzędowych, w tym w szczególności w powiązaniu z poprzednią wersją art. 95 ust. 1 u.p.b.

Trybunał Konstytucyjny zauważył poza tym, że zestawienie treści art. 485 § 1 pkt 1 k.p.c., zgodnie z którym sąd wydaje nakaz zapłaty, jeżeli powód dochodzi roszczenia pieniężnego albo świadczenia innych rzeczy zamiennych, a okoliczności uzasadniające dochodzone żądanie są udowodnione dołączonym do pozwu dokumentem urzędowym, oraz treści art. 485 § 3 k.p.c., w świetle którego sąd może wydać nakaz zapłaty, jeżeli bank dochodzi roszczenia na podstawie wyciągu z ksiąg bankowych podpisanego przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banku i opatrzonego pieczęcią banku oraz dowodu doręczenia dłużnikowi pisemnego wezwania do zapłaty, prowadzi do wniosku, iż w postępowaniu nakazowym wyciąg z ksiąg bankowych stanowi podstawę wystawienia nakazu zapłaty niezależnie od tego, czy przysługuje mu charakter dokumentu urzędowego (aktualnie, wobec treści art. 95 ust. 1a u.p.b., który wszedł w życie 20 lipca 2013 r., rozważane wyciągi utraciły moc prawną dokumentów urzędowych w postępowaniach cywilnych). To znaczy, że art. 95 ust. 1 u.p.b. (w żadnej z rozważanych wersji) oraz art. 244 § 1 i art. 252 k.p.c. nie mogły znaleźć zastosowania w postępowaniu, którego wznowienia domagał się skarżący.

Niezależnie od tego, warto zaznaczyć, że M.J. w żaden sposób nie wykazał, by przedłożone przez powoda wyciągi z ksiąg bankowych wpłynęły na wydanie nakazu zapłaty w jego sprawie, ograniczając się jedynie do stwierdzenia, iż omawiane rozstrzygnięcie nie zapadłoby, gdyby rozważane wyciągi potraktowano jako dokumenty prywatne. Nakaz zapłaty przeciwko skarżącemu, co wynika bezpośrednio z jego treści, nie został jednak wystawiony w oparciu o wyciągi z ksiąg bankowych, ale w oparciu o weksel, co znajduje podstawę w art. 485 § 2 k.p.c.: „Sąd wydaje również nakaz zapłaty przeciwko zobowiązanemu z weksla, czeku, warrantu lub rewersu należycie wypełnionego, których prawdziwość i treść nie nasuwają wątpliwości. W razie przejścia na powoda praw z weksla, z czeku, z warrantu lub z rewersu, do wydania nakazu niezbędne jest przedstawienie dokumentów

do uzasadnienia roszczenia, o ile przejście tych praw na powoda nie wynika bezpośrednio z weksła, z czeku, z warrantu lub z rewersu”.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił jeszcze, że jakkolwiek odrzucenie skargi o wznowienie postępowania przez Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej, jak i oddalenie zażalenia w tym przedmiocie przez Sąd Apelacyjny w Katowicach nastąpiło z powołaniem jedynie na art. 408 k.p.c., okoliczność ta w żadnej mierze nie podważa argumentacji przemawiającej za tezą, iż skarżącemu nie przysługiwało prawo żądania wznowienia. Należy wziąć pod uwagę, że sądy nie miały obowiązku rozważać i przedstawić wszystkich powodów odrzucenia skargi, skoro przekroczenie przewidzianego we wskazanym przepisie pięcioletniego terminu na jej wniesienie było w tym względzie podstawą wystarczającą.

2. Nie mogąc merytorycznie odnieść się do zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe zasygnalizowanie ustawodawcy potrzeby rozważenia zmiany treści art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim dotyczy on wznowienia postępowania z powodu stwierdzenia niekonstytucyjności określonej regulacji prawnej, a zatem w zakresie, w jakim regulacja kodeksowa ma realizować gwarancje wynikające z art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej. Na zastrzeżenia dotyczące zgodności aktualnego stanu prawnego z Konstytucją wskazali wszyscy uczestnicy postępowania, w tym również Marszałek Sejmu. W tym kontekście pod uwagę należałoby wziąć nie tylko art. 401¹ k.p.c., ale również art. 403 § 4 i art. 416¹ k.p.c.

Zgodnie z jednolitym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej ustanawia dla jednostki prawo podmiotowe do przywrócenia stanu konstytucyjności po zakwestionowaniu przez Trybunał podstawy prawnej wydanego wcześniej orzeczenia. Należy jednak postawić pytanie, czy w świetle przywołanego postanowienia Konstytucji niedopuszczalne miałyby być ustanowienie jakiegokolwiek terminu na wniesienie skargi o wznowienie postępowania cywilnego, liczonego od dnia uprawomocnienia się zapadłego rozstrzygnięcia, czy też wątpliwości budzi jedynie termin pięcioletni, przewidziany w art. 408 k.p.c. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na dwa zagadnienia. Po pierwsze, gwarancjami wynikającymi z art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej objęte są wyłącznie rozstrzygnięcia, które stały się prawomocne lub ostateczne od dnia wejścia w życie Konstytucji. Po drugie, prawo żądania wznowienia postępowania, ustanowione w przywołanym przepisie ustawy zasadniczej, nie ma charakteru absolutnego, a w konsekwencji uzasadnione jest uwzględnienie innych zasad i wartości konstytucyjnych, w szczególności wskazanych w jej art. 31 ust. 3, które mogłyby usprawiedliwiać albo wręcz obligować do wprowadzenia pewnych ograniczeń czasowych (zob. wyroki TK z: 28 listopada 2006 r., sygn. SK 19/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 154; 20 października 2009 r., sygn. SK 6/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 137; 15 lipca 2014 r., sygn. K 23/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 72). Trudno zatem byłoby opowiedzieć się za dopuszczalnością wznawiania postępowań sądowych po upływie wielu lat od ich zakończenia, gdyż prowadziłoby to do radykalnego podważenia wartości, jakimi są stabilność sytuacji prawnej podmiotów prawa czy stabilność prawomocnych orzeczeń. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, zadanie ustawodawcy miałyby w tym wypadku polegać jedynie na ustaleniu optymalnie długiego terminu na wniesienie skargi o wznowienie postępowania cywilnego, liczonego od dnia uprawomocnienia się zapadłego rozstrzygnięcia, który to termin nie kolidowałby z innymi zasadami i wartościami wskazywanymi przez ustawę zasadniczą.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na jeden z argumentów podniesionych zarówno przez skarżącego, jak i przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Trzeba mianowicie wskazać, że warunkiem dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wydanie prawomocnego orzeczenia opartego na niekonstytucyjnej podstawie prawnej, poza stwierdzeniem niezgodności z Konstytucją samej tej podstawy, jest również – zgodnie z art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.) – stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem zapadłego rozstrzygnięcia. W omawianej sytuacji właściwym postępowaniem jest postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania, która – w świetle art. 408 k.p.c. – może zostać wniesiona w terminie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia, chociaż roszczenie o naprawienie szkody ulega przedawnieniu – na podstawie art. 442¹ § 1 k.c. – z upływem 3 lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia, jednakże nie później niż 10 lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (w omawianym wypadku zdarzeniem tym jest uprawomocnienie się rozstrzygnięcia wydanego na podstawie przepisu naruszającego Konstytucję). To znaczy, że w razie gdy stwierdzenie niekonstytucyjności regulacji prawnej nastąpi po upływie 5 lat od uprawomocnienia się opartego na niej orzeczenia, jednostka – nie mogąc uzyskać potwierdzenia jego niezgodności z prawem – nie uzyska również odszkodowania, nawet jeżeli jej roszczenie o naprawienie szkody nie uległo jeszcze przedawnieniu.

3. Poczynione przez Trybunał Konstytucyjny uwagi dotyczące ograniczania w czasie możliwości wznawiania postępowań cywilnych w wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji prawnych, na których oparte były zapadłe w ich ramach rozstrzygnięcia, należałoby odnieść także do innych procedur, w których występują

podobne ograniczenia. Tytułem przykładu można tu wymienić art. 278 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.). Celowe wydaje się, by ustawodawca rozważył, czy wskazane ograniczenia nie są nadmierne w świetle postanowień ustawy zasadniczej.

Warto zarazem podkreślić, że w wypadku regulacji represyjnych (a zatem nie tylko karnych, ale również np. dyscyplinarnych) możliwość wznowienia postępowania na korzyść oskarżonego czy obwinionego w sytuacji określonej w art. 190 ust. 4 Konstytucji nie powinna podlegać ograniczeniom polegającym na ustanowieniu terminu liczonego od uprawomocnienia się rozstrzygnięcia.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał postanowił jak w sentencji.

54

POSTANOWIENIE z dnia 21 kwietnia 2015 r. **Sygn. akt SK 52/12**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Teresa Liszcz
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz – sprawozdawca
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 kwietnia 2015 r., wniosku pełnomocnika M.J., adwokata A.Ch., o orzeczenie zwrotu kosztów postępowania,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić wniosku.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 24 ust. 2 zdaniem pierwszym ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), uwzględniając skargę konstytucyjną, Trybunał orzeka zwrot kosztów postępowania. W uzasadnionych przypadkach Trybunał może orzec zwrot kosztów postępowania również wtedy, gdy nie uwzględnił skargi konstytucyjnej (art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK).

Trybunał Konstytucyjny w dniu 21 kwietnia 2015 r. wydał postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej M.J. Tym samym nie zachodzi przesłanka zwrotu kosztów postępowania określona w art. 24 ust. 2 zdaniu pierwszym ustawy o TK. W ocenie Trybunału, nie ma również podstaw do orzeczenia zwrotu tych kosztów na podstawie art. 24 ust. 2 zdania drugiego powołanej ustawy.

Ze względu na nieuwzględnienie wniosku o zwrot kosztów postępowania, bezprzedmiotowe było odnoszenie się do podniesionych z ostrożności procesowej zastrzeżeń pełnomocnika skarżącego, dotyczących konstytucyjności przepisu regulującego wysokość zwracanych kosztów.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

55

POSTANOWIENIE
z dnia 21 kwietnia 2015 r.
Sygn. akt SK 29/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Mirosław Granat
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 kwietnia 2015 r., skargi konstytucyjnej spółki Nowy Szpital w Kostrzynie nad Odrą sp. z o.o. z siedzibą w Kostrzynie nad Odrą o zbadanie zgodności:
art. 3 ust. 1 i art. 10c ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń (Dz. U. Nr 149, poz. 1076, ze zm.) z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 21 stycznia 2014 r. spółka Nowy Szpital w Kostrzynie nad Odrą sp. z o.o. z siedzibą w Kostrzynie nad Odrą (dalej: skarżąca) sformułowała zarzuty niezgodności art. 3 ust. 1 i art. 10c ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń (Dz. U. Nr 149, poz. 1076, ze zm.; dalej: ustawa o środkach finansowych) z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji.

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

W wyroku z 10 sierpnia 2012 r. Sąd Okręgowy w Zielonej Górze (sygn. akt I C 379/11) zasądził od Narodowego Funduszu Zdrowia – Lubuskiego Oddziału Wojewódzkiego na rzecz skarżącej kwotę 3 441 464,54 zł wraz z odsetkami ustawowymi, oddalił powództwo w pozostałym zakresie oraz orzekł o kosztach postępowania. Obie strony wniosły apelację. Wyrokiem z 19 września 2013 r. Sąd Apelacyjny w Poznaniu (sygn. akt I ACa 1169/12) oddalił powództwo w zakresie żądania zasądzenia kwoty 3 441 464,54 zł wraz z odsetkami ustawowymi oraz zasądził na rzecz pozwanego 7217 zł tytułem zwrotu kosztów procesu, oddalił apelację powoda oraz zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 105 400 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

1.2. W skardze konstytucyjnej skarżąca zakwestionowała art. 3 ust. 1 ustawy o środkach finansowych w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia wzrost kwoty zobowiązania Narodowego Funduszu Zdrowia wobec podmiotu wykonującego działalność leczniczą od stanu umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej na dzień 30 czerwca 2006 r. oraz od zawarcia umowy i udzielanie świadczeń zdrowotnych na cały 2007 rok.

Z kolei zarzut niezgodności art. 10c ust. 1 ustawy o środkach finansowych skarżąca sformułowała w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia wzrost kwoty zobowiązania Narodowego Funduszu Zdrowia wobec podmiotu wykonującego działalność leczniczą od uzyskania środków finansowych zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o środkach finansowych, a ponadto od zawarcia umowy o udzielanie świadczeń zdrowotnych na cały 2008 rok,

a także w zakresie w jakim wskazuje jako wysokość środków finansowych należnych w roku 2008 równowartość środków przekazanych na wzrost tej kwoty w roku 2007, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

Zdaniem skarżącej, ustawodawca w ramach grupy podmiotów udzielających świadczeń opieki zdrowotnej dopuścił się dyskryminującego traktowania tych świadczeniodawców, którzy świadczyli usługi zdrowotne w latach 2007 i 2008 w okresie krótszym niż rok kalendarzowy.

Skarżąca wskazała, że Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 30 marca 2009 r., sygn. K 28/07, umorzył postępowanie w sprawie oceny zgodności z Konstytucyjną art. 3 ust. 1 ustawy o środkach finansowych z uwagi na utratę mocy obowiązującej tego przepisu. Jednocześnie skarżąca przytoczyła argumenty, że w niniejszej sprawie postępowanie nie powinno podlegać umorzeniu, z uwagi na treść art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

2. Pismem z 20 marca 2015 r. (data wpływu: 23 marca 2015 r.) pełnomocnik skarżącej poinformował Trybunał Konstytucyjny, że wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 19 września 2013 r., sygn. akt I ACa 1169/12, w wyniku skargi kasacyjnej wniesionej przez skarżącą został uchylony wyrokiem Sądu Najwyższego z 6 listopada 2014 r., sygn. akt II CSK 145/14, i sprawa została przekazana do Sądu Apelacyjnego w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Przed przystąpieniem do oceny zasadności zarzutów skarżącej, Trybunał dokonał kontroli dopuszczalności niniejszej skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), skarga konstytucyjna może być wniesiona wówczas, gdy sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego na podstawie aktu normatywnego, któremu w skardze zarzuca się niezgodność z Konstytucją.

Charakter orzeczenia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, został sprecyzowany w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, zgodnie z którym skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana. Złożenie skargi konstytucyjnej zależy więc od wyczerpania zwyczajnych środków zaskarżenia przewidzianych w stosownych przepisach proceduralnych. Instytucja skargi konstytucyjnej ma charakter subsydiarny w stosunku do innych środków służących ochronie praw i wolności konstytucyjnych (zob. np. postanowienia TK z: 1 września 1998 r., sygn. Ts 97/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 104 i 16 października 2002 r., sygn. SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77).

W następstwie nowelizacji ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101; dalej: k.p.c.) ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98) skarga kasacyjna zmieniła swój charakter i obecnie stanowi nadzwyczajny środek zaskarżenia. Zgodnie z art. 398¹ § 1 k.p.c., skarga kasacyjna przysługuje od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie. To znaczy, że dla spełnienia przesłanki wyczerpania drogi prawnej w postępowaniu cywilnym, jeżeli chodzi o wniesienie skargi konstytucyjnej, wystarczy złożenie apelacji i uzyskanie orzeczenia sądu drugiej instancji. Wniesienie skargi kasacyjnej w danej sprawie może jednak wywrzeć wpływ na rozpoznanie skargi konstytucyjnej.

W niniejszej sprawie skarżąca w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazała jako ostateczne orzeczenie o jej konstytucyjnych wolnościach i prawach wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 19 września 2013 r., sygn. akt I ACa 1169/12. Wyrok ten, jak stwierdzono wyżej, został jednak uchylony wskutek uwzględnienia przez Sąd Najwyższy skargi kasacyjnej.

Tak więc wskazany wyżej wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu utracił walor ostatecznego rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o TK (zob. np. postanowienia z: 26 maja 2008 r., sygn. SK 8/08 (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 72 oraz 26 lutego 2014 r., sygn. SK 2/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 27). Rozpoznanie skargi konstytucyjnej i wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny jest zatem niedopuszczalne. Uzasadnia to umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Biorąc powyższe względy pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

56

POSTANOWIENIE
z dnia 21 kwietnia 2015 r.
Sygn. akt SK 29/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Mirosław Granat
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 kwietnia 2015 r., wniosku pełnomocnika skarżącej spółki Nowy Szpital w Kostrzynie nad Odrą sp. z o.o. z siedzibą w Kostrzynie nad Odrą – radcy prawnego A.Ł., o zasądzenie na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, według norm przepisanych,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić wniosku.

UZASADNIENIE

I

1. Radca prawny A.Ł., jako pełnomocnik skarżącej spółki Nowy Szpital w Kostrzynie nad Odrą sp. z o.o. z siedzibą w Kostrzynie nad Odrą, wniosła w skardze konstytucyjnej z 21 stycznia 2014 r. o zasądzenie na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, według norm przepisanych.

2. Postanowieniem z 21 kwietnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej, umorzył postępowanie w sprawie o sygn. SK 29/14 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.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o TK „Koszty postępowania przed Trybunałem, z zastrzeżeniem ust. 2, ponosi Skarb Państwa”. Z ust. 2 zdanie pierwsze tego przepisu wynika, że Trybunał Konstytucyjny orzeka zwrot kosztów postępowania przed Trybunałem wraz z wyrokiem uwzględniającym skargę konstytucyjną. W uzasadnionych przypadkach Trybunał może orzec zwrot kosztów postępowania również wówczas, gdy nie uwzględnił skargi konstytucyjnej (art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK).

Zwrot kosztów postępowania na podstawie art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK ma charakter wyjątkowy i jest odstępstwem od zasady ogólnej wyrażonej w art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o TK. To znaczy, że pojęcie „uzasadnionego przypadku” musi być interpretowane ściśle i nie może podlegać wykładni rozszerzającej. Określając okoliczności, które można zaliczyć do katalogu „uzasadnionego przypadku”, winno się brać pod uwagę z jednej strony, charakter postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej, która jest nie tylko środkiem ochrony indywidualnych praw i wolności, lecz także środkiem ochrony Konstytucji, a z drugiej strony, *casu ad casum* konkretną sytuację skarżącego wnoszącego skargę. Ponadto podkreślić należy, że na skarżącym ciąży obowiązek wykazania, że mimo umorzenia postępowania, a więc nawet wtedy, gdy skarga nie mogła zostać skierowana do rozpoznania na rozprawie, istnieje uzasadniona podstawa do zwrotu kosztów.

2. Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając wniosek pełnomocnika skarżącej, nie znalazł podstaw do uznania, że zachodzi „uzasadniony przypadek”, który przemawiałby za przyznaniem w niniejszej sprawie kosztów postępowania. Ponadto sama skarżąca a nie jej pełnomocnik nie wykazały zaistnienia szczególnych okoliczności, które przemawiałby za przyznaniem zwrotu kosztów postępowania.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

57

POSTANOWIENIE z dnia 28 kwietnia 2015 r. **Sygn. akt SK 58/13**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Stanisław Biernat
Miroslaw Granat
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 kwietnia 2015 r., skargi konstytucyjnej A.P. o zbadanie zgodności:

art. 49 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w związku z art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) w zakresie, w jakim pozwala na nieprzyznanie statusu pokrzywdzonego, a co za tym idzie statusu strony postępowania karnego w sprawie składania fałszywych zeznań osobie, która była stroną innego postępowania, w którym te zeznania zostały złożone i służyły za dowód, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji,

postanawia:

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. Przedmiot skargi konstytucyjnej.

1.1. Zarzuty skargi.

W skardze konstytucyjnej z 18 lipca 2011 r. A.P. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 49 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) w związku z art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarżący twierdzi, że zaskarżony art. 49 § 1 k.p.k. w związku z art. 233 § 1 k.k. doprowadził do zamknięcia mu drogi sądowej, ponieważ część postępowań przygotowawczych, w których był stroną jako pokrzywdzony, została prawomocnie umorzona na podstawie fałszywych – w jego ocenie – zeznań świadków, nie zakończyła się więc wniesieniem aktu oskarżenia do sądu. Skarżący zarzuca również naruszenie jego prawa do rzetelnego,

uczciwego i sprawiedliwego postępowania przygotowawczego. Skarżący – ze względu na to, że nie uznano go za pokrzywdzonego w sprawie składania fałszywych zeznań – został pozbawiony prawa składania wniosków o dokonanie czynności śledztwa (art. 315 § 1 k.p.k.), prawa uczestniczenia w czynnościach śledztwa (art. 315 § 2, art. 316 § 1, art. 317 § 1 i art. 318 k.p.k.) oraz prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa (art. 306 § 1 k.p.k.). W konsekwencji nie mógł wnieść subsydiarnego aktu oskarżenia do sądu (art. 55 § 1 i art. 330 § 2 k.p.k.), występować w ewentualnym procesie jako oskarżyciel posiłkowy (art. 53 i art. 54 k.p.k.) oraz wnieść powództwa adhezyjnego (art. 62 k.p.k.).

1.2. Stan faktyczny.

Stan faktyczny ustalony na podstawie informacji zawartych w postanowieniu Prokuratury Rejonowej Warszawa Praga-Południe (dalej: prokurator), jest następujący. Skarżący, dysponując zgodą sądu rodzinnego, 30 listopada 2009 r. udał się do syna w odwiedzinach. Opiekunka oddała mu dziecko, jednak nie pozwoliła mu wejść do mieszkania. Skarżący zadzwonił wówczas na Policję z prośbą o interwencję. W trakcie zdarzenia skarżący informował zgromadzonych o jego nagrywaniu. Zajście, jak stwierdziła prokuratura, „miało charakter bardzo dynamiczny”, a w jego wyniku skarżący został zatrzymany i przedstawiono mu zarzuty karne. Postępowanie przeciwko skarżącemu, prowadzone w sprawie naruszenia nietykalności funkcjonariusza Policji, to jest o czyn z art. 222 § 1 k.k., zakończyło się wniesieniem aktu oskarżenia. W chwili składania skargi konstytucyjnej sprawa ta znajdowała się na etapie postępowania przed Sądem Rejonowym dla Warszawy Pragi-Północ.

Jednocześnie, zdarzenia z 30 listopada 2009 r. stały się podstawą do wniesienia przez skarżącego zawiadomień o dwóch przestępstwach, w związku z czym były prowadzone dwa postępowania:

1) postępowanie w sprawie przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Policji przez pobicie oraz nieuzasadnione zatrzymanie skarżącego, co spowodowało obrażenia ciała określone w art. 157 § 1 k.k., to jest o czyn z art. 231 § 1 w zbiegu z art. 157 § 1 w związku z art. 11 § 2 k.k. Postępowanie to zostało zakończone postanowieniem o umorzeniu,

2) postępowanie w sprawie uszkodzenia telefonu komórkowego na szkodę skarżącego, tj. o czyn z art. 288 § 1 k.k. Początkowo prokurator wydał postanowienie o umorzeniu postępowania w tej sprawie, jednak zostało ono uchylone przez sąd po zażaleniu skarżącego. W chwili składania skargi konstytucyjnej sprawa pozostawała w zawieszeniu.

18 października 2010 r. skarżący złożył w Prokuraturze Okręgowej Warszawa-Praga zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa składania fałszywych zeznań (art. 233 § 1 k.k.) przez świadków zeznających w toku postępowań karnych, w których skarżący brał udział jako pokrzywdzony i jako oskarżony. Fałszywe zeznania miały zostać złożone przez świadków zdarzenia, jakim było pobicie „skarżącego przez policjantów w związku z egzekwowaniem przez niego prawa do kontaktów z dzieckiem. Zeznania te stały się podstawą m.in. oskarżenia Skarżącego o popełnienie przestępstwa w postaci naruszenia nietykalności cielesnej funkcjonariuszy Policji”.

Postanowieniem z 9 grudnia 2010 r. prokurator odmówił wszczęcia śledztwa w sprawie składania fałszywych zeznań mających służyć jako dowody w postępowaniach karnych nadzorowanych przez prokuraturę. O treści tego postanowienia skarżący – jako osoba, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie – został zawiadomiony pismem z 13 grudnia 2010 r., na podstawie art. 305 § 4 k.p.k.

Na postanowienie prokuratora z 9 grudnia 2010 r. o odmowie wszczęcia śledztwa skarżący złożył zażalenie. Zarządzeniem z 10 stycznia 2011 r. prokurator odmówił przyjęcia środka odwoławczego, jako wniesionego przez osobę nieuprawnioną, tj. niebędącą pokrzywdzonym w rozumieniu art. 49 § 1 k.p.k. W uzasadnieniu wskazał, że przestępstwo z art. 233 § 1 k.k. należy do kategorii czynów wymierzonych w dobro wymiaru sprawiedliwości, a nie indywidualnie oznaczonego pokrzywdzonego. Skarżący występował więc w sprawie jako zawiadamiający a nie pokrzywdzony i, tym samym, nie posiadał legitymacji do zaskarżenia przedmiotowego postanowienia.

Postanowieniem z 12 kwietnia 2011 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie – IV Wydział Karny (sygn. akt III Kp 85/11) nie uwzględnił zażalenia skarżącego i utrzymał w mocy zarządzenie prokuratora z 10 stycznia 2011 r. o odmowie przyjęcia środka odwoławczego do rozpoznania. To postanowienie skarżący przedstawił jako rozstrzygające ostatecznie o jego prawach i wolnościach w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

2. Pismem z 16 października 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. Pismem z 4 września 2014 r. Marszałek Sejmu wniósł o uznanie, że art. 49 § 1 k.p.k. w związku z art. 233 § 1 k.k. jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że w wypadku, gdy „dany typ przestępstwa nie chroni zindywidualizowanych dóbr prawnych, lecz obejmuje ochroną dobra prawne przynależne ogółowi (...) w ogóle nie będziemy mieli do czynienia z pokrzywdzonym.

W związku z tym (...) odmowa uznania skarżącego za pokrzywdzonego była właściwą decyzją procesową prokuratury i sądu, stanowiącą wynik prawidłowej wykładni art. 49 § 1 k.p.k. w związku z art. 233 § 1 k.k. W doktrynie i orzecznictwie bezsporne jest bowiem, że typ przestępstwa z art. 233 § 1 k.k. nie chroni indywidualnych dóbr prawnych podmiotów, których dotyczą fałszywe zeznania”. Pogląd ten ma charakter ustabilizowany w doktrynie i w orzecznictwie.

4. Prokurator Generalny pismem z 28 marca 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, drogą do osiągnięcia postulowanego przez skarżącego stanu zgodnego z Konstytucją mogło być (w stanie prawnym, w którym rozstrzygano o jego prawach) zarówno poszerzenie definicji pokrzywdzonego w art. 49 § 1 k.p.k. (przez odstępianie od rygorystycznego kryterium „bezpośredniości” naruszenia lub zagrożenia dobra prawnego przez przestępstwo), jak i odpowiednia zmiana treści art. 306 k.p.k. (przez wprowadzenie normy pozytywnej, zapewniającej prawo do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego osobom, takim jak skarżący, które złożyły zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa z art. 233 § 1 k.k.).

Ewentualna kontrola Trybunału w niniejszej sprawie mogłaby dotyczyć zgodności z Konstytucją stanu prawnego, w którym osoba zawiadamiająca o przestępstwie z art. 233 § 1 k.k. pozbawiona została prawa do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego w tej sprawie nie dlatego, że zgodnie z art. 49 § 1 k.p.k., nie posiada statusu pokrzywdzonego (a taki zarzut sformułował skarżący), ale dlatego, że nie została wymieniona w art. 306 k.p.k. wśród podmiotów uprawnionych do złożenia zażalenia na takie postanowienie. Inaczej mówiąc, kontroli zgodności z Konstytucją mógłby podlegać nie art. 49 § 1 k.p.k., lecz art. 306 k.p.k.

Skoro więc orzekanie w przedmiocie zgodności art. 49 § 1 k.p.k. (w związku z art. 233 k.k.) nie jest możliwe, a jednocześnie Trybunał jest związany granicami skargi konstytucyjnej, to postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Dodatkowo Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że od 23 lipca 2013 r., na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 marca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. poz. 480), art. 306 k.p.k. ma nowe brzmienie. Obecnie osoba zawiadamiająca o popełnieniu przestępstwa składania fałszywych zeznań w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy uzyskała prawo do złożenia zażalenia na postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Warunki dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

1.1. Skarga konstytucyjna stanowi kwalifikowany środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, którego wniesienie uwarunkowane zostało uprzednim spełnieniem szeregu przesłanek wynikających bezpośrednio z art. 79 ust. 1 Konstytucji i doprecyzowanych w przepisach ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do oceny dopuszczalności skargi konstytucyjnej w każdym stadium postępowania, także na etapie jej merytorycznego rozpoznania. W szczególności może oceniać, czy nie występują formalne przeszkody rozstrzygnięcia skutkujące stwierdzeniem niedopuszczalności wyrokowania (zob. np. postanowienie z 26 lutego 2014 r., sygn. SK 2/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 27 i powołane tam orzecznictwo).

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. W świetle powyższego postanowienia Konstytucji oraz przepisów ustawy o TK precyzujących zasady wnoszenia skargi konstytucyjnej, nie ulega wątpliwości, że skarga konstytucyjna jest dopuszczalna tylko pod warunkiem spełnienia łącznie następujących przesłanek. Po pierwsze, zaskarżony przepis winien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, orzeczenie to powinno pociągać za sobą naruszenie wskazanych w skardze konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących skarżącemu. Po trzecie wreszcie, źródłem naruszenia powinna być

normatywna treść kwestionowanych przepisów, zaś sposób naruszenia powinien być wskazany przez samego skarżącego w uzasadnieniu wnoszonej skargi (art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK).

Uwzględniając te założenia, Trybunał Konstytucyjny ocenił dopuszczalność wydania orzeczenia w niniejszej sprawie.

1.2. Trybunał nie podziela stanowiska Prokuratora Generalnego, że zaskarżony przepis nie był podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Nie ulega wątpliwości, że ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego (postanowienie sądu z 12 kwietnia 2011 r.) zostało wydane na podstawie art. 306 § 1, art. 329 i art. 437 § 1 k.p.k. Jednak samo niepowołanie art. 49 k.p.k. nie przesądza o tym, że przepis ten nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału nie budzi zastrzeżeń, że zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć zarówno przepisów wskazanych wprost w sentencji ostatecznego orzeczenia, jak i przepisów, wprawdzie niepowołanych w sentencji, ale wynikających z treści uzasadnienia takiego orzeczenia (zob. wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). W rozpoznawanej sprawie skarżący może zatem kwestionować nie tylko przepisy procesowe, tworzące *sensu stricto* podstawę orzeczenia, ale także przepisy materialnoprawne oraz procesowe powołane w uzasadnieniu. W wypadku skarżącego w uzasadnieniu postanowienia powołany został również art. 49 § 1 k.p.k. Zachowany więc został „szczególny związek między ich treścią a ostatecznym orzeczeniem” (zob. wyrok z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96).

1.3. Wątpliwość budzi natomiast istnienie wskazanych w skardze konstytucyjnych wolności lub praw, które miałyby przysługiwać skarżącemu. Powołane wzorce kontroli, tj. art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, sugerują, że skarżący kwestionuje pozbawienie go prawa do sądu.

W świetle orzecznictwa Trybunału, na wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu składają się w szczególności cztery podstawowe elementy: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (por. wyroki: z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, oraz z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113).

Zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji „prawo do sądu” oznacza także uznanie znaczenia sądu dla ostatecznego określenia sytuacji prawnej jednostki. Funkcją sądu, z założenia organu niezależnego, bezstronnego i niezawisłego, jest wymierzanie sprawiedliwości (art. 175 ust. 1, art. 177 Konstytucji). Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika możliwość zwrócenia się do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia.

Z kolei jeśli chodzi o art. 77 ust. 2 Konstytucji, przepis ten – z jednej strony – wyraża (podmiotowe) „prawo do sądu”, stanowiąc dopełnienie postanowień zawartych w art. 45 ust. 1, z drugiej zaś – jest traktowany jako wyraz gwarancji wobec materialnego prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1. Oba te elementy współistnieją w treści art. 77 ust. 2 (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 77, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 23-24). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, znaczenie art. 77 ust. 2 Konstytucji polega na wyłączeniu możliwości zamknięcia przez ustawę drogi sądowej, w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności lub praw (zob. wyrok o sygn. K 7/09 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo). W wyroku tym Trybunał stwierdził także, że „w praktyce nie istnieje jeden idealny model postępowania, który dałoby się skonstruować na podstawie regulacji konstytucyjnych i który obowiązywałby w odniesieniu do wszystkich rodzajów postępowań sądowych, czy nawet do wszystkich postępowań w sprawach cywilnych. Regulacje konstytucyjne zawierają jedynie ogólne wskazania co do pewnych podstawowych elementów i mechanizmów, bez których nie dałoby się urzeczywistnić prawa każdego do rozpoznania sprawy w sprawiedliwej procedurze sądowej. Oceniając przestrzeganie przez ustawodawcę konstytucyjnych standardów sprawiedliwości proceduralnej, należy uwzględnić zawsze przedmiot i specyfikę danego postępowania (por. wyrok z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72, s. 915)”. Uwaga ta ma szczególne znaczenie w niniejszej sprawie.

2. Brak prawa konstytucyjnego, którego naruszenie zarzuca skarżący.

Sformułowany w skardze konstytucyjnej zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji dotyczy braku możliwości efektywnego dochodzenia na drodze karnej ochrony potencjalnie naruszonych wolności i praw. Skarżący nie uzyskał bowiem statusu pokrzywdzonego, który dałby mu szansę wystąpienia

do sądu i – tym samym – skontrolowanie postanowienia prokuratora o umorzeniu postępowania. Skład orzekający stwierdza więc, że intencją rozpoznawanej skargi jest rozszerzenie gwarancji konstytucyjnych w zakresie prawa do sądu na osoby składające zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa w sprawach z oskarżenia publicznego.

Rozumienie konstytucyjnego prawa do sądu w postępowaniu karnym jest w orzecznictwie konstytucyjnym utrwalone. W wyroku z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 52, cz. III, pkt 3 uzasadnienia) TK stwierdził wprost, że art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje „ingerencję sądu w sytuacjach, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Nie zawsze bowiem, pomimo subiektywnych odczuć pokrzywdzonego czyn zarzucany sprawcy nosi znamiona przestępstwa i wymaga wytoczenia sprawy karnej przed sądem. Czy tak jest w istocie – ocenia prokurator w toku postępowania przygotowawczego oraz sąd, jeżeli pokrzywdzony skorzysta z możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o umorzeniu lub odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 306 § 1 i § 2 pkp”.

Trybunał zwraca także uwagę, że „od strony przedmiotowej zakres art. 45 ust. 1 Konstytucji jest wyznaczony szerokim pojęciem «sprawy», który to termin ma charakter autonomiczny na tle ustawy zasadniczej (nie zaś wynikający z pojęcia «sprawy» definiowanego przez ustawy zwykłe, na użytek poszczególnych postępowań sądowych) (...) Prawo do sądu pokrzywdzonego nie wyczerpuje się w tym wypadku w ramach postępowania w sprawie karnej, jakkolwiek i sprawcy, i poszkodowanemu służy prawo do wymiaru sprawiedliwości przez sąd. Poszkodowany bowiem może realizować swe prawo do sądu także w postępowaniu przed sądem cywilnym” (wyrok TK z 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38, cz. III, pkt 2 uzasadnienia). Pogląd ten został powtórzony w wyroku z 15 czerwca 2004 r., sygn. SK 43/03 (OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 58, cz. III, pkt 2.4 uzasadnienia), w którym Trybunał stwierdził, że „Konstytucja nie formułuje prawa do spowodowania wszczęcia postępowania karnego przeciwko innej osobie”. Ponadto, w ocenie Trybunału, w sprawach o czyny ścigane z oskarżenia publicznego, do których należy czyn z art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.), zasadą jest, że to oskarżyciel publiczny decyduje o uruchomieniu procedury karnej przed sądem, a oskarżyciel posiłkowy działa w postępowaniu na zasadzie wyjątku.

Podsumowaniem dorobku orzecznictwa TK w tym zakresie jest wyrok z 25 września 2012 r. Status pokrzywdzonego w świetle konstytucyjnego prawa do sądu został w nim przez Trybunał określony następująco: „Pokrzywdzony nie ma (...) konstytucyjnego prawa do inicjowania postępowania sądowego w zakresie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego. Funkcję ścigania realizuje w jego imieniu państwo, które przejęło także uprawnienie do postawienia oskarżonego w stan oskarżenia. (...) Dla pokrzywdzonego, w sprawie z oskarżenia publicznego, sprawa karna staje się zatem sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji dopiero po wszczęciu postępowania przed sądem przez uprawnionego oskarżyciela. Z tego względu w odniesieniu do pokrzywdzonego gwarancje wynikające z konstytucyjnego prawa do sądu obejmują wyłącznie sprawy karne wniesione do sądu przez uprawnionego oskarżyciela” (sygn. SK 28/10, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 96, cz. III, pkt 4.4).

Trybunał w obecnym składzie podtrzymuje to stanowisko, co znaczy, że skarżącemu nie służy konstytucyjne prawo podmiotowe do zainicjowania sądowego postępowania karnego. Tym samym, brak jest podstawowej przesłanki skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej, co decyduje o niedopuszczalności wydania wyroku.

3. Realizacja uprawnień skarżącego w ramach prawa do obrony.

Niezależnie od wyżej dokonanego ustalenia, Trybunał zwraca uwagę, że skarżący złożył zawiadomienie o popełnieniu dwóch przestępstw, których – w swoim mniemaniu – był ofiarą (naruszenie nietykalności i zniszczenie mienia). W obu wszczęto postępowanie przygotowawcze, przy czym jedno z postępowań zostało umorzone, drugie – zawieszono. Skarżący nie kwestionuje podstaw prawnych decyzji podjętych przez prokuratora. Brak jest też przesłanek do podważenia przez skład orzekający prawidłowości decyzji proceduralnych podjętych przez właściwy organ. W konsekwencji Trybunał przyjmuje, że skarżący skorzystał z drogi procesowej, a nieskuteczność jego akcji wynikała nie z wadliwości przepisów, lecz z braku podstaw faktycznych oskarżenia, czego TK nie może kontrolować.

Kwestia, na której wyjaśnieniu skarżącemu najbardziej zależy, tj. prawdziwość zeznań świadków, zostanie rozstrzygnięta przez sąd w toczącej się przeciwko niemu sprawie karnej. Jeśli sąd ten uzna, że zarzuty karne podnoszone przeciwko skarżącemu nie znajdują potwierdzenia w faktach, czyli są oparte na fałszywych zeznaniach świadków, oskarżony zostanie uniewinniony, a wyrok w tej sprawie ułatwi mu drogę dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych oraz – w pewnym zakresie – umożliwi ponowne rozpatrzenie zarzutów karnych, jakie skarżący kierował przeciwko „fałszywym świadkom”. Trybunał przypomina, że o zarzutach karnych przeciwko skarżącemu decyduje sąd tak samo niezawisły jak ten, który ewentualnie rozstrzygałby sprawę o fałszywe zeznania. W obu tych procesach istotą będzie ustalenie, czyja wersja wydarzeń odpowiada prawdzie. Skarżący swoim zawiadomieniem do prokuratury, a następnie postępowaniem przed Trybunałem, usiłuje doprowadzić do zainicjowania konkurencyjnego postępowania karnego, które umożliwiłoby mu obejście ograniczeń procesowych związanych

z postępowaniem toczącym się w sprawie, w której jest on oskarżony. Postępowanie takie nie jest jednak – z punktu widzenia konieczności ochrony wolności i praw konstytucyjnych – uzasadnione. Skoro skarżący występuje w postępowaniu jako oskarżony, to dysponuje w nim pełnym zakresem uprawnień procesowych. Co więcej, chroniony jest domniemaniem niewinności.

W sytuacji, w jakiej się znalazł skarżący, tj. sytuacji oskarżonego w procesie karnym, prawo do sądu polega na zagwarantowaniu mu prawa do obrony i nie obejmuje sformalizowanego środka aktywnego działania przeciwko świadkom w postaci aktu oskarżenia o fałszywe zeznania. Jest to dodatkowy argument przemawiający za umorzeniem postępowania w sprawie.

4. Zmiana stanu prawnego.

Na marginesie powyższych ustaleń Trybunał zwraca uwagę, że ustawodawca wprowadził możliwość zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawach takich, jak dotycząca skarżącego. Na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 marca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. poz. 480), od 23 lipca 2013 r. obowiązuje zmieniony art. 306 § 1a pkt 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), w wyniku czego osoba zawiadamiająca o popełnieniu przestępstwa składania fałszywych zeznań w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy uzyskała prawo do złożenia zażalenia na postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego.

5. Niedopuszczalność orzekania w odniesieniu do art. 2 Konstytucji.

Wskazany przez skarżącego związkowo art. 2 Konstytucji został określony jako potencjalne źródło „niewysłowionego wyrażnie w treści innych przepisów konstytucyjnych – prawa strony do sprawiedliwego i rzetelnego postępowania przygotowawczego”. Trybunał stwierdza, że wskazane w skardze uzasadnienie nie spełniło wymogów określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK i, w związku z tym, postępowanie w zakresie kontroli kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

58

POSTANOWIENIE
z dnia 28 kwietnia 2015 r.
Sygn. akt P 58/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Miroslaw Granat
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 kwietnia 2015 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Katowicach:

czy art. 12 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.) jest zgodny z art. 18, art. 31 ust. 1 i 3 oraz art. 47 Konstytucji, z art. 8 ust. 2, art. 12 i art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) oraz z art. 12 ust. 2 i art. 23 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169),

postanawia:

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

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 8 listopada 2013 r. (sygn. akt I ACa 708/13), Sąd Apelacyjny w Katowicach Wydział I Cywilny (dalej: sąd pytający lub sąd apelacyjny) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne: czy art. 12 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o.) jest zgodny z art. 18, art. 31 ust. 1 i 3 oraz art. 47 Konstytucji, z art. 8 ust. 2, art. 12 i art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja europejska) oraz z art. 12 ust. 2 i art. 23 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169; dalej: Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych).

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

Przed sądem pytającym zawisła sprawa z powództwa męża o unieważnienie małżeństwa z powodu choroby psychicznej pozwanej żony.

W sprawie tej Sąd Okręgowy w Katowicach oddalił powództwo o unieważnienie małżeństwa. Sąd ten ustalił, że pozwana cierpi na chorobę psychiczną od 2006 r., ale w chwili zawarcia małżeństwa była w stanie remisji choroby i miała pełną zdolność do świadomego podjęcia decyzji o wstąpieniu w związek małżeński. Pełny rzut choroby psychicznej pozwanej nastąpił dopiero w marcu 2011 r. Sąd ustalił ponadto, że powód wiedział, że pozwana leczy się psychiatrycznie, nie miał jednak rozeznania co do samej choroby i jej przebiegu. Sąd okręgowy stwierdził, że unieważnienie małżeństwa tylko z powodu choroby psychicznej byłoby drastycznym naruszeniem podstawowych praw obywatelskich pozwanej i przejawem dyskryminacji, stanowiącym nadużycie prawa, o którym mowa w art. 5 k.c.

Powyższy wyrok zaskarżył powód, domagając się jego zmiany przez uwzględnienie powództwa.

Sąd Apelacyjny w Katowicach uznał, że stan faktyczny sprawy zdaje się potwierdzać istnienie określonych w art. 12 § 1 k.r.o. przesłanek do unieważnienia małżeństwa stron.

1.2. Na tle rozpatrywanej sprawy sąd pytający powziął wątpliwość co do konstytucyjności art. 12 § 1 i 2 k.r.o., powołując się na następujące argumenty:

Zgodnie z art. 12 § 1 k.r.o. nie może zawrzeć małżeństwa osoba dotknięta chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym. Jeżeli jednak stan zdrowia lub umysłu takiej osoby nie zagraża małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa i jeżeli osoba ta nie została ubezwłasnowolniona całkowicie, sąd może jej zezwolić na zawarcie małżeństwa.

Z kolei w myśl art. 12 § 2 k.r.o. unieważnienia małżeństwa z powodu choroby psychicznej albo niedorozwoju umysłowego jednego z małżonków może żądać każdy z małżonków.

Zdaniem sądu pytającego, kwestionowane przepisy są archaiczne, weszły bowiem w życie 1 stycznia 1965 r. i odnoszą się do zupełnie innych realiów społecznych, medycznych i obyczajowych. Kwestionowane przepisy są wyrazem ochrony rodziny zgodnej z poglądem sprzed 50 lat. Zmiany, jakie zaszły w polskim społeczeństwie oraz w naukach medycznych, skłaniają do rozważenia, czy kwestionowane przepisy nadal chronią rodzinę i rodzicielstwo. Zasadniczej modyfikacji uległy bowiem formy i wyniki leczenia chorób psychicznych. Na skutek edukacji społecznej zmieniło się także postrzeganie chorych psychicznie.

W ocenie sądu pytającego, uniemożliwienie osobom chorym psychicznie zawarcia małżeństwa wydaje się być sprzeczne z art. 18 Konstytucji. Sprzeczności należy upatrywać w tym, że zgodnie z konstytucyjną ochroną małżeństwa, rodziny i rodzicielstwa w interesie państwa jest, aby obywatele zakładali rodziny i wychowywali w nich dzieci.

W przekonaniu sądu pytającego, u podstaw zakazu zawierania małżeństwa przez osoby chore psychicznie leżała nieaktualna już teza, że nie są one zdolne do założenia prawidłowo funkcjonującej rodziny i ich małżeństwo

mogłoby zagrazać zdrowiu przyszłych pokoleń. Ze zmian obyczajowych wynika jednak stały i systematyczny wzrost urodzeń pozamałżeńskich. Utrzymywanie zatem zakazu zawierania małżeństw przez osoby chore psychicznie nie jest w stanie zapobiec prokreacji tych osób, która może bez przeszkód odbywać się w związkach nieformalnych.

Zdaniem sądu pytającego, nie budzi wątpliwości, że prawo do decydowania o swym życiu osobistym, w tym zawarciu małżeństwa, dotyczy sfery życia prywatnego i rodzinnego oraz elementarnych wolności obywateli w demokratycznym państwie. Ustawowe pozbawienie możliwości zawarcia małżeństwa narusza podstawowe prawa człowieka, pozbawiając go możliwości ułożenia sfery prywatnej jego życia, arbitralnie wykluczając go z obszaru specyficznych relacji międzyludzkich charakterystycznych dla związku małżeńskiego. Tym bardziej, że podstawą pozbawienia obywatela prawa do decydowania o swoim życiu prywatnym w zakresie zawarcia małżeństwa jest decyzja lekarza lub orzeczenie sądu oparte na decyzji biegłego, stwierdzające wystąpienie określonych zaburzeń psychicznych.

W przekonaniu sądu pytającego, zakazu zawierania małżeństw przez osoby chore psychicznie nie sposób uzasadnić koniecznością zapobiegania przestępstwom albo ochroną bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, środowiska, wolności i praw innych osób, dobrobytu gospodarczego, czy też moralności publicznej. Co więcej, wprowadzone ograniczenie nie służy także ochronie zdrowia, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem sądu pytającego: „Obecnie ochronie zdrowia takich osób służy właśnie ich możliwie najpełniejszy udział we wszystkich aspektach życia: prywatnym, rodzinnym, zawodowym, społecznym, artystycznym itp.”.

W opinii sądu pytającego, rozważenia wymaga także kwestia zgodności art. 12 § 1 i 2 k.r.o. z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych, z której wynika, że osoby niepełnosprawne we wszystkich aspektach życia mają taką samą zdolność prawną, jak inni obywatele, a sygnatariusze konwencji zobowiązują się eliminować dyskryminację wobec osób niepełnosprawnych we wszelkich kwestiach odnoszących się do sfery małżeństwa, rodziny, rodzicielstwa i związków. Podobny zakaz dyskryminacji wynika także z art. 14 Konwencji europejskiej.

W przekonaniu sądu pytającego, „Skoro nie ma obecnie medycznego, eugenicznego lub społecznego celu pozbawiania osób chorych psychicznie prawa do zawarcia małżeństwa, utrzymywanie takiego ustawowego zakazu może być postrzegane jako dyskryminacja takich osób”.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 28 listopada 2014 r. przedstawił stanowisko Sejmu, że art. 12 § 2 w związku z art. 12 § 1 k.r.o. jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa, a także z art. 18 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 12 Konwencji europejskiej. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

2.1. W opinii Sejmu, pytanie prawne spełnia przesłankę podmiotową oraz przedmiotową, ale z wyłączeniem wzorców kontroli zawartych w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Polska, w chwili złożenia dokumentów ratyfikacyjnych, zastrzegła sobie prawo do niestosowania art. 23 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, a do art. 12 tej konwencji złożyła oświadczenie interpretacyjne (zob. oświadczenie rządowe z dnia 25 września 2012 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.; Dz. U. z 2012 r. poz. 1170). Wobec złożenia zastrzeżenia i oświadczenia interpretacyjnego normy wskazane w art. 12 ust. 2 i art. 23 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych nie stały się częścią polskiego porządku prawnego. Zatem postępowanie w powyższym zakresie winno być umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.2. Sejm zauważa, że przed sądem pytającym toczy się postępowanie w sprawie o unieważnienie małżeństwa. Tymczasem sąd pytający kwestionuje zarówno przepisy dotyczące unieważnienia małżeństwa – art. 12 § 2 k.r.o., jak i przepisy formułujące względny zakaz zawierania małżeństwa przez osoby chore psychicznie – art. 12 § 1 k.r.o. Zakres zaskarżenia obejmuje zatem przepisy, które nie będą bezpośrednio stosowane w zawisłej przed sądem sprawie.

Zdaniem Sejmu, nie ulega jednak wątpliwości, że art. 12 § 1 i 2 k.r.o. tworzą logiczną całość. Co więcej, zgodnie z orzecznictwem stosowanie art. 12 § 2 k.r.o. wymaga uwzględnienia treści normatywnych zawartych w art. 12 § 1 k.r.o. Zatem kontroli w niniejszej sprawie powinien podlegać art. 12 § 2 w związku z art. 12 § 1 k.r.o.

Sejm podkreślił jednak, że w niniejszej sprawie zachodzi obawa, iż prawdziwą intencją sądu pytającego nie jest rozstrzygnięcie jednostkowego problemu prawnego na tle powództwa o unieważnienie małżeństwa, lecz całościowe wyeliminowanie z polskiego prawa rodzinnego przeszkody małżeńskiej określonej w art. 12 § 1 k.r.o. Stawiałoby to pod znakiem zapytania spełnienie przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej. Zatem

w dalszym postępowaniu kwestia spełnienia przesłanki funkcjonalnej powinna zostać przez TK zbadana szczególnie wnikliwie.

2.3. W opinii Sejmu, art. 31 ust. 1 Konstytucji, zawierający ogólną zasadę, zgodnie z którą wolność człowieka podlega ochronie prawnej, został przez sąd pytający powołany w sposób „ornamentacyjny”. Pytanie prawne nie zawiera w tym zakresie żadnego uzasadnienia zarzutu i powołania dowodów na jego poparcie, wbrew wymaganiom art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Zatem postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.4. Zdaniem Sejmu, kontroli powinna podlegać zgodność art. 12 § 2 w związku z art. 12 § 1 k.r.o. z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, z art. 18, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 8 i/lub art. 12 w związku z art. 14 Konwencji europejskiej.

2.5. W ocenie Sejmu, posłużenie się w zakwestionowanym art. 12 § 1 k.r.o. krytykowanym pojęciem „choroby psychicznej” nie naruszyło standardu określoności prawa – art. 2 Konstytucji. Niezamieszczenie definicji legalnej tego pojęcia jest celowym zabiegiem ustawodawcy implikującym konieczność korzystania z dorobku nauki medycznej. Przy czym bezpodstawny jest zarzut sądu pytającego, jakoby opinia biegłego w tym względzie miała charakter ocenny i niepoddający się prawnej weryfikacji. Sąd nie jest przecież związany opinią biegłego w zakresie kwestii zastrzeżonych do jego wyłącznej kompetencji, a w razie wątpliwości może zwrócić się o wydanie opinii przez kolejnego biegłego.

Na marginesie Sejm poinformował, że m.in. kwestia dostosowania terminologii kodeksowej do najnowszych ustaleń nauk medycznych jest obecnie przedmiotem projektowanych zmian w k.r.o.

2.6. W opinii Sejmu, względny zakaz zawierania małżeństw przez osoby dotknięte chorobą psychiczną lub niedorozwojem umysłowym nie tylko nie narusza nakazu ochrony rodziny, o którym mowa w art. 18 Konstytucji, ale wręcz służy jego realizacji. Argumenty sądu pytającego należałoby podzielić tylko wtedy, gdyby zakaz miał charakter bezwzględny. Tymczasem rygoryzm zakazu wyrażonego w art. 12 § 1 zdanie pierwsze k.r.o. łagodzony jest dopuszczalnością zawarcia małżeństwa za zgodą sądu, o której mowa w art. 12 § 1 zdanie drugie k.r.o. Zgoda jest uzależniona od tego, czy: po pierwsze, stan zdrowia i umysłu osoby nie zagraża małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa, po drugie, nupturient nie został całkowicie ubezwłasnowolniony, przy czym ubezwłasnowolnienie częściowe nie jest negatywną przesłanką zawarcia małżeństwa. Ustawodawca wychodzi z założenia, że w obrębie kategorii osób dotkniętych „chorobami psychicznymi” mogą się znaleźć zarówno jednostki zdolne do stworzenia prawidłowo funkcjonującego małżeństwa i rodziny, jak i takie, którym stan zdrowia na to nie pozwala.

2.7. Sejm zauważył, że kwalifikowanie względnego zakazu małżeńskiego jako ograniczenia prawa do prywatności w aspekcie prawa do zawarcia małżeństwa nie jest oczywiste. Jeżeli jednak uznać, że powyższy zakaz stanowi ograniczenie prawa do prywatności, to należy ocenić, czy spełnia ono ogólne warunki dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw – art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu, w świetle przesłanki porządku publicznego pożądanym jest przeciwdziałanie powstaniu związków niezdolnych do prawidłowego funkcjonowania, w szczególności stanowiących zagrożenie dla zdrowia przyszłego potomstwa. Istotnym uzasadnieniem ograniczenia osób dotkniętych zaburzeniami psychicznymi w zakresie możliwości wstępowania w związek małżeński jest także właśnie ochrona tych osób przed ponoszeniem konsekwencji wyborów życiowych dokonanych bez dostatecznego rozeznania. W opinii Sejmu, zakaz małżeński wyrażony w zaskarżonych przepisach: po pierwsze, służy osiągnięciu pożądanego celu, tzn. uniemożliwieniu zawierania małżeństw przez osoby niezdolne do wywiązania się z ról osobistych i społecznych wynikających z małżeństwa i założenia rodziny, po drugie, jest niezbędny i cechuje się możliwie najmniejszym stopniem dolegliwości, po trzecie, nie godzi w istotę prawa osób „chorych psychicznie” do zawarcia małżeństwa. Kwestionowany art. 12 § 2 w związku z art. 12 § 1 k.r.o. jest zatem zgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.8. Zdaniem Sejmu, zawarcie małżeństwa i założenie rodziny korzysta z ochrony art. 12 Konwencji europejskiej, a nie jej art. 8. W odniesieniu do dopuszczalności ograniczenia prawa wyrażonego w art. 12 Konwencji europejskiej ze względu na potrzebę zapewnienia małżeństwu zdolności wywiązywania się z jego funkcji oraz z uwagi na konieczność ochrony przyszłego potomstwa, Sejm uznał, że aktualność zachowują uwagi sformułowane powyżej. Kwestionowany art. 12 § 2 w związku z art. 12 § 1 k.r.o. jest zatem zgodny z art. 12 Konwencji europejskiej. Natomiast postępowanie w zakresie oceny kwestionowanej regulacji z perspektywy art. 8 Konwencji

europejskiej powinno ulec umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na zbędność wydania wyroku.

2.9. Gdy chodzi o zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 14 Konwencji europejskiej, Sejm przypomniał, że rozważenie tego zarzutu ma sens jedynie wtedy, gdy stwierdzone zostanie naruszenie przepisu materialnego gwarantującego dane prawo lub wolność. Ponieważ nie ma podstaw do uznania, że zakwestionowany przepis naruszył art. 8 lub art. 12 Konwencji europejskiej, analiza z punktu widzenia zakazu dyskryminacji jest bezprzedmiotowa. Postępowanie w tym zakresie winno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 31 października 2014 r. zajął stanowisko, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Prokurator Generalny stanowisko uzasadnił z powołaniem na następujące argumenty:

3.1. Sąd pytający zakwestionował w całości § 1 i 2 art. 12 k.r.o., nie wskazując w uzasadnieniu, w jakim zakresie zaskarżona regulacja znajduje zastosowanie w rozpatrywanej przez niego sprawie, a rozpoznając apelację powoda, ma rozstrzygnąć, czy oddalenie powództwa o unieważnienie małżeństwa przez sąd pierwszej instancji było zasadne w świetle konkretnego stanu prawnego i faktycznego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w rozpatrywanej sprawie zastosowanie będzie miał art. 12 § 2 k.r.o., przyznający małżonkowi prawo do żądania unieważnienia małżeństwa zawartego przez osobę chorą psychicznie, która przed zawarciem małżeństwa nie wystąpiła o udzielenie zezwolenia, o którym mowa w art. 12 § 1 zdanie drugie k.r.o. Skoro przedmiotem pytania prawnego może być tylko przepis mający bezpośredni związek ze sprawą, to przepisem tym powinien być art. 12 § 2 i art. 12 § 1 zdanie drugie k.r.o. w zakresie, w jakim istnienie okoliczności wymienionych w tym przepisie ustala sąd w sprawie o unieważnienie małżeństwa. Tymczasem sąd pytający zakwestionował instytucję zakazu małżeństwa, wyrażoną w art. 12 § 1 zdanie pierwsze k.r.o.

W opinii Prokuratora Generalnego, udzielenie odpowiedzi na pytanie sądu apelacyjnego w kwestii konstytucyjności zakazu, o którym mowa w art. 12 § 1 k.r.o., nie będzie miało bezpośredniego wpływu na rozstrzygnięcie sprawy rozpatrywanej przez ten sąd. Przepis ten nie będzie bezpośrednią podstawą rozstrzygnięcia, albowiem odnosi się on do procedury poprzedzającej zawarcie małżeństwa, w której sąd w trybie nieprocesowym rozpatruje wniosek osoby dotkniętej chorobą psychiczną lub niedorozwojem umysłowym o udzielenie zgody na zawarcie małżeństwa. Zgodnie z orzecnictwem przesłanki, od których zależy udzielenie zgody na zawarcie małżeństwa, mają również zastosowanie w sprawie o unieważnienie małżeństwa, dotyczą jednak dwóch różnych procedur prawnych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, „Sąd, który rozstrzyga sprawę o unieważnienie małżeństwa nie może niejako «przy okazji» zakwestionować całej instytucji zakazu małżeńskiego, aby w sposób pośredni rozstrzygnąć sprawę, poprzez eliminację z porządku prawnego całej instytucji”. Podnoszone w uzasadnieniu pytania prawnego zarzuty niekonstytucyjności i naruszenia wskazanych umów międzynarodowych nie odnoszą się do instytucji unieważnienia małżeństwa, która powinna znaleźć bezpośrednie zastosowanie przy rozstrzygnięciu zawisłej przed sądem apelacyjnym sprawy. Prokurator Generalny stwierdził zatem, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej.

3.2. Ponadto, w opinii Prokuratora Generalnego, powstają wątpliwości na tle spełnienia przesłanki formalnej, o której mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, a mianowicie uzasadnienia postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Uzasadnienie pytania prawnego nie może bowiem ograniczać się jedynie do przedstawienia krytycznej oceny kwestionowanej regulacji.

Wbrew twierdzeniom sądu pytającego, zakaz zawierania małżeństwa przez osoby chore psychicznie ma charakter względny. Występowanie choroby psychicznej nie stanowi przesłanki odmowy udzielenia zezwolenia na zawarcie małżeństwa, o którym mowa w art. 12 § 1 zdanie drugie k.r.o. Istnieje możliwość udzielenia zezwolenia na zawarcie małżeństwa przez osobę chorą psychicznie, jeżeli stan zdrowia i umysłu nie zagraża małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa. Zatem postęp medycyny, sprzyjający leczeniu osób dotkniętych takimi dysfunkcjami, pozwala na minimalizację względnego zakazu zawierania małżeństwa.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli – przedmiot pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Katowicach.

Sąd Apelacyjny w Katowicach przedstawił pytanie prawne, czy art. 12 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o.) jest zgodny z art. 18, art. 31 ust. 1 i 3 oraz art. 47 Konstytucji, z art. 8 ust. 2, art. 12 i art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja europejska) oraz z art. 12 ust. 2 i art. 23 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169; dalej: Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych).

Zgodnie z zakwestionowanym art. 12 § 1 k.r.o. „Nie może zawrzeć małżeństwa osoba dotknięta chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym. Jeżeli jednak stan zdrowia lub umysłu takiej osoby nie zagraża małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa i jeżeli osoba ta nie została ubezwłasnowolniona całkowicie, sąd może jej zezwolić na zawarcie małżeństwa”.

W myśl art. 12 § 2 k.r.o. unieważnienia małżeństwa z powodu choroby psychicznej albo niedorozwoju umysłowego jednego z małżonków może żądać każdy z małżonków.

Niniejsze pytanie prawne budzi poważne wątpliwości co do spełnienia przesłanek dopuszczalności merytorycznego rozpoznania. Przede wszystkim ze względu na treść kwestionowanego art. 12 § 1 zdanie pierwsze k.r.o., statuującego względny zakaz małżeński, a także charakter postępowania przed sądem pytającym istnieją uzasadnione zastrzeżenia co do bezpośredniego związku między oceną konstytucyjności a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy toczącej się przed apelacyjnym. Zarówno Prokurator Generalny, jak i w węższym zakresie Marszałek Sejmu wskazują na brak, czy też wątpliwość co do spełnienia przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej.

Trybunał Konstytucyjny uznał zatem za konieczne ocenić, czy niniejsze pytanie prawne spełnia warunki formalne dopuszczalności merytorycznego rozpoznania, o których mowa w art. 193 Konstytucji.

2. Przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania 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.

Podmiotem inicjującym niniejsze pytanie prawne jest sąd – Sąd Apelacyjny w Katowicach – została zatem z całą pewnością spełniona przesłanka podmiotowa.

Przedmiot kontroli dotyczy zgodności art. 12 § 1 i 2 k.r.o. ze wskazanymi wzorcami kontroli, w tym z art. 12 ust. 2 i art. 23 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Jak słusznie zauważył jednak Marszałek Sejmu, Rzeczpospolita Polska, ratyfikując powyższą konwencję, w oświadczeniu rządowym z dnia 25 września 2012 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1170), złożyła oświadczenie interpretacyjne do art. 12 tej konwencji oraz zastrzeżenie o niestosowaniu jej art. 23 ust. 1 lit. a. Biorąc powyższe pod uwagę, zarówno art. 12 ust. 2, jak i art. 23 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych nie mogą stanowić w niniejszej sprawie wzorców kontroli. W tym zakresie pytanie prawne nie spełnia przesłanki przedmiotowej – nie można uznać, że dotyczy hierarchicznej zgodności art. 12 § 1 i 2 k.r.o. z ratyfikowaną umową międzynarodową.

W pozostałym zakresie pytanie prawne zdaje się spełniać przesłankę przedmiotową. *Prima facie* widać natomiast, że zarzut naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 31 ust. 1 Konstytucji nie został w ogóle uzasadniony, a zarzut naruszenia zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie został powiązany z żadnym konstytucyjnym prawem lub wolnością.

Poważne wątpliwości budzi jednak przede wszystkim zachowanie przesłanki funkcjonalnej.

3. Przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

Przesłanka funkcjonalna oznacza wymaganie, aby rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym było zależne od odpowiedzi, jaką udzieli Trybunał Konstytucyjny (zob. zamiast wielu: postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40). 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. wyrok z 7 października 2008 r., sygn. P 30/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 135).

Co więcej, 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 będą wywierały bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy zawisłej przed sądem pytającym.

W konsekwencji przedmiotem pytania prawnego nie może być wątpliwość konstytucyjna dotycząca kwestii wypadkowych, zauważonych niejako przy okazji, które nie mają żadnego związku z konkretną, rozpatrywaną przez sąd sprawą. Przyjęcie odmiennego stanowiska przekreślałoby wszelkie różnice między abstrakcyjną i konkretną kontrolą konstytucyjności prawa inicjowaną w drodze m.in. pytania prawnego.

Ponadto, oceniając relewantność pytania prawnego należy 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 (zob. postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09).

4. Ocena spełnienia przez pytanie prawne sądu apelacyjnego przesłanki funkcjonalnej.

Trybunał Konstytucyjny uznał zatem za konieczne rozważyć, czy istnieje relewantny związek między odpowiedzią na niniejsze pytanie prawne a rozstrzygnięciem indywidualnej sprawy toczącej się przed sądem. Należy zatem skonfrontować treść zakwestionowanych przepisów ze stanem faktycznym sprawy, w związku z którą powstały wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego.

Art. 12 k.r.o. stanowi materialnoprawną podstawę dwóch spraw cywilnych: po pierwsze, o udzielenie zezwolenia na zawarcie małżeństwa, która rozpoznawana jest w trybie nieprocesowym (zob. art. 561 i nast. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego; Dz. U. z 2014 r. poz. 101; dalej: k.p.c.), po drugie, o unieważnienie małżeństwa, która rozpatrywana jest w odrębnym procesie (zob. art. 425 i nast. k.p.c.).

Art. 12 § 1 zdanie pierwsze k.r.o. statuuje tzw. względny zakaz małżeński, zgodnie z którym nie może zawrzeć małżeństwa osoba dotknięta chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym. Zakaz ten ma charakter względny, ponieważ sąd może zezwolić na zawarcie przez taką osobę małżeństwa, jeżeli stan jej zdrowia lub umysłu nie zagraża małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa i jeżeli nie została ubezwłasnowolniona całkowicie – art. 12 § 1 zdanie drugie k.r.o. Zgodnie z art. 11 § 1 k.r.o. nie może zawrzeć małżeństwa osoba ubezwłasnowolniona całkowicie. Przesłanką udzielenia zezwolenia przez sąd jest pozytywna prognoza dotycząca przyszłego małżeństwa. Celem uzyskania zezwolenia jest zaś uniemożliwienie w przyszłości unieważnienia małżeństwa z powodu choroby psychicznej małżonka. Zawarcie małżeństwa przez osobę dotkniętą chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym bez zezwolenia sądu nie oznacza bowiem, że takie małżeństwo jest nieważne.

Art. 12 § 2 k.r.o. przyznaje natomiast każdemu z małżonków żądanie do unieważnienia małżeństwa z powodu choroby psychicznej albo niedorozwoju umysłowego jednego z małżonków. Z powodztwem o unieważnienie małżeństwa można wystąpić, jeżeli nie uzyskano wyżej opisanego zezwolenia na zawarcie małżeństwa, a choroba psychiczna jednego z małżonków występowała w chwili zawarcia małżeństwa i nie ustała. Zgodnie bowiem z art. 12 § 3 k.r.o. nie można unieważnić małżeństwa z powodu choroby psychicznej jednego z małżonków po ustaniu tej choroby. Co więcej, w orzecznictwie SN przesądzono, że w sprawie o unieważnienie małżeństwa sąd bada również okoliczności, o których mowa w art. 12 § 1 zdanie drugie k.r.o. W myśl uchwały składu 7 sędziów SN z 9 maja 2002 r., sygn. akt III CZP 7/02 (OSNC nr 1/2003, poz. 1): „W sprawie o unieważnienie małżeństwa z powodu choroby psychicznej albo niedorozwoju umysłowego jednego z małżonków sąd ustala istnienie okoliczności wymienionych w art. 12 § 1 zdanie drugie k.r.o.”. Nie można zatem unieważnić małżeństwa,

gdy zostało ono wprowadzone bez zezwolenia sądu, lecz w chwili jego zawarcia choroba psychiczna jednego z małżonków nie zagrażała małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa.

Sąd pytający rozpoznaje apelację powoda od wyroku sądu okręgowego oddalającego powództwo o unieważnienie małżeństwa z powodu choroby psychicznej żony. Nie ulega zatem wątpliwości, że z zakwestionowanych przepisów zastosowanie w sprawie, na kanwie której złożono pytanie prawne, będą miały art. 12 § 2 oraz art. 12 § 1 zdanie drugie k.r.o. W przedmiotowej sprawie nie będzie miał natomiast zastosowania art. 12 § 1 zdanie pierwsze k.r.o. normujący względny zakaz małżeński.

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika jednak jednoznacznie, że sąd apelacyjny nie kwestionuje ani instytucji unieważnienia małżeństwa zawartego z osobą dotkniętą chorobą psychiczną, ani przesłanek takiego unieważnienia, ale właśnie względny zakaz zawierania małżeństw. Sąd pytający podważa po prostu celowość i konstytucyjność istnienia samego względnego zakazu małżeństwa w odniesieniu do osób dotkniętych chorobą psychiczną.

Tymczasem przedmiotem pytania prawnego nie mogą być wątpliwości konstytucyjne dotyczące kwestii – nawet istotnych – ale zauważonych jedynie przy okazji rozpatrywanej sprawy. Należy zatem zgodzić się z Prokuratorem Generalnym, że sąd pytający, rozstrzygając sprawę o unieważnienie małżeństwa, nie może kwestionować instytucji zakazu małżeńskiego, o którym mowa w art. 12 § 1 k.r.o., aby w sposób niejako pośredni rozstrzygnąć sprawę, przez eliminację z porządku prawnego całej instytucji.

Spełnienie przesłanki funkcjonalnej uzależnione jest bowiem od istnienia relewantnego związku między kwestionowaną co do konstytucyjności regulacją normatywną a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Stąd przedmiotem pytania prawnego może być jedynie taki akt normatywny, który ma bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sądu pytającego, a więc zastosowanie w sprawie przed nim zawisłej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Sąd pytający, na tle rozstrzyganej sprawy o unieważnienie małżeństwa, dąży bowiem wyłącznie do wyeliminowania z polskiego prawa rodzinnego względnego zakazu małżeńskiego, o którym mowa w art. 12 § 1 k.r.o. Rozstrzygnięcie zawisłej przed sądem pytającym sprawy jest natomiast możliwe w drodze reguł wykładni zgodnej z Konstytucją.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

59

POSTANOWIENIE z dnia 28 kwietnia 2015 r. **Sygn. akt P 7/15**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Leon Kieres,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 kwietnia 2015 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, czy art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. – Ustawa budżetowa na rok 2010 (Dz. U. Nr 19, poz. 102), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150) i art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. poz. 273) w zakresie, w jakim pozbawiają pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2010, 2011 i 2012 według norm określonych w art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.) w związku z art. 14a ustawy z dnia

18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639), są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
2) Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, czy art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 i art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. poz. 169) w zakresie, w jakim pozbawiają pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012 i 2013 według norm określonych w art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw w związku z art. 14a ustawy z 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury, są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
3) Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, czy art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 i art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 w zakresie, w jakim pozbawiają pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012 i 2013 według norm określonych w art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw w związku z art. 14a ustawy z 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury, są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 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. Zgodnie z art. 14a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639; dalej: ustawa o pracownikach sądów), podwyższenie wynagrodzeń urzędników i innych pracowników sądów następuje w terminach i na zasadach określonych dla pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Zasady te reguluje ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.; dalej: ustawa o wynagrodzeniach). W myśl tego aktu, wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (w tym m.in. pracowników sądów) waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń (por. art. 4 ust. 2 tej ustawy).

Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w danym roku jest ustalany w ustawie budżetowej (por. art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o wynagrodzeniach). W 2010 r. wyniósł on 101,0% (por. art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. – Ustawa budżetowa na rok 2010, Dz. U. Nr 19, poz. 102; dalej: ustawa budżetowa na 2010 r.), zaś w latach 2011-2013 – 100,0%, co oznaczało „zamrożenie” w tym okresie wynagrodzeń pracowników sądów na poziomie z 2010 r. (por. art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011, Dz. U. Nr 29, poz. 150; dalej: ustawa budżetowa na 2011 r.; art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012; Dz. U. poz. 273; dalej: ustawa budżetowa na 2012 r. oraz art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013, Dz. U. poz. 169; dalej: ustawa budżetowa na 2013 r.).

2. Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku, VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd pytający, SR w Gdańsku) w postanowieniach z 16 października 2014 r. oraz 3 i 13 lutego 2015 r. (dalej odpowiednio: pierwsze, drugie i trzecie pytanie prawne) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie, czy:

- art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2010 r. (przepis kwestionowany tylko w pierwszym pytaniu prawnym),
- art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2011 r.,
- art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2012 r. oraz

– art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2013 r. (przepis zaskarżony jedynie w drugim i trzecim pytaniu prawnym; dalej łącznie: przepisy ustaw budżetowych)

w zakresie, w jakim pozbawiają pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę (odpowiednio) w latach 2010, 2011 i 2012 (pierwsze pytanie prawne) lub w latach 2011, 2012 i 2013 (drugie i trzecie pytanie prawne) według norm określonych w art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach w związku z art. 14a ustawy o pracownikach sądów, są zgodne z art. 2 (zasadą ochrony praw nabytych oraz „zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa”) oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (zasadą ochrony własności).

Powyższe pytania prawne zostały połączone do wspólnego rozpoznania zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 19 i 25 lutego 2015 r.

2.1. SR w Gdańsku zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego w związku ze sprawami z powództwa łącznie dwudziestu dwóch pracowników sądów (zatrudnionych na stanowiskach: inspektora, sekretarza sądowego, starszego sekretarza sądowego, stażysty, woźnego sądowego, sprzątaczkę, kierownika sekretariatu i kierownika Oddziału Administracyjnego) przeciwko Sądowi Rejonowemu w Kartuzach (pierwsze pytanie prawne) lub Sądowi Okręgowemu w Gdańsku (drugie i trzecie pytanie prawne). Powodowie w sprawach zawisłych przed sądem pytającym domagali się zasądzenia od kilkuset do 30 tys. zł tytułem wyrównania wynagrodzenia za lata 2010-2012 (pierwsze pytanie prawne) lub 2011-2013 (drugie i trzecie pytanie prawne). Podnosili, że w 2010 r. ich wynagrodzenie nie zostało dostatecznie zwaloryzowane, a od 2011 r. w ogóle nie ulegało zmianom. W ich opinii, aby zneutralizować przynajmniej spadek siły nabywczej pieniądza, świadczenia te w każdym roku powinny być zwiększane o wskaźnik inflacji za rok poprzedni.

2.2. Uzasadnienia pytań prawnych – pomimo że dotyczą one waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów częściowo w innych okresach (2010-2012 i 2011-2013) – są tożsame, wobec czego zostaną omówione łącznie.

Sąd pytający podkreślił, że z art. 14a ustawy o pracownikach sądów oraz art. 4 ust. 2 i art. 6 ustawy o wynagrodzeniach wynika zasada stałego, okresowego (corocznego) waloryzowania wynagrodzeń pracowników sądów w razie wystąpienia przesłanek zastosowania tej instytucji, tj. zmiany siły nabywczej pieniądza. Podwyższanie należnych im świadczeń nie zostało więc pozostawione do swobodnego uznania dysponentów środków budżetowych, lecz jest obowiązkiem właściwych organów państwa. Zdaniem SR w Gdańsku, w momencie rozpoczęcia przez pracownika sądowego kolejnego roku pracy, ma on prawo do uzyskania wynagrodzenia zgodnie z powyższymi zasadami. Gwarantowany powinien być odpowiedni wzrost wynagrodzenia tych osób, a nie tylko utrzymanie go w dotychczasowej wysokości (art. 2 pkt 4 ustawy o wynagrodzeniach nieprzypadkowo posługuje się bowiem pojęciem wskaźnika „wzrostu” wynagrodzeń, które zakłada progresywność tych świadczeń). Sąd pytający zastrzegł, że analizowanej waloryzacji nie należy utożsamiać z podwyżką, gdyż ma ona na celu nie zwiększenie realnej wysokości wynagrodzeń pracowników sądowych, lecz zachowanie ich stałej wartości ekonomicznej.

W kontekście zasady ochrony praw słusznie nabytych (por. art. 2 Konstytucji), SR w Gdańsku podniósł, że regulacje ustaw budżetowych niwelowały prawnie uzasadnione oczekiwania pracowników sądów co do stosownego wzrostu ich wynagrodzeń w kolejnym roku. Art. 4 ustawy o wynagrodzeniach statuuje ekspektatywę nabycia prawa do waloryzacji. W latach 2010-2013 zaktualizowała się zasadnicza przesłanka powstania tej ekspektatywy w postaci zmiany siły nabywczej pieniądza (inflacji). W rezultacie – zdaniem sądu pytającego – „można byłoby więc mówić już nie o ekspektatywie, a o prawie nabytym”.

Odnosząc się natomiast do zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (por. art. 2 Konstytucji), SR w Gdańsku wskazał ponadto, że zaniechanie waloryzacji wynagrodzeń stało się normą, naruszającą prawa pracowników sądów. Zamrożenie płac nie było sytuacją jednorazową, związaną ze stanem finansów państwa w danym roku, lecz powtarzalną praktyką, pozwalającą na pewne oszczędności kosztem określonej grupy pracowników sfery budżetowej.

Na tle art. 64 Konstytucji sąd pytający podniósł, że ochrona praw majątkowych (w tym prawa do wynagrodzenia) „polega nie tylko na zapobieganiu i eliminowaniu działań faktycznych uniemożliwiających uprawnionym korzystanie z przysługujących im praw, lecz także na takim ukształtowaniu ich treści, które ograniczałoby niebezpieczeństwo jednostronnego niweczenia ich ekonomicznej istoty”. Tymczasem wynagrodzenie powodów nie zostało w latach 2010-2013 zwaloryzowane o średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń, pomimo występowania w tym okresie inflacji.

2.3. W końcowej części uzasadnienia pytań prawnych SR w Gdańsku uzasadnił formalną dopuszczalność pytań prawnych.

W opinii sądu pytającego, nie ma możliwości takiej wykładni zaskarżonych przepisów ustaw budżetowych, która pozwalałaby na wyinterpretowanie z nich normy zgodnej z Konstytucją. Treść tych regulacji jest jednoznaczna i sprzeczna ze wskazanymi w pytaniu prawnym zasadami konstytucyjnymi.

SR w Gdańsku podkreślił, że pomimo utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów, ocena ich konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny jest konieczna, ponieważ zmierza do ochrony praw podmiotowych powodów.

Ponadto stwierdził, że od odpowiedzi na pytania prawne co do zgodności z Konstytucją zaskarżonych regulacji zależy rozstrzygnięcie spraw rozpatrywanych przez sąd pytający. „Stwierdzenie niekonstytucyjności tych przepisów uczyni zasadnym rozważenie przesłanek waloryzacji wynagrodzeń w oparciu o (...) art. 358¹ § 2 k.c. w zw. z art. 300 k.p. Uznanie, iż przepisy będące przedmiotem pytania prawnego nie są sprzeczne z ustawą zasadniczą, skutkować zaś będzie oddaleniem powództwa w całości”.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 20 kwietnia 2015 r. przedstawił stanowisko w sprawie oraz wniósł o umorzenie postępowania na podstawie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) z uwagi na zbędność wydania wyroku.

Powołując się na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/14, wydane na tle podobnych pytań prawnych, Prokurator Generalny uznał, że pytania sądu pytającego nie spełniają przesłanki funkcjonalnej. W razie orzeczenia niezgodności kwestionowanych przepisów ustaw budżetowych z Konstytucją powstałaby bowiem luka prawna, wymagająca interwencji ustawodawcy. Sąd pytający nie mógłby natomiast wydać orzeczeń uwzględniających powództwa pracowników sądów.

W opinii Prokuratora Generalnego, zastosowanie w niniejszej sprawie powinna mieć zasada *ne bis in idem*. Zarówno przedmiot, jak i wzorce kontroli oraz zarzuty prezentowane w niniejszej sprawie są bowiem tożsame z analizowanymi w postanowieniu o sygn. P 44/14.

4. Stanowisko Sejmu nie wpłynęło.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Warunki formalne dopuszczalności pytania prawnego – uwagi ogólne.

Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego uzależnione jest od spełnienia wymogów, wynikających z Konstytucji oraz ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Kryteria dopuszczalności pytania prawnego można podzielić na dwie grupy.

1.1. Pierwszą stanowią przesłanki związane bezpośrednio ze specyfiką pytania prawnego jako jednego ze sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym:

– pytanie prawne może być zadane wyłącznie przez sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji (por. postanowienie z 4 października 2010 r., sygn. P 12/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 86), czyli państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej (por. postanowienie z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36) – tzw. przesłanka podmiotowa;

– przedmiotem pytania prawnego może być zgodność każdego aktu normatywnego (a więc aktu zawierającego normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym – por. postanowienie z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68) z przepisami, które mają wyższą rangę w hierarchicznym systemie prawa niż akt normatywny poddawany kontroli (w zależności od sytuacji, mogą to być przepisy Konstytucji, ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub ustawy – por. np. postanowienie z 6 października 2009 r., sygn. P 77/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 140) – tzw. przesłanka przedmiotowa (zasada, że Trybunał Konstytucyjny rozpoznaje jedynie „pionowe” konflikty w systemie prawa jest wspólna dla wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych, lecz w tym ostatnim wypadku doznaje jednak dodatkowego ograniczenia, ponieważ przedmiotem skargi konstytucyjnej może być jedynie zgodność aktu normatywnego z Konstytucją – por. art. 79 ust. 1 Konstytucji, co uzasadnia ujęcie przesłanki przedmiotowej wśród specyficznych wymogów pytania prawnego);

– od odpowiedzi na pytanie prawne musi zależeć rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (stąd kontrolę w tym trybie często nazywa się incydentalną – por. np. postanowienia z: 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118 oraz 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52); w orzecznictwie TK wskazywano, że przedmiotem sprawy musi być przepis (proceduralny,

materialnoprawny lub kompetencyjny), który powinien być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowane orzeczenie, a więc który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia (por. wspomniane postanowienie o sygn. P 12/08 i postanowienia z: 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24 i 19 października 2011 r., sygn. P 42/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 92) – tzw. przesłanka funkcjonalna; znaczenie tej przesłanki jest podkreślone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK, zgodnie z którym pytanie prawne powinno wskazywać, „w jakim zakresie” ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego „może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy”.

1.2. Drugą grupę przesłanek dopuszczalności pytania prawnego stanowią kryteria wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Należą do nich m.in.:

– obowiązek zachowania formy przewidzianej dla pism procesowych i zawarcia w pytaniu prawnym niezbędnych elementów konstrukcyjnych, wymienionych w art. 32 ust. 1 ustawy o TK (por. np. postanowienie z 8 marca 2011 r., sygn. P 33/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 15);

– możliwość skutecznego kwestionowania – co do zasady – jedynie obowiązujących aktów normatywnych (por. art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o TK oraz m.in. postanowienia z: 18 listopada 2008 r., sygn. P 56/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 165 i 14 stycznia 2014 r., sygn. P 12/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 6);

– przestrzeganie zasady *ne bis in idem* i *res iudicata* (w myśl art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne, więc nie orzeka on powtórnie o tych samych kwestiach – por. np. postanowienia z: 29 maja 2006 r., sygn. P 29/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 61; 4 września 2008 r., sygn. P 25/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 129 i 22 maja 2013 r., sygn. P 37/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 53);

– brak kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygania sporów o wykładnię przepisów (por. np. powołane postanowienie o sygn. P 33/10); w odniesieniu do pytań prawnych kryterium to jest uzupełniane przesłanką subsydiarności, w świetle której sąd pytający przed wystąpieniem do Trybunału Konstytucyjnego powinien rozważyć możliwość samodzielnego rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy za pomocą prokonstytucyjnej interpretacji zaskarżonego przepisu, a dopiero w razie niepowodzenia skierować sprawę do Trybunału Konstytucyjnego (por. np. powołane już postanowienia o sygn.: P 24/07, P 31/06, P 26/07 i P 12/08).

1.3. Aby pytanie prawne mogło zostać merytorycznie rozpoznane, musi spełniać kumulatywnie wszystkie powyższe przesłanki. Niespełnienie choć jednego z powyższych warunków powoduje konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 (odpowiednich ustępów i punktów) ustawy o TK.

2. Ocena pytań prawnych Sądu Rejonowego dla Gdańska-Południe w Gdańsku.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pytania prawne Sądu Rejonowego dla Gdańska-Południe w Gdańsku (dalej: sąd pytający albo SR w Gdańsku) budzą następujące zastrzeżenia formalne:

2.1. Po pierwsze, wydaje się, że celem pytań prawnych nie jest ocena hierarchicznej zgodności aktów prawnych, lecz kontrola „pozioma” przepisów o tej samej randze, co nie mieści się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego i powoduje niespełnienie przez analizowane pytania prawne przesłanki przedmiotowej (por. wyżej).

Analiza postanowień SR w Gdańsku prowadzi do wniosku, że – wbrew brzmieniu ich *petitum* – źródłem zastrzeżeń sądu pytającego jest nie tyle sprzeczność zaskarżonych przepisów ustaw budżetowych „zamrażających” wynagrodzenia pracowników sądów z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, co ich niezgodność z innymi regulacjami ustawowymi, z których ma wynikać prawo podmiotowe pracowników sądów do corocznej waloryzacji ich wynagrodzeń co najmniej o wskaźnik inflacji.

We wszystkich pytaniach prawnych kwestionowane normy (tj. art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. – Ustawa budżetowa na rok 2010, Dz. U. Nr 19, poz. 102; art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011, Dz. U. Nr 29, poz. 150; art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012; Dz. U. poz. 273 oraz art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013, Dz. U. poz. 169; dalej łącznie: przepisy ustaw budżetowych) są konfrontowane przede wszystkim z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.; dalej: ustawa o wynagrodzeniach), w myśl którego wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (m.in. pracowników sądów) waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. Sąd pytający wielokrotnie powtarza, że to ten właśnie przepis stanowi źródło prawnego obowiązku okresowego podwyższania wynagrodzeń powodów co najmniej o wskaźnik inflacji, tak aby zachowana została realna wartość tych świadczeń.

Powołane w tym kontekście wzorce konstytucyjne nie są koniecznym elementem tej argumentacji. Sąd pytający stawia wprawdzie tezę, że prawo do waloryzacji jest prawem słusznie nabytym, a ochrona praw majątkowych obejmuje także zakaz ich uszczuplenia (obniżania ich realnej wartości), lecz nie zostało to w sposób szczególny uzasadnione. Tymczasem taka wykładnia art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nie znajduje podstaw w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w którym kwestia waloryzacji świadczeń była wielokrotnie analizowana m.in. na tle:

– emerytur i rent z systemu powszechnego oraz mundurowego (por. np. orzeczenie z 15 października 1997 r., sygn. K 11/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 39; wyroki z: 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127; 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214; 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136 i 17 grudnia 2014 r., sygn. SK 29/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 138);

– wynagrodzeń sędziowskich (por. np. wyrok pełnego składu TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134 – dotyczący zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r., postanowienie z 20 maja 2009 r., sygn. K 25/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 77 oraz – wydane na tle podobnych stanów faktycznych – postanowienia z: 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 168; 10 grudnia 2008 r., sygn. P 19/08 i P 39/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 186 i 187; 17 lutego 2009 r., sygn. P 30/08 i P 51/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 18 i 19; 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40);

– wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej (por. wyrok z 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93);

– wynagrodzeń pracowników sądowych (por. postanowienie z 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21).

Dla rekonstrukcji wzorców kontroli w niniejszej sprawie relewantne wydają się zwłaszcza ustalenia Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 32/02, dotyczącego „zamrożenia” wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej w 2002 r. na mocy art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1799; dalej: nowela ustawy o wynagrodzeniach). Stwierdzono w nim m.in., że ustawa o wynagrodzeniach „nie gwarantuje w sposób bezwarunkowy pracownikom sfery budżetowej stałego corocznego wzrostu ich wynagrodzeń w określonej wysokości. Przewiduje jedynie waloryzację wynagrodzeń średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalanych corocznie, tj. okresowo, na podstawie prognoz budżetowych i corocznie ustalonego wskaźnika. (...) wysokość wynagrodzeń tej grupy społecznej determinowana jest i to bezpośrednio sytuacją budżetową państwa. W związku z tym trzeba dopuścić występowanie ryzyka możliwości ograniczenia potencjalnego wzrostu wynagrodzeń, a to w przypadku niekorzystnego kształtowania się prognozowanych składników określających sytuację budżetową państwa. W tych uwarunkowaniach nie można mówić o pracowniczym prawie podmiotowym do automatycznej waloryzacji wynagrodzenia i co za tym idzie – o nabyciu takiego prawa przez pracowników państwowej sfery budżetowej. Nie istnieje tu nawet prawna ekspektatywa, a tym bardziej – ekspektatywa maksymalnie ukształtowana. Przepisy przewidujące waloryzację wynagrodzeń, aczkolwiek nieobojętne dla sytuacji majątkowej pracowników, nie tworzą bezpośrednio indywidualnych praw podmiotowych i są – przede wszystkim – dyrektywami dla organów państwa, dotyczącymi gospodarowania funduszem płac sfery budżetowej”. Ponadto, „nawet jeżeli przyjąć, że pracownicy państwowej sfery budżetowej ponieśli w roku 2002 uszczerbek finansowy noszący pewne znamiona ograniczenia praw majątkowych ujmowanych *in abstracto*, to wbrew temu, co twierdzi wnioskodawca, znajduje to usprawiedliwienie w konieczności ochrony innej wyraźnie chronionej wartości konstytucyjnej, jaką jest dbałość o zachowanie równowagi budżetowej (art. 220 Konstytucji). Nie można bowiem zapominać, że zapewnienie równowagi budżetowej jest ważną wartością konstytucyjną, od niej zależy bowiem zdolność państwa do działania i do wypełniania jego różnorodnych zadań (...), a waloryzacja wynagrodzeń pozostaje gwarantowana li tylko przez ustawę zwykłą”. W rezultacie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 1 pkt 3 nowelizacji ustawy o wynagrodzeniach jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 7 oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

SR w Gdańsku w uzasadnieniu swoich pytań prawnych nie wykazał, jakie powody nakazywałyby odstępianie od powyższej interpretacji wskazanych przepisów ustawy zasadniczej. Nie przytoczył żadnych argumentów, które dowodziłyby możliwości odnalezienia w art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji bezwzględnego konstytucyjnego prawa podmiotowego pracowników sądów do corocznej waloryzacji ich wynagrodzeń. Ekspozowane przez sąd pytający prawo podmiotowe było wywodzone jedynie z – także wadliwie interpretowanych (por. powołane cytaty z wyroku o sygn. K 32/02 oraz wyrok z 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128 i przytoczone w nim wcześniejsze orzeczenia) – przepisów ustawowych (tj. przede wszystkim art. 4 ust. 2 ustawy

o wynagrodzeniach). W pytaniach prawnych nie powołano natomiast konstytucyjnych wzorców kontroli, których treść byłaby adekwatna do zarzutów stawianych kwestionowanym przepisom ustaw budżetowych.

Na marginesie można wskazać, że ustawa zasadnicza wprost reguluje kwestię wynagrodzeń jednej tylko grupy zawodowej – sędziów (por. art. 178 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie „odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków”). Także w tym wypadku Trybunał Konstytucyjny uznał, że w warunkach kryzysu gospodarczego „zamrożenie” wynagrodzeń tej kategorii osób w 2012 r. jest zgodne z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. powołany wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 1/12). W uzasadnieniu tego wyroku podkreślono, że nawet w odniesieniu do sędziów „nie istnieje abstrakcyjnie pojmowane prawo podmiotowe do wynagrodzenia w określonej wysokości ani też prawo do podwyżki wynagrodzenia”. Należy jednak zauważyć, że orzeczenie to dotyczyło jednorazowego braku waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich, podczas gdy w niniejszej sprawie „zamrożenie” wynagrodzeń pracowników sądów trwa już kilka lat.

2.2. Po drugie, w uzasadnieniu pytania prawnego brak jest też argumentacji przemawiającej o konieczności orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o nieobowiązujących już przepisach ustaw budżetowych, które w sposób oczywisty i nieodwracalny skonsumowały się z upływem danego roku budżetowego (por. art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK).

Kwestia ta jest istotna nie tylko dlatego, że każde zastosowanie wyjątku od ogólnych zasad orzekania podlega restrykcyjnej interpretacji i wymaga szczegółowego uzasadnienia. Jest ona ważna również z tej przyczyny, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowany był pogląd, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK miał w założeniu służyć ochronie praw i wolności autorów skarg konstytucyjnych. Jeżeli zaś chodzi o stosowanie tego przepisu w innego typu postępowaniach, to w odniesieniu do pytań prawnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono pogląd, że orzekanie o nieobowiązujących normach jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy zastosowanie już derogowanej regulacji przez sąd pytający wynika z reguł prawa intertemporalnego (por. np. – w kontekście braku waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich i utraty mocy przez przepisy ustaw budżetowych – wspomniane postanowienia o sygn. P 18/08, P 19/08, P 39/08, P 30/08, P 51/08 i P 10/09).

Tymczasem sąd pytający poprzestał na deklaracji (stanowiącej w istocie parafrazę art. 39 ust. 3 ustawy o TK), że pytania prawne są dopuszczalne, „zmierzają bowiem do ochrony praw podmiotowych jednostki”. Takie uzasadnienie należy uznać za niewystarczające dla uczynienia wyjątku od art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

2.3. Z powyższych przyczyn należy przyjąć, że pytania prawne nie kwalifikują się do merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Ich wady mają przy tym dwojaki charakter: braków merytorycznych (niespełnienie przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej) oraz formalnych (braków w uzasadnieniu pytania prawnego – por. art. 32 ustawy o TK oraz omówienie tych wymogów wyżej). Postępowanie w niniejszej sprawie podlega więc umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku oraz utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów.

Uzupełniająco należy zaznaczyć, że przyczyną umorzenia niniejszej sprawy nie była zasada *ne bis in idem*. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał 11 lutego 2015 r. połączone pytania prawne Sądów Rejonowych w Rzeszowie, Wrocławiu i Sandomierzu, sygn. P 44/13, w sprawie zgodności przepisów ustaw budżetowych (w związku z innymi regulacjami) z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Postępowanie to zakończyło się jednak umorzeniem postępowania z powodów formalnych (niespełnienia przez pytania prawne przesłanki funkcjonalnej), a nie wydaniem wyroku merytorycznego. Postanowienie o sygn. P 44/13 nie stanowiło więc przeszkody dla orzekania merytorycznego w aktualnie rozpatrywanej sprawie.

3. Uwagi końcowe.

Trybunał Konstytucyjny ze wskazanych wyżej przyczyn postanowił umorzyć postępowanie w sprawie zbadania zgodności zaskarżonych przepisów ustaw budżetowych z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Przy okazji niniejszej sprawy ujawniło się jednak ponownie (por. postanowienie o sygn. P 44/13) niepokojące zjawisko wieloletniego braku waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów (w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego wpływają kolejne pytania prawne, zarejestrowane pod sygn. P 52/15). Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że ma ono negatywny wpływ nie tylko na sytuację ekonomiczną i osobistą tych osób, ale także na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Pogłębiający się spadek siły nabywczej wynagrodzeń może się bowiem przyczyniać do zniekształcenia mechanizmu naboru pracowników sądowych (tzw. negatywna selekcja), spadku ich wydajności (m.in. z powodu konieczności poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów) i motywacji.

Niniejsze orzeczenie nie powinno być rozumiane jako wyraz akceptacji dla takiej praktyki. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zaniechanie waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej może być

dopuszczalne jedynie w wyjątkowych sytuacjach. W tym kontekście wieloletni brak waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów, przy równoczesnym podwyższaniu wynagrodzeń niektórych innych grup pracowników sfery budżetowej, budzi niepokój z punktu widzenia realizacji zasad i wartości konstytucyjnych (por. podobnie: postanowienie o sygn. P 44/13).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

60

POSTANOWIENIE
z dnia 28 kwietnia 2015 r.
Sygn. akt S 4/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Leon Kieres,

w związku z postanowieniem z 28 kwietnia 2015 r. (sygn. P 7/15),

p o s t a n a w i a:

w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące niezbędności podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do właściwego uregulowania kwestii waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów.**

UZASADNIENIE

1. Postanowieniem z 28 kwietnia 2015 r., sygn. P 7/15, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie zbadania zgodności art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. – Ustawa budżetowa na rok 2010 (Dz. U. Nr 19, poz. 102), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. poz. 273) i art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. poz. 169; dalej łącznie: zaskarżone przepisy ustaw budżetowych) w zakresie, w jakim pozbawiają pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w 2010, 2011, 2012 i 2013 r., z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Powodem umorzenia były względy formalne: nieprawidłowy sposób zakwestionowania zaskarżonych przepisów (powodujący niedopuszczalność wydania wyroku) oraz utrata ich mocy obowiązującej (por. art. 39 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Sądy pytające w uzasadnieniach pytań prawnych zwróciły uwagę na sprzeczność „zamrożenia” wynagrodzeń pracowników sądów z ustawową gwarancją ich corocznej waloryzacji, wynikającą – ich zdaniem – z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.; dalej: ustawa o wynagrodzeniach). Wskazały ponadto m.in., że zaniechanie waloryzacji wynagrodzeń nie dotyczy wszystkich pracowników sfery budżetowej, a w odniesieniu do pracowników sądów trwa już kilka lat i może mieć negatywne skutki dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Odnosząc się do tej argumentacji, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia o sygn. P 7/15 podkreślił, że nie ma kompetencji do oceny, czy zaskarżone przepisy ustaw budżetowych są zgodne z art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach – jego uprawnienia nie obejmują bowiem rozwiązywania „poziomych” konfliktów w systemie prawa między aktami tej samej rangi. Równocześnie jednak dostrzegł, że długotrwałe „zamrożenie” wynagrodzeń pracowników sądów jest zjawiskiem zdecydowanie niepokojącym z punktu widzenia realizacji zasad i wartości konstytucyjnych.

2. Mając na uwadze, że kwestie te są i były podnoszone w licznych kierowanych do niego sprawach (por. kilkanaście pytań prawnych różnych sądów, połączonych do wspólnego rozpoznania pod sygnaturami P 44/13, P 7/15 i P 52/15), Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne zasygnalizowanie Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej niezbędności podjęcia pilnych działań ustawodawczych, zmierzających do rozwiązania powyższego problemu.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ani Konstytucja, ani ustawa o wynagrodzeniach nie gwarantują w sposób bezwarunkowy stałego, corocznego wzrostu wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej (por. zwłaszcza wyrok pełnego składu TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134 – dotyczący zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r.). Choć więc nie istnieje bezwzględne prawo podmiotowe pracowników sfery budżetowej do automatycznej waloryzacji wynagrodzeń o określone kwoty, to nie ulega jednak wątpliwości, że także te osoby są objęte konstytucyjnymi gwarancjami, wynikającymi z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. art. 2 Konstytucji), zasady równości (por. art. 32 Konstytucji) oraz prawa do ochrony praw majątkowych (por. art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ustawodawca przy podejmowaniu decyzji o zasadach kształtowania wynagrodzeń w sferze budżetowej jest zobowiązany do przestrzegania postanowień ustawy zasadniczej oraz wnikliwego rozważenia, czy przyjęte przez niego rozwiązania są optymalne i właściwie rozkładają ciężar prowadzonych reform społecznych i gospodarczych. Jest to szczególnie istotne zwłaszcza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcia mają dotyczyć tylko niektórych kategorii pracowników sfery budżetowej oraz pogarszają ich sytuację osobistą i ekonomiczną w sposób względnie trwałe (na wiele lat). W tego typu sytuacjach wystarczającym uzasadnieniem dla podejmowanych rozwiązań nie może być jedynie ogólne powołanie się na trudną sytuację budżetową, ponieważ równowaga finansów publicznych jest tylko jedną z ważnych wartości konstytucyjnych (por. np. wyrok z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7, dotyczący m.in. kwotowego ograniczenia odszkodowań i zadośćuczynień dla osób represjonowanych z powodów politycznych).

W kontekście sprawy o sygn. P 7/15 należy odnotować, że wynagrodzenia pracowników sądów są całkowicie „zamrożone” od 2011 r., a w 2010 r. zostały zwaloryzowane w symboliczny sposób (średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2010 r. wyniósł 101,0%). Zważywszy, że w latach 2010-2013 występowało zjawisko inflacji (według obliczeń Głównego Urzędu Statystycznego wynosiła ona: 2,6% w 2010 r., 4,3% w 2011 r., 3,7% w 2012 r., 0,9% w 2013 r. – por. Główny Urząd Statystyczny, *Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-latach-1950-2014/>), spowodowało to konsekwentne, coroczne zmniejszanie realnej wartości świadczeń wypłacanych tej kategorii osób. W ciągu ostatnich pięciu lat praktyczną zasadą kształtującą system wynagradzania pracowników sądów stała się ich degresywność (nominalnie świadczenia te pozostawały bez zmian, lecz obniżała się ich siła nabywcza). Takie rozwiązanie budzi zastrzeżenia z punktu widzenia spójności systemu prawa, ponieważ podważa językowe rozumienie pojęcia „waloryzacji” wynagrodzeń (por. art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach) jako mechanizmu prowadzącego do ich stopniowego, przynajmniej minimalnego wzrostu (a nie – deprecjacji). Równocześnie w dokumentacji procesu legislacyjnego, prowadzącego do przyjęcia ustaw budżetowych, brak jest dowodów na przeprowadzenie przez Radę Ministrów, a następnie ustawodawcę szczegółowych analiz, czy utrzymywanie tych rozwiązań od 2011 r. jest proporcjonalne do zmian w sytuacji gospodarczej Polski oraz stanowi najbardziej sprawiedliwy społecznie (a nie tylko najłatwiejszy do realizacji) sposób poszukiwania oszczędności budżetowych.

Z przedstawionych wyżej powodów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

61

POSTANOWIENIE
z dnia 29 kwietnia 2015 r.
Sygn. akt P 23/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, w dniu 29 kwietnia 2015 r., połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Olsztynie:

- czy „art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych, uchwalonej bez przedstawienia przez Państwo Polskie w Komisji Europejskiej w ramach procedury notyfikacyjnej wynikającej z art. 1 ust. 11 dyrektywy 98/34/WE parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. (Dz. U. L 204, s. 37) są zgodne z
1. art. 2 Konstytucji RP tj. – zasadą demokratycznego państwa prawnego zaufania obywatela do państwa i prawa oraz z zasadą racjonalności działań ustawodawcy, – zasadą winy jako podstawy odpowiedzialności, – zasadą poprawnej legislacji;
 2. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP tj. – zasadą proporcjonalności;
 3. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP tj. zasadą równości oraz sprawiedliwości społecznej”,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy w Olsztynie postanowieniami z: 13 stycznia 2015 r. (sygn. akt II K 887/14) oraz 15 stycznia 2015 r. (sygn. akt II K 442/14, sygn. akt VII K 903/14, sygn. akt VII K 1104/14) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne o tożsamer treści, czy „art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych, uchwalonej bez przedstawienia przez Państwo Polskie w Komisji Europejskiej w ramach procedury notyfikacyjnej wynikającej z art. 1 ust. 11 dyrektywy 98/34/WE parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. (Dz. U. L 204, s. 37) są zgodne” z: art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą demokratycznego państwa prawnego, zaufania obywatela do państwa i prawa, racjonalności działań ustawodawcy oraz zasadą winy jako podstawy odpowiedzialności karnej, a także z zasadą poprawnej legislacji; art. 31 ust. 3 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą proporcjonalności; art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz wynikającą z niego zasadą równości oraz sprawiedliwości społecznej.

1.1. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2015 r. pytania prawne zostały połączone do łącznego rozpoznania z uwagi na tożsamość przedmiotu zaskarżenia.

1.2. Pytania prawne sformułowano na tle podobnego stanu faktycznego i prawnego.

1.2.1. Przed pytającymi sądami toczą się sprawy karne skarbowe, zainicjowane aktami oskarżenia wniesionymi przez Urząd Celný w Olsztynie, w których osobom fizycznym zarzucono urządzenie gier hazardowych na automatach bez wymaganego zezwolenia i w miejscu do tego nieprzeznaczonym, wbrew przepisom ustawy

z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych), to jest popełnienie czynu zabronionego określonego w 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.). Jak wyjaśnił w aktach oskarżenia Urząd Celny w Olsztynie, w toku eksperymentu procesowego wykazano, że gry oferowane na kontrolowanych automatach są grami zawierającymi element losowości, a uzyskiwany wynik pozostaje niezależny od zdolności grającego. Automaty te są nadto przystosowane do wypłaty wygranych pieniężnych. W świetle stanowiska oskarżyciela, popartego opinią biegłego, gry na automatach znajdujących się w kontrolowanych lokalach odpowiadały ustawowej definicji gry hazardowej w rozumieniu art. 2 ust. 3 ustawy o grach hazardowych. Tego rodzaju gry – w związku z treścią art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych – mogą być organizowane w kasynie gry, prowadzonym na podstawie koncesji. W stanach faktycznych każdej ze spraw gry były organizowane poza kasynem gry i bez wymaganej koncesji. Okoliczność ta była bezsporna. Doszło zatem do popełnienia czynu zabronionego, o którym mowa w art. 107 § 1 k.k.s.

1.2.2. Jak wyjaśniły pytające sądy, przepis będący podstawą prawną rozstrzygnięcia w sprawie, to jest art. 107 § 1 k.k.s., zawiera blankietową dyspozycję penalizującą urządzenie gier na automatach „wbrew przepisom ustawy”. W rozpoznawanych przez pytające sądy sprawach zasady prowadzenia takich gier określają przede wszystkim art. 14 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Dlatego – zdaniem pytającego sądu – wyeliminowanie z obrotu prawnego zakwestionowanych przepisów wpłynie na rozstrzygnięcie sprawy. Ustalenia co do obowiązywania przepisu będą miały wpływ na możliwość przypisania oskarżonym sprawstwa i winy za popełniony czyn, a tym samym odpowiedzialności za czyn określony w art. 107 § 1 k.k.s.

1.3. Pytające sądy odniosły się do istniejących w orzecznictwie wątpliwości co do zgodności art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z Konstytucją. Podzieliły przy tym stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w postanowieniu z 28 listopada 2013 r. o sygn. akt I KZP 15/13. Ich zdaniem zaskarżone przepisy mają charakter przepisów technicznych, podlegających obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej na podstawie art. 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. L 204 z 21.07.1998, s. 37). Naruszenie obowiązku notyfikacji tych przepisów Komisji Europejskiej oznaczać ma naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Pytające sądy poparły w tym zakresie argumentację przedstawioną przez Sąd Rejonowy w Olsztynie II Wydział Karny w pytaniu prawnym z 19 maja 2014 r. na tle sprawy o sygn. akt II K 914/13 (rozpoznawana przez TK pod sygn. P 22/14).

1.3.1. W ocenie pytających sądów niedokonanie notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych naruszyło normy wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Stosowanie tych przepisów wobec obywateli należałoby uznać za naruszające wymagania demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Pytające sądy zwróciły ponadto uwagę, że skutki braku notyfikacji są ujmowanie niejednolicie w orzecznictwie sądowym i doktrynie. Sytuacja ta rodzi niepewność adresatów co do obowiązującego prawa, a przez to narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

1.3.2. Zdaniem pytających sądów brak notyfikacji wpływa również na kwestię oceny popełnienia czynu zabronionego i możliwości przypisania winy. Po pierwsze, niejednolitość sposobu stosowania prawa przez sądy i pozostałe organy państwa w zakresie skutków braku notyfikacji zakwestionowanych przepisów oznacza, że trudno jest przypisać sprawcy czynu zabronionego winę, a tym samym wyegzekwować jego odpowiedzialność karną skarbową. Po drugie zaś, brak notyfikacji przepisów określających warunki urządzania gier na automatach może oznaczać, że przepisy te nie obowiązują i w konsekwencji nie mogą stanowić podstawy rozstrzygnięcia o odpowiedzialności prawnej jednostek. Nie jest zatem możliwe przypisanie oskarżonym winy, a nawet uznanie, że dopuścili się czynu zabronionego. Skoro art. 107 § 1 k.k.s. penalizuje czyn polegający na prowadzeniu gier na automatach „wbrew przepisom ustawy”, a warunki prowadzenia takich gier określają art. 14 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych uchwalone z naruszeniem obowiązku notyfikacji, to urządzenie gier na automatach poza kasynem i bez koncesji nie może być uznane za czyn zabroniony przez prawo.

1.3.3. Rozbieżność w zakresie praktyki orzeczniczej prowadzi do sytuacji, w której w niektórych częściach kraju podmioty są pociągane do odpowiedzialności karnej, w innych zaś są od tej odpowiedzialności zwalniane. Naruszać ma to nie tylko zasady państwa prawa (art. 2 Konstytucji), ale również zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

1.3.4. Pytające sądy sformułowały też zarzut nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej. Chociaż w *petitum* pytania prawnego wskazały jedynie art. 31 ust. 3 Konstytucji, to z uzasadnienia wynika powiązanie tego przepisu z art. 20 i art. 22 Konstytucji, wyrażającymi wolność działalności gospodarczej i warunki jej ograniczania. Jak podkreśliły pytające sądy, odwołując się do wyroku pełnego składu TK z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09, pojęcie „ważnego interesu publicznego” jest pojemniejsze, niż przesłanki ograniczeń

przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca w szerszym zakresie może ingerować w wolność gospodarczą, aniżeli w pozostałe wolności i prawa konstytucyjne. Niemniej jednak szerszy margines swobody ustawodawcy musi być równoważony większym rygoryzmem formalnym. Jednym z wymagań formalnych, których naruszenie powinno być surowo oceniane przez Trybunał – zdaniem pytających sądów – jest dochowanie obowiązku notyfikacji projektu przepisów Komisji Europejskiej.

Dodatkowo, obowiązek uzyskania koncesji oraz prowadzenia gry na automatach tylko w kasynach i wyłącznie po uzyskaniu koncesji, gdy wygraną jest bezpłatne przedłużenie gry lub nowa gra, jest nadmierną i nieproporcjonalną ingerencją w wolność działalności gospodarczej. Tego rodzaju gry mają bowiem charakter „czysto rozrywkowy”, podobny do gry na innych urządzeniach elektronicznych, jak np. komputerach czy tabletach. Nie można więc twierdzić, że takie ograniczenie realizuje „ważny interes publiczny” i faktycznie służy ochronie społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu. Nawet jeżeli przyjęte w art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych rozwiązanie realizuje jakiś ważny interes publiczny, to wprowadzone ograniczenie – zdaniem pytających sądów – jest nadmierne. W ich ocenie, kontrolę nad rynkiem gier na automatach można sprawować przy pomocy mniej dolegliwych dla jednostek środków prawnych, jak chociażby nałożenia obowiązku uzyskania zezwolenia. Dla realizacji zakładanego przez ustawodawcę celu wystarczałoby dopuszczenie urządzania tych gier także w przeznaczonych do tego salonach gry lub punktach gry na automatach, jak to było przed wejściem w życie zaskarżonych unormowań. Jak podkreśliły pytające sądy, „waga” interesu publicznego musi być skrupulatnie oceniana w toku prac legislacyjnych, poparta analizami i opiniami ekspertów oraz oszacowaniem przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Ustawodawca nie wykazał natomiast przekonująco, przy uchwaleniu zaskarżonych przepisów, by konieczne było wprowadzenie aż tak dolegliwych środków prawnych, jak przewidziane w art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Nie wykazał też, by dotychczasowe rozwiązania – umożliwiające prowadzenie gier na automatach w salonach gry i punktach gry, prowadzonych na podstawie stosownych zezwoleń i znajdujących się pod nadzorem organów państwa – były niewystarczające. Uzasadnienie projektu ustawy odwołuje się do ogólnikowych pojęć. Nie potwierdza istnienia zagrożeń, których zwalczaniu miałyby służyć zaostrenie warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach. Dlatego też, zdaniem pytających sądów, naruszono zasadę poprawnej legislacji, wymagającą rzetelnego uzasadnienia ingerencji w status prawny jednostek, a zarazem naruszono zasadę proporcjonalności. Ponadto, jak podniosły pytające sądy, ustawodawca niewłaściwie wyważył kolidujące ze sobą wolność działalności gospodarczej oraz ochronę społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu w tych wypadkach, gdy gry na automatach nie oferują wygranych pieniężnych. Ich zdaniem wprowadzenie obowiązku uzyskania koncesji i urządzanie tych gier w kasynach gry jest wymaganiem nadmiernym zwłaszcza, jeśli naruszenie tych wymagań prowadzi do sankcji karnych.

1.3.5. Pytające sądy sformułowały dodatkowo zarzut naruszenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej, które wywodzą z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca miał w sposób nieusprawiedliwiony zróżnicować warunki prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych w stosunku do pozostałych dziedzin gospodarki. Jak stwierdzono w uzasadnieniach pytań prawnych, „nie można uznać za dopuszczalne wprowadzenia restrykcji o charakterze generalnym i abstrakcyjnym w stosunku jedynie do jednej dziedziny gospodarki, jeśli ten sam cel da się zrealizować w innych mniej uciążliwych formach, pozwalających na prawidłowe zabezpieczenie interesów jednostki oraz społeczeństwa”. Naruszenia zasady równości pytający sąd upatruje ponadto w tym, że gry na automatach, w których nie ma wygranych pieniężnych, nie są tożsame z grami hazardowymi z wygranymi pieniężnymi. Nie ma zatem społecznego niebezpieczeństwa związanego z korzystaniem z tej formy rozrywki, a w efekcie – uzasadnienia dla zróżnicowania sytuacji prawnej jednostek.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

1.1. Pytające sądy zakwestionowały art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych), regulujące warunki prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych, w tym urządzania gier na automatach.

Przepisy te mają następującą treść:

Art. 6 ust. 1: „Działalność w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach może być prowadzona na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry”.

Art. 14 ust. 1: „Urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry”.

Pytania prawne skierowano na tle spraw osób oskarżonych o popełnienie czynu zabronionego, o którym mowa w 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.). Zgodnie z tym przepisem „kto wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia urzędu lub prowadzi grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności do lat 3, albo obu tym karom łącznie”.

1.2. Jako wzorce kontroli wskazano w *petitum* pytań prawnych art. 2 Konstytucji i mające wynikać z niego zasady zaufania do państwa oraz racjonalności działań ustawodawcy, zasadę winy, jako podstawy odpowiedzialności karnej oraz zasadę poprawnej legislacji; art. 31 ust. 3 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą proporcjonalności, a ponadto art. 32 ust. 1 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę równości wobec prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Pytające sądy sprecyzowały w uzasadnieniach, że zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji jest ściśle powiązany z naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego spowodowanego brakiem notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych Komisji Europejskiej zgodnie z dyrektywą 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. L 204 z 21.07.1998, s. 37; dalej: dyrektywa 98/34/WE). Ponadto powiązały zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji i wynikającej z niego zasady proporcjonalności z art. 20 oraz z art. 22 Konstytucji określającymi wolność działalności gospodarczej i warunki jej ograniczania.

1.3. Argumentacja pytających sądów jest następująca. Uczynione przedmiotem kontroli przepisy ustawy o grach hazardowych określają warunki urządzania m.in. gier na automatach. Są to przepisy, które sądy muszą uwzględnić przy ocenie odpowiedzialności oskarżonych za przestępstwo skarbowe uregulowane w art. 107 § 1 k.k.s.

Jak podniesiono we wszystkich pytaniach prawnych – powołując się na postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2013 r., sygn. akt I KZP 15/13, OSNKW nr 12/2013, poz. 101 – zaskarżone przepisy uchwalono z naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Mają być one w związku z tym sprzeczne z ustawą zasadniczą. Jest to podstawowy zarzut wynikający z uzasadnienia każdego z pytań prawnych. Taki stan prawny prowadzić ma do negatywnych konsekwencji dla obywateli. Zdaniem pytających sądów naruszenie reguł stanowienia prawa spowodowane brakiem notyfikacji wywołało wątpliwości co do obowiązywania i możliwości zastosowania nienotyfikowanych przepisów. Doprowadzić to miało w efekcie do niepewności sytuacji prawnej jednostek w zakresie ich odpowiedzialności karnej skarbowej. Nie można bowiem przypisać winy w razie naruszenia przepisów ustawy o grach hazardowych, jeżeli istnieją rozbieżności co do skuteczności tych przepisów w polskim porządku prawnym. Jak wskazały pytające sądy, nie sposób równocześnie mówić, że istnieje czyn zabroniony, skoro zakwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych – do których pośrednio odsyła art. 107 § 1 k.k.s. – nie obowiązują. Pytające sądy sformułowały też zarzut nieproporcjonalnej (nadmiernej) i nieuzasadnionej ingerencji w wolność działalności gospodarczej. Nadmierne, zdaniem sądów, jest dopuszczenie urządzania gier na automatach wyłącznie w kasynach i wyłącznie na podstawie koncesji. Natomiast zaostrzenie rygorów wykonywania tej działalności, w porównaniu do poprzednio obowiązującego stanu prawnego, nie zostało przez ustawodawcę przekonująco uzasadnione. Pytające sądy podniosły zarzut naruszenia formalnych reguł ingerencji w wolność działalności gospodarczej, która nastąpić miała z naruszeniem trybu ustawodawczego, to jest w drodze nienotyfikowanej ustawy. W ocenie pytających sądów zaskarżona regulacja doprowadziła przy tym do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej przedsiębiorców.

Podsumowując, zarzuty w niniejszej sprawie są dwójakiego rodzaju. Po pierwsze, mają charakter formalny i odnoszą się do braku notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, a także konsekwencji tej sytuacji dla obywateli i ich odpowiedzialności karnej skarbowej. Po drugie, pytające sądy kwestionują konstytucyjność przyjętego modelu urządzania gier na automatach, dla których wymagane jest prowadzenie takiej działalności w kasynach gry i na podstawie koncesji na prowadzenie kasyna gry.

2. Dopuszczalność orzekania.

2.1. 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). Przepisy te wyrażają przesłanki warunkujące skuteczność wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie objaśniał znaczenie tych przesłanek dla postępowania przed sądem konstytucyjnym (zob. zamiast wielu postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21, cz. II, pkt 1 i przywołane tam orzecznictwo). Ze wskazanych wyżej przepisów Konstytucji i ustawy o TK wynika, że dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze, z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą, a zarazem będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie. Sąd może wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważy bądź zamierza rozważyć przy rozstrzyganiu sprawy (przesłanka przedmiotowa). Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału (czyli odpowiedzią na pytanie prawne sądu) a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym. Kontrola konstytucyjności inicjowana pytaniem prawnym jest bowiem ściśle powiązana z konkretną sprawą zawisłą przed sądem występującym z pytaniem prawnym. Należy zauważyć, że w świetle art. 193 Konstytucji nie jest konieczne, aby podmiotem odmiennie rozstrzygającym sprawę był pytający sąd. Z punktu widzenia art. 193 Konstytucji wystarczające jest, aby to rozstrzygnięcie samej sprawy toczącej się przed pytającym sądem było uzależnione od odpowiedzi Trybunału, bez względu na to, jaki organ ostatecznie tę sprawę rozstrzygnie (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43, cz. III, pkt 1). Sąd występujący z pytaniem prawnym jest przy tym zobowiązany wskazać, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie postawiono (art. 32 ust. 3 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny ma równocześnie kompetencję do oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W razie niespełnienia lub niewykazania spełnienia tej przesłanki postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem. Zaliczają się do nich m.in.:

- zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (*ne bis in idem, res iudicata*), będąc następstwem prawomocności orzeczeń Trybunału (art. 190 ust. 1 Konstytucji),
- niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem sposobu stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, gdyż to nie należy do konstytucyjnej kognicji Trybunału,
- niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie, uregulowanych w szczególności w art. 32 ust. 1 ustawy o TK.

Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi po stronie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek umorzenia postępowania.

2.3. W pierwszej kolejności trzeba wskazać, że w wyroku z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30) Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, rozpoznając połączone pytania prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku X Wydział Karny, stwierdził zgodność m.in. art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji oraz z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie przesądził, czy zakwestionowane w pytaniach prawnych w sprawie o sygn. P 4/14 przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter przepisów technicznych. Kwestia ta pozostawiona jest ocenie sądów. Rozstrzygał natomiast o skutkach naruszenia przewidzianego dyrektywą Unii Europejskiej obowiązku notyfikacji w kontekście konstytucyjnych wymagań stanowienia prawa.

Jak wyjaśnił w tym orzeczeniu TK, „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”. Żaden z przepisów konstytucyjnych nie odnosi się bowiem do tej kwestii. Zdaniem Trybunału „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”. Jednocześnie Trybunał wskazał, że „brak notyfikacji kwestionowanych przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie stanowi takiego naruszenia poza-konstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji.

(...) 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”.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia wolności działalności gospodarczej, Trybunał stwierdził, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej, wprowadzone m.in. w art. 14 ust. 1 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. (...) 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”. Wyraźnie Trybunał nie podzielił stanowiska pytającego sądu, jakoby istniejący wcześniej stan prawny był optymalny, a dotychczasowe procedury wystarczające dla realizacji celów, jakie chciał osiągnąć ustawodawca.

Podsumowując ustalenia Trybunału zawarte w wyroku o sygn. P 4/14, brak notyfikacji przepisów technicznych – niezgodnie z wymaganiami dyrektywy 98/34/WE i implementującego ją rozporządzenia Rady Ministrów – nie może być traktowany jako naruszenie Konstytucji, a zwłaszcza jej art. 2 i art. 7 w związku z art. 9. Równocześnie daleko idące ograniczenie wolności działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach, które mogą być prowadzone jedynie w kasynach gry, nie jest nadmierną ingerencją w wolność gwarantowaną w art. 20 i art. 22 Konstytucji. Co więcej, Trybunał uznał, że prawodawca w sposób satysfakcjonujący uzasadnił niezbędność zmian w systemie prawnym w porównaniu do poprzednio obowiązującego modelu, w którym gry na automatach mogły być organizowane także w salonach gier i punktach gier.

2.4. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał umarza postępowanie, jeśli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. W świetle orzecznictwa TK uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności zakwestionowanej normy prawnej z punktu widzenia tych samych wzorców kontroli, co do zasady, skutkuje zbędnością wydania wyroku z uwagi na zakaz *ne bis in idem* (zob. np. postanowienia TK z: 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218; 25 października 2011 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 93; wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32). Sytuacja ta występuje zawsze, gdy Trybunał stwierdzi wcześniej niezgodność zakwestionowanej normy z konkretnymi przepisami Konstytucji. W takich sytuacjach Trybunał umarza postępowanie, nawet wówczas, gdy inicjator postępowania wskazał dodatkowe, obok będących wcześniej podstawą orzeczenia o niekonstytucyjności, wzorce kontroli bądź podniósł nowe zarzuty czy argumenty (zob. postanowienie TK z 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73). Zakaz *ne bis in idem* nie znajduje natomiast zastosowania, gdy TK orzekł uprzednio o zgodności zaskarżonej normy z konkretnymi przepisami aktu hierarchicznie wyższego, a wnioskodawca wskazał nowe wzorce kontroli lub przedstawił niepowoływane wcześniej argumenty, samodzielne okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku (zob. wyroki TK z: 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100; 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103). Wskazanie nowych wzorców kontroli, zarzutów bądź argumentów może spowodować odmienny kierunek rozstrzygnięcia przez Trybunał w sprawie konstytucyjności przepisu. W takim wypadku nie ma podstaw do umorzenia postępowania z uwagi na zbędność wydania wyroku z powodu wystąpienia przesłanki powagi rzeczy osądzonej.

2.4.1. W świetle powyższych uwag, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że główny problem konstytucyjny wynikający z pytań prawnych Sądu Rejonowego w Olsztynie, to jest zarzut naruszenia trybu ustawodawczego przez brak notyfikacji, a także zarzut naruszenia wolności działalności gospodarczej, zostały w sposób ostateczny rozstrzygnięte przez Trybunał w wyroku z 11 marca 2015 r. o sygn. P 4/14.

2.4.2. W niniejszej sprawie wzorce kontroli oraz argumenty za niekonstytucyjnością art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych podniesione przez Sąd Rejonowy w Olsztynie są, co do zasady, tożsame z rozpoznawanymi w sprawie o sygn. P 4/14, co do których ostatecznie wypowiedział się TK. Trybunał zwraca nadto uwagę, że w niniejszej sprawie w odniesieniu do zarzutów naruszenia trybu ustawodawczego oraz nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej, pytające sądy nie podniosły dodatkowych twierdzeń i dowodów, w porównaniu do rozważanych przez Trybunał w wyroku z 11 marca 2015 r. To znaczy, że w niniejszej sprawie co do badania zgodności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, w zakresie zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego i wolności działalności gospodarczej, wystąpiła ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi

rzeczy osądzonej. Postępowanie podlega więc w tym zakresie umorzeniu z uwagi na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.5. Pytające sądy sformułowały w niniejszej sprawie dodatkowe zarzuty pod adresem art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, które nie były rozpoznawane w sprawie o sygn. P 4/14. Tym samym badanie zgodności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji nie może być objęte w całości powagą rzeczy osądzonej. Trybunał Konstytucyjny stwierdza jednak, że rozpoznanie merytoryczne tych zarzutów jest niedopuszczalne z kilku powodów.

2.5.1. Po pierwsze, jeśli chodzi o zarzuty naruszenia zasady bezpieczeństwa prawnego i zasady winy jako podstawy odpowiedzialności karnej wywodzonych przez pytające sądy z art. 2 Konstytucji, to w ocenie Trybunału zarzuty te odnoszą się do sfery stosowania prawa. Pytające sądy wiążą te zarzuty jednoznacznie z rozbieżnością orzecznictwa co do kwalifikacji naruszenia obowiązku notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Rozstrzygnięcie o możliwości przypisania winy popełnienia czynu zabronionego i odpowiedzialności karnej należy do sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, nie zaś do Trybunału Konstytucyjnego w procedurze hierarchicznej kontroli norm.

Chociaż nie jest wykluczone stwierdzenie naruszenia art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa przez obowiązujący przepis prawa z powodu rozbieżności interpretacyjnych w orzecznictwie, to w ocenie Trybunału ewentualne rozbieżności musiałyby być wyjątkowo poważne i dotyczyć wykładni przepisu, a nie jedynie konstytucyjności lub niekonstytucyjności zastosowania danej regulacji czy zarzutów natury proceduralnej.

Na marginesie Trybunał zwraca uwagę na bezzasadność twierdzeń pytających sądów co do wątpliwości związanych z istnieniem czynu zabronionego czy możliwości przypisania oskarżonym winy, z uwagi na rozbieżności interpretacyjne w sprawie skutków zaniechania notyfikacji przepisów. Pogląd ten opiera się na nieporozumieniu. Wbrew stanowisku pytających sądów nie ma bowiem konstytucyjnych podstaw do niestosowania się do prawidłowo ogłoszonych przepisów ustawy przez obywateli, czy negowania domniemania ich konstytucyjności bądź legalności wyłącznie z powodu rozbieżności orzeczniczych. Co do zasady, tak długo, jak przepisy prawa nie zostaną uchylone w sposób przewidziany przez prawo, muszą być realizowane przez ich adresatów. Wątpliwości co do obowiązywania i wykładni przepisów – nawet powstające w najwyższych organach władzy sądowniczej – nie uchylają konstytucyjnego obowiązku przestrzegania prawa, który spoczywa na każdym znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (*vide*: art. 83 Konstytucji). W ocenie Trybunału, w zwykłych okolicznościach funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa nie jest uzasadnione w związku z tym rozumowanie, jakoby obywatele – samoistnie uznając, że zakwestionowane przepisy ustanowiono wadliwie, tj. z pominięciem procedury notyfikacji Komisji Europejskiej – mogli ich nie przestrzegać, a równocześnie racjonalnie zakładać, że w takiej sytuacji nie narażą się na ponoszenie odpowiedzialności prawnej.

W związku z powyższym, ocena zgodności art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 Konstytucji i wynikającymi z niego zasadami zaufania do państwa i stanowionego prawa, jak również z zasadą winy, jako podstawą odpowiedzialności karnej, tak jak ten zarzut sformułowały pytające sądy, jest niedopuszczalna. Postępowanie podlega zatem umorzeniu w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.5.2. Po drugie, zarzut naruszenia zasady równości wynikający z różnej oceny przez sądy skutków braku notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych dla obywateli, jest zarzutem dotyczącym sfery stosowania prawa. Zarzut taki nie może być formułowany w postępowaniu w sprawie hierarchicznej kontroli zgodności norm. Nie podlega w związku z tym kognicji Trybunału. W odniesieniu do tego zarzutu postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

2.5.3. Po trzecie, pytające sądy nie dopełniły określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK obowiązku uzasadnienia pytań prawnych ani nie przedstawiły dowodów na poparcie zarzutów naruszenia zasady równości oraz zasady sprawiedliwości społecznej, wywodzonych przez nie z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W orzecznictwie konstytucyjnym wielokrotnie podkreślano – również w kontekście pytań prawnych – rolę uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie (zob. np. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). 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 o sygn. P 17/04, cz. III, pkt 1). Choć Trybunał jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego jej wyjaśnienia, nie będąc

zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (zob. art. 19 ustawy o TK), to nie oznacza to przerwania przez podmiot inicjujący postępowanie ciężaru dowodu na Trybunał. 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).

Pytające sądy w niniejszej sprawie poprzestały w zasadzie na powołaniu ogólnej tezy o nierównym traktowaniu przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie gier na automatach w porównaniu do osób prowadzących inne rodzaje działalności gospodarczej (w innych dziedzinach), a ponadto braku racjonalności nałożenia na niektórych przedsiębiorców obowiązku urządzania określonych gier hazardowych w przeznaczonych do tego miejscach (kasynach) i po uzyskaniu koncesji na ich prowadzenie. Naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej sądy upatrują zaś w tym, że poziom ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami działalności hazardowej nie jest tak wysoki, by wymagał „generalnego zniesienia powszechnej dostępności (a taki skutek *de facto* wywołują zaskarżone przepisy) gier na automatach”. Tego rodzaju uzasadnienie nie może być uznane za spełniające wymagania, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

Zdaniem Trybunału – w kontekście zarzutu naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) – na podmiocie inicjującym postępowanie spoczywa w szczególności obowiązek wykazania jaka jest grupa podmiotów podobnych, wyjaśnienia na czym polega różnicowanie ich sytuacji prawnej przez zaskarżone unormowanie, a ponadto przedstawienie argumentów na poparcie tezy, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takie różnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione. Takich zabiegów interpretacyjnych nie uczynił w rozpoznawanej sprawie żaden z pytających sądów. Lakoniczne stwierdzenie o konieczności równego traktowania wszystkich przedsiębiorców – jak można odczytać intencje pytających sądów, w ramach wszystkich dziedzin gospodarki – nie mogą być uznane za spełniające wymagania wynikające z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Wymagania uzasadnienia pytania prawnego, z tych samych powodów, nie spełnia zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Na marginesie Trybunał zwraca uwagę, że pytające sądy błędnie wskazują na art. 32 ust. 1 Konstytucji, jako źródło zasady sprawiedliwości społecznej. W świetle utrwalonego orzecznictwa sądu konstytucyjnego i samego brzmienia przepisów Konstytucji, źródłem tej zasady jest art. 2 Konstytucji. Okoliczność ta nie ma jednakże decydującego znaczenia dla rozpoznania sprawy. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, w zakresie zarzutu naruszenia przez art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz mających z nich wynikać zasad równości i sprawiedliwości społecznej, postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

2.6. Wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy istnieją w odniesieniu do zarzutów naruszenia przez art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych trybu ustawodawczego oraz ingerencji w wolność działalności gospodarczej. Wprawdzie zarzuty te pozostają identyczne, jak sformułowane pod adresem art. 14 ust. 1 ustawy (zob. cz. II, pkt 2.4 uzasadnienia), to jednak przepis ten nie był przedmiotem rozpoznania Trybunału. A zatem nie ma podstaw do umorzenia postępowania co do art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z uwagi na zbędność orzekania. Podstawowym warunkiem zbędności wydania wyroku z uwagi na wystąpienie powagi rzeczy osądzonej jest nie tylko tożsamość wzorców kontroli, zarzutów i argumentacji, ale przede wszystkim tożsamość przedmiotu kontroli. Taka sytuacja natomiast nie występuje w odniesieniu do art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, który – co należy ponownie podkreślić – nie był kontrolowany przez TK.

2.6.1. Niezależnie od powyższej konstatacji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych – w zakresie, w jakim pytające sądy stawiają mu zarzut naruszenia trybu ustawodawczego i nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej – nie może być merytorycznie zbadany w niniejszej sprawie. Nie jest bowiem spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

2.6.2. Sąd Rejonowy w Olsztynie sformułował pytania prawne na tle sprawy karnej skarbowej. Oskarżonym zarzucono popełnienie czynu zabronionego unormowanego w art. 107 § 1 k.k.s., to jest urządzanie gier hazardowych „wbrew przepisom ustawy”, czyli – jak sformułowano to w aktach oskarżenia „bez wymaganego zezwolenia i w miejscu do tego nie przeznaczonym”. Jak wskazano wcześniej (cz. II, pkt 1 uzasadnienia), warunki urządzania gier hazardowych określają m.in. art. 6 ust. 1 (wymaganie koncesji na prowadzenie kasyna gry) oraz art. 14 ust. 1 (urządzanie gier w kasynie). Zakwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych dookreślają więc znamiona czynu zabronionego, o którym mowa w art. 107 § 1 k.k.s. Niewątpliwie – zdaniem Trybunału – obydwa zaskarżone przepisy ustawy o grach hazardowych są podstawą prawną rozstrzygnięcia spraw karnych skarbowych, będąc elementem normy prawnokarnej, przez co mogą zostać uczynione przedmiotem kontroli.

2.6.3. Jak wyjaśniły pytające sądy przesłanka funkcjonalna jest spełniona w niniejszej sprawie, ponieważ w razie orzeczenia o niekonstytucyjności przepisów i wyeliminowaniu ich z systemu prawnego, nie będzie

możliwe przypisanie oskarżonym winy oraz sprawstwa czynu zabronionego z art. 107 § 1 k.k.s. Inaczej mówiąc, pytające sądy z odpowiedzią Trybunału na pytania prawne zdają się wiązać skazanie oskarżonych (w razie stwierdzenia zgodności zakwestionowanych unormowań z Konstytucją) lub ich uniewinnienie (w razie stwierdzenia niezgodności).

2.6.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w związku z wyrokiem z 11 marca 2015 r. o sygn. P 4/14 wykazana przez pytające sądy w niniejszej sprawie przesłanka funkcjonalna zdezaktualizowała się. Po wejściu w życie wyroku o sygn. P 4/14, nie ma już podstawy do przyjęcia – w kontekście spraw zawisłych przed pytającymi sądami i sformułowanych przez sądy zarzutów niekonstytucyjności – że orzeczenie Trybunału w niniejszej sprawie może nieuchronnie doprowadzić do uniewinnienia oskarżonych. Skoro w każdej ze spraw – co wskazują sądy – zarzucono oskarżonym urządzenie gier na automatach poza kasynami gry, to już ten czyn sam w sobie stanowi naruszenie jednego z ustawowych warunków prowadzenia działalności gospodarczej uregulowanego w art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Wypełnione są zatem znamiona czynu zabronionego określonego w art. 107 § 1 k.k.s. Wykładnia tego przepisu k.k.s. wskazuje, że naruszenie choćby jednego tylko z ustawowych warunków urządzania gier hazardowych może być samodzielną i wystarczającą podstawą odpowiedzialności karnej na podstawie art. 107 § 1 k.k.s. W kompetencji sądów leży natomiast ustalenie, czy popełniono czyn zabroniony i czy oskarżonym można przypisać winę, a także – w razie twierdzącej odpowiedzi – wymierzenie sankcji określonej w ustawie.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego udzielenie odpowiedzi na pytania prawne sądów dotyczące zgodności z Konstytucją art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych – w zakresie, w jakim czynią to w pytaniach prawnych sądy – nie ma znaczenia dla ewentualnego skazania lub uniewinnienia oskarżonych, a tym samym rozstrzygnięcia zawisłych przed sądami spraw. Na obecnym etapie pytające sądy musiałyby wykazać, że stwierdzenie niekonstytucyjności art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych mogłoby mieć wpływ na zakres odpowiedzialności karnej oskarżonych, w tym na wymiar (wysokość) sankcji karnej. Takiego zarzutu pytające sądy jednak nie formułują. Nie wykazują również zależności odpowiedzi Trybunału na ewentualny wymiar kary grożącej oskarżonym. Tym samym Trybunał stwierdza, że nie jest spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. Orzeczenie przez Trybunał w sprawie zgodności art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z Konstytucją – w zakresie zakwestionowanym w pytaniach prawnych – nie wpłynie bowiem na rozstrzygnięcie o skazaniu lub uniewinnieniu oskarżonych.

2.7. Niezależnie od powyższych uwag, samoistnie przesądzających o niedopuszczalności merytorycznej kontroli art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na dwie kwestie rzutujące na brak dopuszczalności wydania wyroku.

2.7.1. Po pierwsze, w wyroku o sygn. P 4/14 Trybunał w pełnym składzie przesądził – w sposób ogólniejszy – że brak notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, z naruszeniem dyrektywy 98/34/WE i implementującego ją rozporządzenia Rady Ministrów, nie narusza Konstytucji. Pogląd ten wprawdzie wyrażono na tle kontroli konstytucyjności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, jednak – skoro odnosi się do warunków formalnych trybu dojścia ustawy do skutku – zachowuje aktualność również w odniesieniu do art. 6 ust. 1 tej ustawy, wobec którego pytające sądy sformułowały tożsamy zarzut. Oznacza to, że również art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych należałoby traktować jako przepis nienaruszający art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji. Okoliczność tę powinny wziąć pod uwagę pytające sądy i inne organy władzy publicznej przy rozstrzyganiu zawisłych przed nimi spraw.

2.7.2. Po drugie, Trybunał uznaje za niedopuszczalne kwestionowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym przez sąd karny – na tle spraw dotyczących odpowiedzialności karnej skarbowej – przepisów regulujących warunki prowadzenia działalności gospodarczej i formułowania zarzutu nieproporcjonalnej ingerencji w tę wolność, nawet jeśli z naruszeniem owych warunków powiązana jest sankcja karna. Jakkolwiek zakwestionowane przepisy są elementem dookreślającym znamiona czynu zabronionego, a tym samym – elementem podstawy prawnej orzekania (zob. cz. II, pkt 2.6.2 uzasadnienia), to argumentacja pytających sądów wyraźnie wskazuje, że ich intencją jest podważenie celowości określenia przez ustawodawcę takich a nie innych zasad prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach, których naruszenie skutkuje sankcją karną. Procedura pytania prawnego nie służy jednakże rozwiązywaniu wszelkich problemów natury konstytucyjnej, jakie mogą zaistnieć w toku orzekania, ale wyłącznie takich, które dotyczą treści konkretnych przepisów mających mieć zastosowanie w ramach osądzenia indywidualnej sprawy (postanowienie TK z 29 lutego 2012 r., sygn. P 22/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 23, cz. II, pkt 3.2). Pytający sąd może stawiać zarzuty relewantne z punktu widzenia konkretnej sprawy, którą ma rozstrzygnąć.

Zakwestionowane przez pytające sądy przepisy prawa nie mają na celu abstrakcyjnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, a przewidziana w art. 107 § 1 k.k.s. sankcja karna nie służy jedynie zagwarantowaniu

przestrzegania ustawowych warunków urządzania gier hazardowych. Ograniczenia ustanowione w art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych są konsekwencją stwierdzonych przez ustawodawcę – oraz wykazanych w toku rozprawy w sprawie o sygn. P 4/14 – negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych w tym obszarze, a mianowicie nielegalnej działalności hazardowej, rozwoju przestępczości, nadużyć podatkowych czy uzależnienia od hazardu. W tej perspektywie ważnego interesu publicznego sądy powinny interpretować normę karną przewidzianą w art. 107 § 1 k.k.s., nie ograniczając swojego spojrzenia wyłącznie do wolności działalności gospodarczej.

Zdaniem TK kwestia celowości zaostrzenia warunków prowadzenia działalności w zakresie gier na automatach w porównaniu do poprzednio obowiązującego stanu prawnego – w sposób, w jaki ujęły to pytające sądy oraz na tle rozpoznawanych przez nie spraw karnych – z oczywistych względów pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR

sygn.		poz.	str.
K 14/13	– wyrok z dnia 9 kwietnia 2015 r.,	45	569
P 31/12	– wyrok z dnia 2 kwietnia 2015 r.,	44	543
P 45/12	– wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r.,	46	579
P 40/13	– wyrok z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	48	618
P 58/13	– postanowienie z dnia 28 kwietnia 2015 r.,	58	674
P 79/14	– postanowienie z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	52	654
P 7/15	– postanowienie z dnia 28 kwietnia 2015 r.,	59	681
P 23/15	– postanowienie z dnia 29 kwietnia 2015 r.,	60	688
SK 48/12	– postanowienie z dnia 8 kwietnia 2015 r.,	50	639
SK 52/12	– postanowienie z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	53	659
SK 52/12	– postanowienie z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	54	665
SK 58/13	– postanowienie z dnia 28 kwietnia 2015 r.,	57	669
SK 66/13	– wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r.,	47	608
SK 29/14	– postanowienie z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	55	666
SK 29/14	– postanowienie z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	56	668
SK 41/14	– postanowienie z dnia 8 kwietnia 2015 r.,	51	648
U 8/14	– wyrok z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	49	632

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. 2.04.2015, P 31/12 (poz. 44), w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46), w. 21.04.2015, P 40/13 (poz. 48), p. 8.04.2015, SK 52/12 (poz. 53), p. 21.04.2015, SK 29/14 (poz. 55), p. 28.04.2015, SK 58/13 (poz. 57), p. 28.04.2015, P 7/15 (poz. 59), p. 29.04.2015, P 23/15 (poz. 61)

art. 7 – w. 2.04.2015, P 31/12 (poz. 44)

art. 9 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46)

art. 18 – p. 28.04.2015, P 58/13 (poz. 58)

art. 20 – p. 29.04.2015, P 23/15 (poz. 61)

art. 22 – p. 29.04.2015, P 23/15 (poz. 61)

art. 31 ust. 1 – p. 28.04.2015, P 58/13 (poz. 58)

art. 31 ust. 3 – w. 9.04.2015, K 14/13 (poz. 45), w. 21.04.2015, U 8/14 (poz. 49), p. 8.04.2015, SK 48/12 (poz. 50), p. 8.04.2015, SK 41/14 (poz. 51), p. 28.04.2015, P 58/13 (poz. 58), p. 29.04.2015, P 23/15 (poz. 61)

art. 32 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46), p. 21.04.2015, SK 29/14 (poz. 55)

art. 32 ust. 1 – w. 21.04.2015, P 40/13 (poz. 48), p. 8.04.2015, SK 48/12 (poz. 50), p. 8.04.2015, SK 41/14 (poz. 51), p. 21.04.2015, SK 29/14 (poz. 55), p. 29.04.2015, P 23/15 (poz. 61)

art. 32 ust. 2 – p. 8.04.2015, SK 41/14 (poz. 51), p. 21.04.2015, SK 29/14 (poz. 55)

art. 41 ust. 1 – w. 21.04.2015, U 8/14 (poz. 49)

art. 42 ust. 1 – w. 2.04.2015, P 31/12 (poz. 44), w. 21.04.2015, P 40/13 (poz. 48)

art. 45 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46), w. 16.04.2015, SK 66/13 (poz. 47)

art. 45 ust. 1 – p. 8.04.2015, SK 48/12 (poz. 50), p. 8.04.2015, SK 41/14 (poz. 51), p. 8.04.2015, SK 52/12 (poz. 53), p. 28.04.2015, SK 58/13 (poz. 57)

art. 47 – w. 21.04.2015, U 8/14 (poz. 49), p. 28.04.2015, P 58/13 (poz. 58)

art. 49 – w. 21.04.2015, U 8/14 (poz. 49)

art. 61 ust. 1, 2, 3 – w. 9.04.2015, K 14/13 (poz. 45)

art. 64 ust. 1 i 2 – p. 21.04.2015, SK 29/14 (poz. 55), p. 28.04.2015, P 7/15 (poz. 59)

art. 77 ust. 1 – p. 8.04.2015, SK 52/12 (poz. 53)

art. 77 ust. 2 – p. 8.04.2015, SK 48/12 (poz. 50), p. 28.04.2015, SK 58/13 (poz. 57)

art. 78 – p. 8.04.2015, SK 48/12 (poz. 50), p. 8.04.2015, SK 41/14 (poz. 51)

art. 79 ust. 1 – p. 8.04.2015, SK 48/12 (poz. 50), p. 8.04.2015, SK 52/12 (poz. 53), p. 21.04.2015, SK 29/14 (poz. 55), p. 28.04.2015, SK 58/13 (poz. 57)

art. 91 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46)

art. 92 ust. 2 – w. 21.04.2015, U 8/14 (poz. 49)

art. 175 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46), p. 29.04.2015, P 23/15 (poz. 61)

art. 176 ust. 1 – p. 8.04.2015, SK 48/12 (poz. 50), p. 8.04.2015, SK 41/14 (poz. 51), p. 21.04.2015, P 79/14 (poz. 52)

art. 177 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46)

art. 181 – w. 2.04.2015, P 31/12 (poz. 44)

art. 190 ust. 1 – p. 8.04.2015, SK 41/14 (poz. 51)

art. 190 ust. 4 – p. 8.04.2015, SK 48/12 (poz. 50), p. 8.04.2015, SK 52/12 (poz. 53)

art. 193 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46), p. 21.04.2015, P 79/14 (poz. 52), p. 28.04.2015, P 58/13 (poz. 58), p. 29.04.2015, P 23/15 (poz. 61)

USTAWA Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o **wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym** (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.):

art. 77 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46)

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. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46), p. 29.04.2015, P 23/15 (poz. 61)

art. 4 ust. 2 – p. 28.04.2015, S 4/15 (poz. 60)

art. 24 ust. 1 – p. 21.04.2015, SK 29/14 (poz. 56)

art. 24 ust. 2 – p. 8.04.2015, SK 52/12 (poz. 54), p. 21.04.2015, SK 29/14 (poz. 56)

art. 32 ust. 1 – p. 29.04.2015, P 23/15 (poz. 61)

art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 – w. 2.04.2015, P 31/12 (poz. 44)

art. 32 ust. 1 pkt 4 – p. 28.04.2015, SK 58/13 (poz. 57)

art. 32 ust. 3 – p. 21.04.2015, P 79/14 (poz. 52), p. 29.04.2015, P 23/15 (poz. 61)

art. 39 ust. 1 pkt 1 – w. 2.04.2015, P 31/12 (poz. 44), w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46), w. 21.04.2015, P 40/13 (poz. 48), p. 8.04.2015, SK 48/12 (poz. 50), p. 8.04.2015, SK 41/14 (poz. 51), p. 21.04.2015, P 79/14 (poz. 52), p. 8.04.2015, SK 52/12 (poz. 53), p. 21.04.2015, SK 29/14 (poz. 55), p. 21.04.2015, SK 29/14 (poz. 56), p. 28.04.2015, SK 58/13 (poz. 57), p. 28.04.2015, P 58/13 (poz. 58), p. 28.04.2015, P 7/15 (poz. 59), p. 29.04.2015, P 23/15 (poz. 61)

art. 46 ust. 1 – p. 21.04.2015, SK 29/14 (poz. 55)

art. 46-48 – p. 8.04.2015, SK 48/12 (poz. 50)

III

INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 25 lutego 1964 r. – **Kodeks rodzinny i opiekuńczy** (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.):

art. 12 § 1 i 2 – p. 28.04.2015, P 58/13 (poz. 58)

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. – **Kodeks cywilny** (Dz. U. z 2014 r. poz. 121):

art. 415 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46)

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.):

art. 386 § 6 – p. 21.04.2015, P 79/14 (poz. 52)

art. 394¹ § 1 pkt 2 – p. 8.04.2015, SK 48/12 (poz. 50)

art. 397 § 2 – p. 21.04.2015, P 79/14 (poz. 52)

art. 398¹ § 1 – p. 21.04.2015, SK 29/14 (poz. 55)

art. 407 § 2 – p. 8.04.2015, SK 52/12 (poz. 53)

art. 408 – p. 21.04.2015, SK 52/12 (poz. 52)

art. 417¹ § 2 – p. 8.04.2015, SK 52/12 (poz. 53)

art. 442¹ § 1 – p. 8.04.2015, SK 52/12 (poz. 53)

art. 491 § 2 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46)

art. 492 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46)

art. 777 § 1 pkt 3 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46)

art. 840 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46)

art. 843 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46)

USTAWA z dnia 20 czerwca 1985 r. – **Prawo o ustroju sądów powszechnych** (tekst jednolity z 1994 r. Dz. U. Nr 7, poz. 25, ze zm.):

art. 51 ust. 1 pkt 2 – w. 2.04.2015, P 31/12 (poz. 44)

USTAWA z dnia 20 czerwca 1985 r. o **prokuraturze** (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.):

art. 54 ust. 1 – w. 2.04.2015, P 31/12 (poz. 44)

USTAWA z dnia 31 stycznia 1989 r. – **Prawo bankowe** (Dz. U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359, ze zm.):
art. 77 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46)

USTAWA z dnia 14 lutego 1991 r. – **Prawo o notariacie** (Dz. U. z 2014 r. poz. 164, ze zm.):
art. 80 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks karny** (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.):
ogólnie – w. 9.04.2015, K 14/13 (poz. 45)
art. 233 § 1 – p. 28.04.2015, SK 58/13 (poz. 57)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks karny wykonawczy** (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.):
art. 116 § 4-6 – w. 21.04.2015, U 8/14 (poz. 49)
art. 200 § 2 – w. 21.04.2015, U 8/14 (poz. 49)
art. 201 § 4 – w. 21.04.2015, U 8/14 (poz. 49)
art. 204 – w. 21.04.2015, U 8/14 (poz. 49)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks postępowania karnego** (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.):
art. 40 § 1 pkt 7 – w. 16.04.2015, SK 66/13 (poz. 47)
art. 41 – w. 16.04.2015, SK 66/13 (poz. 47)
art. 49 § 1 – p. 28.04.2015, SK 58/13 (poz. 57)
art. 306 § 1a pkt 3 – p. 28.04.2015, SK 58/13 (poz. 57)
art. 426 § 1 i 2 – p. 8.04.2015, SK 41/14 (poz. 51)
art. 441 § 1 – w. 2.04.2015, P 31/12 (poz. 44)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. – **Prawo bankowe** (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm.):
art. 95 ust. 1 – p. 8.04.2015, SK 52/12 (poz. 53)
art. 96 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46)
art. 97 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46)
art. 98 – w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46)

USTAWA z dnia 18 grudnia 1998 r. **o pracownikach sądów i prokuratury** (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639):
art. 14a – p. 28.04.2015, P 7/15 (poz. 59)

USTAWA z dnia 18 grudnia 1998 r. **o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu** (Dz. U. z 2014 r. poz. 1075):
ogólnie – w. 2.04.2015, P 31/12 (poz. 44)
art. 52e ust. 3 – w. 2.04.2015, P 31/12 (poz. 44)

USTAWA z dnia 10 września 1999 r. – **Kodeks karny skarbowy** (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, ze zm.):
art. 62 § 2 – w. 21.04.2015, P 40/13 (poz. 48)
art. 107 § 1 – p. 29.04.2015, P 23/15 (poz. 61)

USTAWA z dnia 23 grudnia 1999 r. **o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw** (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.):
art. 4 ust. 2 – p. 28.04.2015, P 7/15 (poz. 59)
art. 6 ust. 2 – p. 28.04.2015, P 7/15 (poz. 59)

USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. – **Prawo o ustroju sądów powszechnych** (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.):
art. 80 – w. 2.04.2015, P 31/12 (poz. 44)

USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. **o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej** (Dz. U. Nr 102, poz. 1116):
ogólnie – w. 9.04.2015, K 14/13 (poz. 45)

USTAWA z dnia 6 września 2001 r. o **dostępie do informacji publicznej** (Dz. U. z 2014 r. poz. 782, ze zm.):
art. 2 ust. 1 – w. 9.04.2015, K 14/13 (poz. 45)

USTAWA z dnia 21 grudnia 2001 r. o **zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw** (Dz. U. Nr 154, poz. 1799):
art. 1 pkt 3 – p. 28.04.2015, P 7/15 (poz. 59)

USTAWA z dnia 30 sierpnia 2002 r. – **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.):
art. 278 – p. 8.04.2015, SK 52/12 (poz. 53)

USTAWA z dnia 29 stycznia 2004 r. – **Prawo zamówień publicznych** (Dz. U. Nr 19, poz. 177, ze zm.):
art. 194 ust. 2 – p. 8.04.2015, SK 48/12 (poz. 50)

USTAWA z dnia 11 marca 2004 r. o **podatku od towarów i usług** (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.):
art. 108 ust. 1 – w. 21.04.2015, P 40/13 (poz. 48)

USTAWA z dnia 22 grudnia 2004 r. o **zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych** (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98):
ogólnie – p. 21.04.2015, SK 29/14 (poz. 55)

USTAWA z dnia 28 lipca 2005 r. o **kosztach sądowych w sprawach cywilnych** (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, ze zm.):
art. 34 – p. 8.04.2015, SK 48/12 (poz. 50)

USTAWA z dnia 22 lipca 2006 r. o **przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń** (Dz. U. Nr 149, poz. 1076, ze zm.):
art. 3 ust. 1 – p. 21.04.2015, SK 29/14 (poz. 55)
art. 10c ust. 1 – p. 21.04.2015, SK 29/14 (poz. 55)

USTAWA z dnia 18 października 2006 r. o **ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów** (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425):
art. 7 ust. 1 – w. 2.04.2015, P 31/12 (poz. 44)
art. 19 – w. 2.04.2015, P 31/12 (poz. 44)
art. 21 – w. 2.04.2015, P 31/12 (poz. 44)

USTAWA z dnia 26 czerwca 2009 r. o **zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 131, poz. 1075):
ogólnie – p. 8.04.2015, SK 52/12 (poz. 53)

USTAWA z dnia 27 sierpnia 2009 r. o **finansach publicznych** (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.):
art. 283 ust. 5 – w. 9.04.2015, K 14/13 (poz. 45)
art. 284 ust. 2 – w. 9.04.2015, K 14/13 (poz. 45)

USTAWA z dnia 5 listopada 2009 r. o **zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych** (Dz. U. Nr 206, poz. 1591):
ogólnie – p. 8.04.2015, SK 48/12 (poz. 50)

USTAWA z dnia 19 listopada 2009 r. o **grach hazardowych** (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.):
art. 6 ust. 1 – p. 29.04.2015, P 23/15 (poz. 61)
art. 14 ust. 1 – p. 29.04.2015, P 23/15 (poz. 61)

USTAWA z dnia 22 stycznia 2010 r. – **Ustawa budżetowa na rok 2010** (Dz. U. Nr 19, poz. 102):
art. 15 ust. 1 pkt 3 – p. 28.04.2015, P 7/15 (poz. 59)

USTAWA z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – **Kodeks postępowania karnego** (Dz. U. Nr 48, poz. 246):

art. 1 – p. 8.04.2015, SK 41/14 (poz. 51)

USTAWA z dnia 20 stycznia 2011 r. – **Ustawa budżetowa na rok 2011** (Dz. U. Nr 29, poz. 150):

art. 13 ust. 1 pkt 3 – p. 28.04.2015, P 7/15 (poz. 59)

USTAWA z dnia 2 marca 2012 r. – **Ustawa budżetowa na rok 2012** (Dz. U. poz. 273):

art. 13 ust. 1 pkt 3 – p. 28.04.2015, P 7/15 (poz. 59)

USTAWA z dnia 22 marca 2013 r. o zmianie ustawy – **Kodeks postępowania karnego** (Dz. U. poz. 480):

art. 1 pkt 1 – p. 28.04.2015, SK 58/13 (poz. 57)

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. 6 – w. 2.04.2015, P 31/12 (poz. 44), w. 14.04.2015, P 45/12 (poz. 46)

art. 8 ust. 2 – p. 28.04.2015, P 58/13 (poz. 58)

art. 12 – p. 28.04.2015, P 58/13 (poz. 58)

art. 14 – p. 28.04.2015, P 58/13 (poz. 58)

MIĘDZY Narodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

art. 14 ust. 7 – w. 21.04.2015, P 40/13 (poz. 48)

PROTOKÓŁ nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364):

art. 4 ust. 1 – w. 21.04.2015, P 40/13 (poz. 48)

KONWENCJA o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169):

art. 12 ust. 2 – p. 28.04.2015, P 58/13 (poz. 58)

art. 23 ust. 1 lit. a – p. 28.04.2015, P 58/13 (poz. 58)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Zdrowia z dnia 10 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających (Dz. U. z 2014 r. poz. 599):

§ 10 ust. 4 – w. 21.04.2015, U 8/14 (poz. 49)

§ 1 pkt 3 załącznika nr 6 – w. 21.04.2015, U 8/14 (poz. 49)

§ 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 – w. 21.04.2015, U 8/14 (poz. 49)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108):

§ 14 pkt 3 – w. 9.04.2015, K 14/13 (poz. 45)

§ 21 – w. 9.04.2015, K 14/13 (poz. 45)

§ 25 ust. 2 i 5 – w. 9.04.2015, K 14/13 (poz. 45)

Opracowanie:
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego

SKOROWIDZ RZECZOWY

Bankowe prawo:

- bankowy tytuł egzekucyjny: w. 14.04.2015, sygn. P 45/12, poz. 47

Cywilne prawo:

- konsument: w. 14.04.2015, sygn. P 45/12, poz. 47
- przedsiębiorca: w. 14.04.2015, sygn. P 45/12, poz. 47

Dyscyplinarna odpowiedzialność:

- uchylenie immunitetu: w. 2.014.2015, P 31/12, poz. 45

Informacja publiczna (art. 61 Konstytucji):

- w. 9.04.2015, sygn. K 14/13, poz. 46

Karne postępowanie:

- podwójnego karania zakaz:
 - sankcja karna a sankcja administracyjna: w. 21.04.2015, sygn. U 8/14, poz. 49; zob. wyłączenie sędziego [w: Sądownictwo / sędziowie]

Karno-skarbowe prawo:

- odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe: w. 21.04.2015, sygn. U 8/14, poz. 49

Komunikowanie się (art. 49 Konstytucji):

- ograniczenia: w. 21.04.2015, sygn. U 8/14, poz. 50

Lustracja: w. 2.014.2015, P 31/12, poz. 45

- lustracyjne postępowanie; zob. immunitet [w: Sądownictwo / sędziowie]: w. 2.014.2015, P 31/12, poz. 45
- podmioty:
 - sędziowie: w. 2.014.2015, P 31/12, poz. 45

Prawo do obrony (art. 42 Konstytucji): w. 2.014.2015, P 31/12, poz. 45

-

Podatkowe prawo:

- od towarów i usług; zob. odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe [w: Karno-skarbowe prawo]

Pytanie prawne:

- braki formalne:
 - wymóg uzasadnienia zarzutów: w. 14.04.2015, sygn. P 45/12, poz. 47; p. 29.04.2015, sygn. P 23/15, poz. 61
- przesłanki dopuszczalności:
 - funkcjonalna: p. 21.04.2015, sygn. P 79/14, poz. 53

Równość [zasada] (art. 32 Konstytucji):

- wspólna cecha istotna (relewantna): w. 14.04.2015, sygn. P 45/12, poz. 47

Sądownictwo:

- sędziowie:
 - bezstronność: w. 16.04.2015, SK 66/13, poz. 48
 - immunitet: w. 2.014.2015, P 31/12, poz. 45
 - wyłączenie sędziego: w. 16.04.2015, SK 66/13, poz. 48

Skarga Konstytucyjna (art. 79 Konstytucji):

- przesłanki materialne dopuszczalności
 - wyczerpanie drogi prawnej
 - „ostatecznie orzekł” – pojęcie: p. 21.04.2015, sygn. SK 29/14, poz. 56

Wolność osobista (art. 41 Konstytucji):

- ograniczenia: w. 21.04.2015, sygn. U 8/14, poz. 50

Źródła prawa (art. 87-94 Konstytucji):

- rozporządzenie:
 - organ upoważniony do wydania: w. 21.04.2015, sygn. U 8/14, poz. 50.

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