



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 maja 2015 r.

Nr 5 (183)

## TREŚĆ

poz.

str.

### WYROKI I POSTANOWIENIA

62 – wyrok z dnia 12 maja 2015 r.,	sygn. P 46/13 .....	709
63 – wyrok z dnia 12 maja 2015 r.,	sygn. SK 62/13.....	732
64 – wyrok z dnia 19 maja 2015 r.,	sygn. SK 1/14.....	744
65 – wyrok z dnia 26 maja 2015 r.,	sygn. Kp 2/13.....	756
66 – postanowienie z dnia 6 maja 2015 r.,	sygn. SK 66/13.....	792
67 – postanowienie z dnia 12 maja 2015 r.,	sygn. K 7/14 .....	793
68 – postanowienie z dnia 13 maja 2015 r.,	sygn. P 54/13 .....	798
69 – postanowienie z dnia 13 maja 2015 r.,	sygn. P 58/15 .....	803
70 – postanowienie z dnia 19 maja 2015 r.,	sygn. P 18/13 .....	806
71 – postanowienie z dnia 26 maja 2015 r.,	sygn. P 10/14 .....	818
72 – postanowienie z dnia 26 maja 2015 r.,	sygn. P 24/14 .....	823
73 – postanowienie z dnia 26 maja 2015 r.,	sygn. P 28/15 .....	833
74 – postanowienie z dnia 26 maja 2015 r.,	sygn. P 30/14 .....	836
75 – postanowienie z dnia 26 maja 2015 r.,	sygn. P 60/15 .....	840
76 – postanowienie z dnia 26 maja 2015 r.,	sygn. SK 6/13.....	843
77 – postanowienie z dnia 26 maja 2015 r.,	sygn. SK 19/13.....	852
78 – postanowienie z dnia 26 maja 2015 r.,	sygn. U 5/14 .....	863
79 – postanowienie z dnia 28 maja 2015 r.,	sygn. P 65/14 .....	868
Skorowidze:		
– orzeczeń według sygnatur .....		874
– aktów normatywnych.....		875
– rzeczowy .....		879



## 62

**WYROK**  
z dnia 12 maja 2015 r.  
**Sygn. akt P 46/13\***

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**Wojciech Hermeliński – przewodniczący  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja – sprawozdawca  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Andrzej Wróbel,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 maja 2015 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: czy art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.),

o r z e k a:

**Art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: sąd pytający) postanowieniem z 18 września 2013 r. (sygn. akt I SA/Wa 204/12) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.) w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz art. 1

\* Sentencja została ogłoszona dnia 21 maja 2015 r. w Dz. U. poz. 702.

Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół nr 1).

1.1. Pytanie prawne zostało postawione na tle następującego stanu faktycznego:

Nieruchomości położone w granicach Warszawy ulegały od 21 listopada 1945 r. komunalizacji na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, ze zm.; dalej: dekret warszawski). W art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego przewidziano możliwość złożenia przez wywłaszczonego właściciela, w terminie 6 miesięcy od objęcia gruntu przez gminę, wniosku o przyznanie mu prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Poprzednik prawny części stron postępowania sądowoadministracyjnego, na tle którego zadane zostało pytanie prawne, nie złożył w terminie wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Następnie zwrócił się on do prezydenta m.st. Warszawy o przywrócenie terminu do złożenia takiego wniosku, dopełniając czynność, dla której termin był ustanowiony. Mocą decyzji prezydenta m.st. Warszawy z 25 października 1948 r. (dalej: decyzja z 1948 r.) termin do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego został mu przywrócony.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie (dalej: Kolegium), decyzją z 4 maja 2011 r., stwierdziło nieważność decyzji z 1948 r. Kolegium uznało, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, co stanowi, zgodnie z art. 156 k.p.a., przyczynę stwierdzenia nieważności decyzji. Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy decyzją z 17 listopada 2011 r. wydaną przez Kolegium w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy (dalej: decyzja z 2011 r.). W uzasadnieniu wskazano, że sześciomiesięczny termin do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej, przewidziany w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, miał charakter terminu prawa materialnego o skutkach prekluzyjnych, a jego przywrócenie nie było dopuszczalne. Rozstrzygnięcie Kolegium zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przez spadkobierców byłych właścicieli przedmiotowej nieruchomości. Skarżący wniesli o stwierdzenie nieważności, względnie o uchylenie wydanych decyzji przez Kolegium w obu instancjach.

1.2. Zdaniem sądu pytającego, możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego, w drodze stwierdzenia nieważności, decyzji przyznającej stronie określone prawa i ekspektatywy, wywołuje istotną wątpliwość konstytucyjną. Decyzja z 1948 r., przywracając termin do złożenia wniosku, dała stronie możliwość skorzystania z trybu przewidzianego w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, a tym samym nabycia (odzyskania) prawa do nieruchomości. Sąd pytający zajął stanowisko, że decyzja z 1948 r. przyznała jej adresatowi całkowicie ukształtowaną ekspektatywę nabycia prawa do nieruchomości, zaś decyzja z 2011 r. pozbawia następców prawnych tego prawa.

Sąd pytający zakwestionował konstytucyjność art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje on żadnego czasowego ograniczenia stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Podkreślił przy tym, iż nie sposób zarzucić Kolegium, że błędnie zastosowało lub dokonało wadliwej wykładni art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W orzecznictwie utrwalone jest bowiem stanowisko, że sześciomiesięczny termin zgłoszenia wniosku, przewidziany w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, jest terminem zawitym prawa materialnego i nie jest przywracalny. Zarazem sąd pytający zauważył, że literalne brzmienie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego nie wskazuje charakteru określonego w nim terminu.

1.2.1. Sąd pytający przypomniał, że art. 156 § 2 k.p.a. nie wyłącza możliwości stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na znaczny upływ czasu, jeżeli decyzja ta wydana została z rażącym naruszeniem prawa. Wyłącza natomiast taką możliwość po upływie dziesięciu lat od wydania decyzji, która dotknięta jest innymi wadami powodującymi nieważność, tj. w razie wydania jej z naruszeniem przepisów o właściwości, uprzedniego rozstrzygnięcia sprawy inną decyzją ostateczną, skierowania jej do osoby niebędącej stroną w sprawie bądź wad powodujących nieważność decyzji z mocy prawa. Zdaniem sądu pytającego, upływ czasu i jego wpływu na akt administracyjny ma niezwykle istotne znaczenie w prawie administracyjnym. Przedawnienie o charakterze niweczącym powinno być na gruncie prawa administracyjnego traktowane odmiennie aniżeli w prawie cywilnym lub w prawie karnym, bowiem korzystanie przez osobę z praw wynika co do zasady z aktu administracyjnego. Sąd pytający podkreślił też, że jednostka, która korzysta z prawa, nie robi tego samowolnie, lecz wykonuje uprawnienia zagwarantowane jej przez organ władzy publicznej. W sytuacji nabycia prawa lub ekspektatywy w wyniku niezgodnego z prawem działania organu, w ocenie sądu pytającego, rodzi się pytanie, czy słuszne jest rozwiązanie umożliwiające, bez żadnych granic czasowych, nakładanie sankcji (dolegliwości) na stronę, która przez bardzo długi okres wywodziła swoje prawa z aktu administracyjnego i jest przekonana o jego trwałości. Decyzja administracyjna jest dokumentem urzędowym sporządzonym w formie określonej przepisami prawa przez powołane do tego organy władzy publicznej i z tego powodu korzysta z domniemania autentyczności oraz domniemania zgodności treści z rzeczywistością.

Zdaniem sądu pytającego, brak ustanowienia ograniczenia czasowego w art. 156 § 2 k.p.a., a tym samym nieuwzględnianie znacznego upływu czasu, jako okoliczności wyłączającej możliwość stwierdzenia, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, budzi wątpliwości. Sąd pytający zakwestionował sens „poszukiwania sprawiedliwości po kilkudziesięciu latach”, skoro przez długi czas określony podmiot korzystał z aktu administracyjnego, jako jego adresat, i było to przez organy dysponujące władztwem administracyjnym tolerowane i akceptowane.

Sąd pytający zauważył, że nie było żadnych przeszkód, aby postępowanie w przedmiotowej sprawie wszczęć wcześniej po wprowadzeniu do k.p.a. przesłanki rażącego naruszenia prawa jako przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji. Było to następstwem nowelizacji art. 137 k.p.a. na podstawie art. 11 pkt 78 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8, ze zm.; dalej: nowelizacja k.p.a. z 1980 r.). W ogłoszonym 28 marca 1980 r. (Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26) tekście jednolitym k.p.a. przepisy regulujące stwierdzenie nieważności decyzji zostały przeniesione z art. 137 do art. 156 k.p.a.

W opinii sądu pytającego, konieczne jest zbadanie zgodności art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje wyłączenia możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji przyznającej określone prawo lub ekspektatywę po bardzo znacznym upływie czasu, z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wynikającą z niego zasadą zaufania obywateli do organów władzy publicznej. Zdaniem sądu pytającego, brak wyłączenia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji dotkniętej wadą określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. po ponad sześćdziesięciu latach może stanowić czynnik destabilizujący porządek prawny. Sąd powziął powyższą wątpliwość w sytuacji, w której wadliwy akt administracyjny przyznał stronie określone prawa, bądź maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę nabycia prawa, z których strona nadal korzysta albo zamierza skorzystać.

Sąd pytający zaakcentował przy tym brak tożsamości przedmiotowej sprawy oraz sytuacji, w której wadliwa decyzja nie kreowałaby żadnego stosunku prawnego, tj. nie przyznawałaby stronie prawa (np. decyzja o odmowie uwzględnienia wniosku lub decyzja o umorzeniu postępowania). W takiej sytuacji instytucja stwierdzenia nieważności decyzji jest wykorzystywana dla rewindykacji nieruchomości znacionalizowanych po II wojnie światowej.

W uwagach końcowych sąd pytający podkreślił, że ma świadomość, iż instytucja przedawnienia nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym jednostki, jednakże ustanowienie przedawnienia (dawności) wynika z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i jest przejawem zasady bezpieczeństwa prawnego. Instytucja przedawnienia jest wręcz konieczna z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu i stabilizacji stosunków cywilnoprawnych, a pewność prawa jest „koniecznym pierwiastkiem państwa prawa” (tak w wyroku TK z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97). Sąd pytający podkreślił, że na gruncie prawa administracyjnego stabilizacja stanów faktycznych, po określonym czasie, leży bezwzględnie w interesie porządku publicznego. Podkreślił tym samym publiczny charakter przedawnienia w prawie administracyjnym, które w świetle art. 156 § 2 k.p.a. dotyczy innych przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji, np. wydania decyzji nieważnej z mocy prawa. Sąd pytający zauważył ponadto, że z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

1.2.2. Sąd pytający przyjął, że dopuszczalność pozbawienia prawa albo ekspektatywy nabycia prawa gwarantowanego przez kilkadziesiąt lat wywołuje również wątpliwości z powodu faktycznego pozbawienia osoby przyznanego jej prawa. Sąd zaprezentował stanowisko, że zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 skarżący mieli uzasadnione prawo oczekiwać uzyskania efektywnego korzystania z nieruchomości stanowiącej własność ich spadkodawcy. Sąd pytający dodał, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie stwierdzał naruszenie przez Polskę prawa do poszanowania własności przez eliminowanie w trybie nadzwyczajnym decyzji, na mocy których obywatele nabyli ekspektatywy praw majątkowych, z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności.

Sąd pytający podkreślił, że pierwszym i najważniejszym wymaganiem wynikającym z art. 1 Protokołu nr 1 jest zgodność z prawem ingerencji władzy publicznej w spokojne korzystanie z mienia. Przepis ten wymaga również, aby pozbawienie własności było w interesie publicznym i realizowało uprawniony cel przy użyciu środków pozostających w rozsądnej proporcji do celu, który ma być realizowany. Sąd pytający zacytował przy tym kilka judykatów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dotyczących poszanowania prawa własności (orzeczenia z: 27 stycznia 2000 r. w sprawie nr 33752/96; 23 listopada 2000 r. w sprawie nr 25701/94 i 15 września 2009 r. w sprawie 10373/05; [www.hudoc.echr.coe.int](http://www.hudoc.echr.coe.int)).

2. W imieniu Sejmu wyjaśnienia w sprawie przedłożył Marszałek Sejmu w piśmie z 25 września 2014 r., wnosząc generalnie o stwierdzenie, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim wśród okoliczności, które po upływie dziesięciu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie mogą stanowić przyczyny stwierdzenia jej

nieważności, pomija wydanie z rażącym naruszeniem prawa decyzji przyznającej prawo, jest zgodny z zasadą bezpieczeństwa prawnego wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu wniósł, 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), o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Uzasadniając swe stanowisko, Marszałek Sejmu na wstępie przedstawił kwestie natury formalnoprawnej.

Zauważył, że z ujęcia przez sąd pytający zakresu zaskarżenia wynika, iż nie domaga się on usunięcia z obrotu całego art. 156 § 2 k.p.a., ale przede wszystkim zbadania, czy jest on regulacją pełną z punktu widzenia powołanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli. Marszałek Sejmu stwierdził, że kwalifikacja wady zaskarżonej regulacji jako pominięcia prawodawczego pozwala na merytoryczne rozpatrzenie niniejszej sprawy.

2.1.1. W kontekście przesłanki funkcjonalnej Marszałek Sejmu podniósł, że ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim odnosi się do wszystkich wskazanych w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, nie wpłynie na przyszłe orzeczenie pytającego sądu. Bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed tym sądem będzie ocena konstytucyjności braku – ze względu na upływ czasu – ograniczenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji wydanej bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio* k.p.a.), gdyż przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji przez rozstrzygnięcie poddane kontroli pytającego sądu było rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.). Przedmiotem kontroli powinien więc być art. 156 § 2 k.p.a. jedynie w zakresie, w jakim wśród okoliczności, które po upływie dziesięciu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie mogą stanowić przyczyny stwierdzenia jej nieważności, pomija wydanie z rażącym naruszeniem prawa decyzji przyznającej prawo. W związku z tym Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania odnośnie do pozostałego zakresu, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1.2. Marszałek Sejmu odniósł się także do zakresu zaskarżenia w części mówiącej o „decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa”. Podkreślił, że w konsekwencji wydania decyzji organu o przywróceniu terminu do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, jej adresaci nabyli prawo do skorzystania z mechanizmu wykreowanego w tym przepisie, które traktuje on szerzej niż tylko ekspektatywę. Zdaniem Marszałka Sejmu, przez prawa nabyte z decyzji administracyjnej – za przywołanymi poglądami doktryny – należy rozumieć wszystkie płynące z jej rozstrzygnięcia przysporzenia w sferze materialnoprawnej, które dopuszczają określone działanie strony, lub tworzą podstawę domagania się określonych zachowań innych osób, a także określone, co do rodzaju i wielkości, ciężące na niej obowiązki. Z tego względu, zdaniem Marszałka Sejmu, konstrukcja zakresu zaskarżenia wymaga odniesienia się do decyzji, na mocy której strona nabyła prawo, i rezygnacji z dookreślenia, że chodzi o decyzję, na podstawie której nabywana jest ekspektatywa prawa. Nałożenie na gminę obowiązku uwzględnienia wniosku w okolicznościach określonych w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, zdaniem Marszałka Sejmu, oznacza, że ustawodawca nadał żądaniu ustanowienia praw do nieruchomości charakter roszczenia o prawa do nieruchomości rozstrzyganego w trybie administracyjnym.

2.1.3. Marszałek Sejmu zgłosił ponadto zastrzeżenie w kwestii dopuszczalności rozstrzygnięcia pytania prawnego w zakresie kontroli zakwestionowanej regulacji z art. 1 Protokołu nr 1 ze względu na brak wymaganego uzasadnienia. Zdaniem Sejmu, sąd pytający ograniczył się właściwie do stwierdzenia, że „dopuszczalność pozbawienia prawa lub ekspektatywy nabycia prawa gwarantowanego przez kilkadziesiąt lat wywołuje również wątpliwości dotyczące faktycznego pozbawienia osoby przyznanego jej prawa”, i dodał jednocześnie, że wątpliwościom tym skarżący dali wyraz, wnosząc o kontrolę sądową ostatecznej decyzji Kolegium. W związku z brakiem uzasadnienia zarzutu Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

Ponadto, w opinii Marszałka Sejmu, przywołane przez sąd pytający judykaty Europejskiego Trybunału Praw Człowieka są nerelevantne do rozpatrywanego problemu. Marszałek Sejmu podkreślił, że nawet jednak gdyby uznać, że orzeczenia te mogą stanowić pewien punkt odniesienia dla kontroli art. 156 § 2 k.p.a. z art. 1 Protokołu nr 1, to i tak powołanie się na nie przez sąd pytający nie wyczerpuje – sygnalizowanego wcześniej – obowiązku uzasadnienia postawionych zarzutów, wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

2.1.4. Zdaniem Marszałka Sejmu, sąd pytający nie przedstawił również w uzasadnieniu pytania prawnego argumentów za naruszeniem – wynikającej z art. 2 Konstytucji – zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, którą wskazał obok zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli.

2.1.5. Podsumowując uwagi dotyczące zagadnień formalnoprawnych, Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 156 § 2 k.p.a. z art. 1 Protokołu nr 1 oraz zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. Przystępując do omówienia zagadnień materialnoprawnych, Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że – zważywszy, iż w niniejszej sprawie strony nabyły prawo na mocy decyzji wydanej bezspornie z rażącym naruszeniem prawa – niezasadne jest analizowanie zakwestionowanej regulacji w świetle zasady ochrony praw nabytych. Zarazem taki wniosek nie stoi na przeszkodzie, aby zasada bezpieczeństwa prawnego obywateli została uwzględniona w charakterze wzorca kontroli w związku z pytaniem o konstytucyjną dopuszczalność wyłączenia zasady trwałości decyzji ostatecznej, na podstawie której strona nabyła prawo i względem której oczekuje stabilności.

2.2.1. Zdaniem Marszałka Sejmu, odpowiedź na wątpliwości pytającego sądu sprowadza się do rozstrzygnięcia problemu, czy odstąpienie od zasady trwałości decyzji ostatecznych, będącej zabezpieczeniem praw na jej podstawie nabytych, można uzasadnić z perspektywy wartości chronionych konstytucyjnie, których zachowanie uzasadniałoby odstąpienie.

W opinii Marszałka Sejmu, granice obowiązywania zasady trwałości decyzji ostatecznych determinowane są rodzajem wadliwości aktu, uzasadniającym jej wzruszenie w jednym z trybów nadzwyczajnych. Przywołano przy tym teorię gradacji wad indywidualnych aktów administracyjnych, zgodnie z którą: najcięższe wady są podstawą stwierdzenia nieważności aktu, co niweczy jego skutki z mocą wsteczną (*ex tunc*), wady ciężkie dają podstawę do wzruszenia (obalenia) aktu ze skutkiem *ex nunc*, a wady o niewielkim ciężarze gatunkowym nie mają bezpośredniego wpływu na ważność i obowiązywanie aktu oraz prawa lub obowiązki jego adresatów.

2.2.2. Następnie Marszałek Sejmu szczegółowo przedstawił charakterystykę przewidzianej w art. 156 k.p.a. instytucji stwierdzenia nieważności decyzji. Zauważył przy tym, że Trybunał w wyroku z 16 października 2012 r. (sygn. K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106) przyznał, że art. 156 § 2 k.p.a. jest rozwiązaniem wzmacniającym trwałość decyzji administracyjnych. Dokonał też przeglądu dorobku orzeczniczego dotyczącego pojęcia „rażące naruszenie prawa przy wydawaniu decyzji”, tj. jednej z przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji przewidzianych w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

2.2.3. Marszałek Sejmu zajął też stanowisko, że kwestionowane przez sąd pytający rozwiązanie jest wyrazem świadomego zabiegu legislacyjnego. Konstytucyjna zasada praworządności, która jest jedną z podstawowych wartości demokratycznego państwa prawnego, nie daje bowiem argumentów za sanacją ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia prawa, którym jest działanie sprzeczne z przepisem prawa niebudzącym wątpliwości interpretacyjnych. Przyjęcie bezwzględnej stabilności decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa petryfikowałoby stan bezprawności, co – zdaniem Marszałka Sejmu – trudno zaakceptować w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego. Przesłanka wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa nie została arbitralnie zignorowana przez ustawodawcę przy konstruowaniu art. 156 § 2 k.p.a. Ponadto, prawodawca, biorąc pod uwagę wymagania wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego i praworządności, nie mógł zgodzić się na rozwiązanie normatywne, które pozwalałoby na pozostawianie w obrocie decyzji dotkniętych najcięższymi wadami, i umieścił tę przesłankę wśród pozytywnych przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji, których wadliwość nie może być sanowana przez upływ czasu.

2.2.4. W wyjaśnieniach Marszałka Sejmu zasygnalizowano też, że konsekwencją stwierdzenia nieważności decyzji jest możliwość dochodzenia odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

2.2.5. Stanowisko Sejmu dotyczące zagadnień materialnoprawnych zamyka wniosek o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 156 § 2 k.p.a., w zakresie wskazanym w *petitum* pytania prawnego, jest zgodny z zasadą bezpieczeństwa prawnego wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 10 października 2014 r. zajął stanowisko, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim pomija wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa, na podstawie której jej adresat nabył prawo lub ekspektatywę prawa, jako przesłankę wyłączającą dopuszczalność stwierdzenia nieważności tej decyzji po upływie dziesięciu lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia, jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego. W pozostałym zakresie, wobec niedopuszczalności wydania wyroku, postępowanie powinno zostać, zdaniem Prokuratora Generalnego, umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3.1. Odnosząc się do zagadnień formalnoprawnych, Prokurator Generalny wyraził opinię, że – z uwagi na brak przesłanki funkcjonalnej – przedmiotem kontroli nie może być kwestionowana przez sąd pytający regulacja w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z powodu jej wydania bez podstawy prawnej. W związku z tym, zdaniem Prokuratora Generalnego, w tej części postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, pytanie prawne nie spełnia formalnego wymogu przedstawienia uzasadnienia zarzutu w zakresie dotyczącym niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 1 Protokołu nr 1 oraz

przytoczenia argumentów na jego poparcie. Wobec niedopuszczalności wydania wyroku z tego powodu, Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w tej części na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3.1.2. Prokurator Generalny rozważył, czy sformułowany przez sąd pytający zarzut niekonstytucyjności art. 156 § 2 k.p.a. dotyczy pominięcia, czy też zaniechania ustawodawczego. W konkluzji przyjął, że zarzut podniesiony w pytaniu prawnym dotyczy pominięcia ustawodawczego. Prokurator Generalny uznał, że – niezależnie od oceny zasadności tego zarzutu – jest dopuszczalne merytoryczne rozpoznanie pytania przez Trybunał.

Prokurator Generalny sprecyzował ponadto, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinien być art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim ustawodawca pominął w tym przepisie wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa, na podstawie której jej adresat nabył prawo lub ekspektatywę prawa, jako przesłankę wyłączającą dopuszczalność stwierdzenia nieważności tej decyzji po upływie dziesięciu lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia.

3.2. Na wstępie oceny merytorycznej zarzutów, Prokurator Generalny uznał za dopuszczalną ocenę kwestionowanej regulacji z punktu widzenia jej zgodności z obiema zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji, tj. z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego, mimo że w pytaniu prawnym przytoczona została argumentacja głównie na poparcie tezy o naruszeniu zasady bezpieczeństwa prawnego.

3.2.1. Prokurator Generalny zauważył również, że kwestionowana regulacja niewątpliwie wprowadza odstępstwo od zasady trwałości decyzji administracyjnych w postępowaniu administracyjnym, gwarantującej adresatom decyzji prawa nabyte na ich podstawie. Następnie omówił instytucję stwierdzenia nieważności decyzji, zauważając, że przesłanka wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa ma odmienny charakter niż pozostałe przesłanki wymienione w art. 156 § 1 k.p.a. Jest bowiem klauzulą generalną, której treść wymaga konkretyzacji w określonym stanie faktycznym, gdyż brakuje w doktrynie i orzecznictwie jednolitego rozumienia tej przesłanki.

3.2.2. Następnie Prokurator Generalny zauważył, że ustawodawca świadomie ograniczył w art. 156 § 2 k.p.a. stosowanie – wynikającej z art. 16 k.p.a. – zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, wprowadzając rozwiązanie, które dopuszcza stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa niezależnie od upływu czasu od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia.

W opinii Prokuratora Generalnego, zasada trwałości (stabilizacji) decyzji administracyjnych jest jednym z instrumentów służących realizacji w postępowaniu administracyjnym konstytucyjnej zasady bezpieczeństwa prawnego, jednak kwestionowana regulacja, wprowadzająca wyjątek od tej zasady, nie narusza konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego, jak też ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prokurator Generalny podkreślił, że – wynikająca z art. 2 Konstytucji – zasada bezpieczeństwa prawnego, jak też zasada trwałości decyzji administracyjnych, nie mają charakteru bezwzględneho. Ustawodawca wprowadził odstępstwa od zasady trwałości decyzji i dopuścił możliwość ich wzruszenia w postępowaniach nadzwyczajnych, którym jest również postępowanie zmierzające do stwierdzenia nieważności decyzji. Ponadto podkreślił, że zakres możliwości wzruszenia decyzji, w tym brak jej ograniczenia czasowego, zależy od rodzaju wady, jaką jest ona obarczona.

Prokurator Generalny zaznaczył też, że odstąpienie od zasady bezpieczeństwa prawnego jest uzasadnione w szczególnych okolicznościach, gdy przemawiają za tym inne konstytucyjne zasady, i wskazał wyroki Trybunału, w których dopuszczono odstąpienie od zakazu stosowania nowych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem w życie tych norm (zob. wyroki z: 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155; 23 kwietnia 2013 r., sygn. P 44/10, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 39).

3.2.3. W dalszej części swego pisma Prokurator Generalny podkreślił, że w doktrynie prawa administracyjnego koncepcję wadliwości decyzji administracyjnej wyprowadza się z uwzględnieniem dwóch podstawowych wartości, tj. praworządnego działania organów administracji publicznej oraz ochrony praw nabytych przez obywatela na podstawie działania administracji publicznej. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w świetle art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, przyjęte w kwestionowanej regulacji rozwiązanie, umożliwiające nieograniczone w czasie stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej dotkniętej wadą w postaci wydania jej z rażącym naruszeniem prawa, znajduje oparcie w zasadzie legalizmu (praworządności) działania organów władzy publicznej, gdyż pozostawienie decyzji w obrocie prawnym nie mogłoby zostać zaakceptowane w praworządnym państwie. Zasada legalizmu (praworządności) stanowi, w opinii Prokuratora Generalnego, konstytucyjne uzasadnienie przewidzianej w kwestionowanej regulacji dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa bez żadnych ograniczeń czasowych, a tym samym odstąpienia od reguły trwałości decyzji w postępowaniu administracyjnym.



Prokurator Generalny wyraził też opinię, że w odniesieniu do kwestionowanej regulacji, konstytucyjnej zasady legalizmu (praworządności) działania organów państwa należy przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady bezpieczeństwa prawnego. Prowadzi to, jego zdaniem, do ogólnego wniosku, że kwestionowana przez sąd pytający regulacja nie narusza konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

3.2.4. W końcowej części swego pisma Prokurator Generalny odniósł się do zasady ochrony praw nabytych wynikającej z art. 2 Konstytucji. Podkreślił, że również ta zasada nie ma charakteru bezwzględnego, bo jej ograniczenie jest dopuszczalne, jeżeli przemawia za tym inny konstytucyjnie chroniony interes publiczny, a ponadto zakresem ochrony objęte są tylko prawa słusznie nabyte (zob. wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99; 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15; 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53).

W związku z tym Prokurator Generalny wyraził opinię, że ponieważ kwestionowana regulacja dotyczy nabycia prawa na podstawie decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, w sposób, który jest nie do przyjęcia w praworządnym państwie, to uprawnienia nabyte na podstawie takiej decyzji nie korzystają z, wynikającej z art. 2 Konstytucji, zasady ochrony praw nabytych. Dodał, że pozostawienie takiej decyzji w obrocie prawnym – ze względu na upływ czasu – mogłoby negatywnie oddziaływać na sytuację prawną osób trzecich, których dotyczyłyby skutki prawne decyzji.

## II

Na rozprawie 12 maja 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Zakres przedmiotowy pytania prawnego.

1.1. Przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: sąd pytający) uczynił art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.), który odnosi się do art. 156 § 1 k.p.a. Przepisy te mają następujące brzmienie:

„Art. 156. § 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną;
- 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;
- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
- 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

§ 2. Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne”.

W art. 156 § 2 k.p.a. wyłączono możliwość stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na upływ czasu częściowo, tj. w odniesieniu do niektórych wad decyzji. Po upływie dziesięciu lat od wydania lub ogłoszenia decyzji nie jest możliwe stwierdzenie jej nieważności, mimo że została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, bądź wydana mimo uprzedniego rozstrzygnięcia sprawy inną decyzją ostateczną, bądź została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie, bądź też zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa. Po upływie powyższego dziesięcioletniego terminu nadal jest natomiast możliwe stwierdzenie nieważności decyzji, która zawiera inne wady przewidziane w art. 156 § 1 k.p.a., tj. która została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, lub była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały, bądź decyzji, która w razie wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą.

Przedmiotem niniejszego postępowania była konstytucyjna ocena art. 156 § 2 k.p.a., w którym nie przewidziano wyłączenia stwierdzenia nieważności z uwagi na upływ czasu decyzji, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.). Możliwość wyeliminowania, przyznającej określone prawa lub ekspektatywy, decyzji z obrotu prawnego, mimo znacznego upływu czasu od jej wydania, w opinii sądu pytającego, rodzi konstytucyjne wątpliwości.

1.2. Sąd pytający jako wzorzec kontroli wskazał art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W uzasadnieniu pytania sąd pytający zarzuca kwestionowanej regulacji naruszenie wzorca konstytucyjnego przez to, że dopuszcza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa niezależnie od tego, jaki czas upłynął od jej ogłoszenia lub doręczenia stronie, a ponadto mimo to, iż z decyzji tej strona wywodziła swoje prawa w przekonaniu o jej trwałości.

1.3. Pytanie prawne zawiera wątpliwość, czy z klauzulą demokratycznego państwa prawnego, w szczególności z wypływającą z niej zasadą pewności prawa oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jest zgodna regulacja, która przewiduje dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, bez względu na to, jaki okres upłynął od jej doręczenia lub ogłoszenia.

Sąd pytający stanął na stanowisku, że z zasad tych wynika obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności, który istnieje w okresie, w którym możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji. Instytucja tzw. przedawnienia (tj. ograniczenie czasowe możliwości stwierdzenia nieważności decyzji), która nie została w pełni przewidziana w art. 156 § 2 k.p.a., jest – zdaniem sądu pytającego – konieczna z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu i stabilizacji stosunków cywilnoprawnych.

W opinii sądu pytającego, brak wyłączenia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji po znacznym upływie czasu – w rozpatrywanej sprawie: po ponad sześćdziesięciu latach – może stanowić czynnik destabilizujący porządek prawny, w szczególności w sytuacji, w której wadliwy akt administracyjny przyznał stronie określone prawa, bądź maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę prawa, z których strona nadal korzysta albo zamierza skorzystać.

1.4. W rozpoznawanej przez sąd pytający sprawie, na tle której zostało zadane pytanie prawne, zrodziła się kwestia, czy decyzja w sprawie przywrócenia terminu do dokonania czynności, o której mowa w art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, ze zm.; dalej: dekret warszawski) – jako akt administracyjny rozstrzygający zgodnie z wnioskiem strony, ale wydany z rażącym naruszeniem prawa (na wniosek złożony po upływie terminu) – powinna podlegać stwierdzeniu nieważności.

Przedstawione w pytaniu prawnym wątpliwości odnoszą się do sytuacji nabycia przez jednostkę prawa lub jego ekspektatywy w rezultacie niezgodnego z prawem działania organu. Sąd pytający w takiej sytuacji – mając na względzie wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawa – kwestionuje słuszność rozwiązania, które bez żadnych ograniczeń czasowych pozwala na nałożenie sankcji (dolegliwości) na stronę, która przez bardzo długi okres wywodziła swoje prawa z aktu administracyjnego z przekonaniem o jego trwałości.

## 2. Dopuszczalność kontroli merytorycznej.

2.1. Trybunał przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zakwestionowanej regulacji ustalił, że pytanie prawne spełnia przesłanki określone w art. 193 Konstytucji oraz art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Pytanie zostało zadane przez uprawniony podmiot i dotyczy zgodności przepisu ustawy z Konstytucją, a tym samym spełniona została przesłanka podmiotowa i przedmiotowa.

2.2. Sąd pytający uprawdopodobnił, że rozstrzygnięcie pytania prawnego w części dotyczącej pominięcia w art. 156 § 2 k.p.a. stwierdzenia nieważności decyzji z przyczyny (wady) przewidzianej w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w toku której pytanie zostało przedstawione, a tym samym odnośnie do tej części pytania spełniona została przesłanka funkcjonalna.

W razie stwierdzenia przez Trybunał zgodności zaskarżonej regulacji z Konstytucją nastąpiłoby potwierdzenie domniemania jej konstytucyjności. Sąd pytający byłby wówczas związany taką oceną. Natomiast w razie stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji wyrok Trybunału miałby charakter wyroku zakresowego dotyczącego pominięcia prawodawczego. Mimo że przedmiotem orzekania jest art. 156 § 2 k.p.a., to stwierdzenie niekonstytucyjności rzutowałoby na sposób dokonywania wykładni art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. Wyrok nie powodowałby wprowadzenia zmiany normatywnej, ale wskazywałby sądowi konstytucyjny sposób rozwiązania powstałej kwestii.

Wyrok stwierdzający niezgodność z Konstytucją nie oznaczałby derogacji art. 156 § 2 k.p.a. ani jego części. Wówczas nie wystąpiłyby typowe skutki stwierdzenia niekonstytucyjności, które polegają na wydaniu przez

sąd pytający orzeczenia z pominięciem regulacji niezgodnej z Konstytucją. Stwierdzenie niekonstytucyjności w zakresie pominięcia prawodawczego oznaczałoby jednak konieczność dokonania przez sąd pytający wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. z uwzględnieniem sposobu ważenia zasad: praworządności (legalizmu), bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywatela do państwa (lojalności państwa). Ważenie tych zasad stanowi podstawę dokonania wykładni art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zgodzie z Konstytucją. Inaczej mówiąc, wynik tego ważenia ma wpływ na sposób rozumienia ustawowego wyrażenia „z rażącym naruszeniem prawa”. Wyrok stwierdzający niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji otwierałby więc drogę do innej wykładni art. 156 k.p.a. Z uwagi na kasacyjny charakter orzeczeń sądów administracyjnych, sąd, działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270), mógłby wówczas uchylić zaskarżone decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie (dalej: Kolegium).

2.3. Sąd pytający nie uprawdopodobnił, że wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, na tle której pytanie zostało przedstawione, miałyby rozstrzygnięcie Trybunału w części dotyczącej pominięcia w art. 156 § 2 k.p.a. stwierdzenia nieważności decyzji z przyczyny (wady) przewidzianej w art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio* k.p.a. W pytaniu prawnym jest mowa o art. 156 § 2 k.p.a. „w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu (...) nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”. Z uzasadnienia pytania wynika jednak, że bezpośredni wpływ na wynik postępowania sądowoadministracyjnego ma kontrola art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim przewidziane w tym przepisie ograniczenie czasowe możliwości stwierdzenia nieważności decyzji nie dotyczy drugiej z przyczyn wyliczonych w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa.

Związku z postępowaniem przed sądem pytającym, a tym samym bezpośredniego wpływu na jego wynik, nie miałyby natomiast kontrola braku w art. 156 § 2 k.p.a. ograniczenia czasowego stwierdzenia nieważności decyzji z pierwszej przyczyny wyliczonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. z powodu wydania decyzji bez podstawy prawnej. Ponadto z uzasadnienia zadanego przez sąd pytania prawnego oraz z przedmiotu sprawy rozpoznawanej przez sąd pytający jednoznacznie wynika, że pytanie o zgodność z Konstytucją i Protokołem nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonym w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół nr 1) nie dotyczy stwierdzenia nieważności decyzji wydanej bez podstawy prawnej, mimo że w samej treści pytania nie zawarto takiego ograniczenia. Nie występuje więc przesłanka funkcjonalna merytorycznego rozpoznania sprawy w części obejmującej brak ograniczenia czasowego stwierdzenia nieważności decyzji z pierwszej przyczyny przewidzianej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Postępowanie w tej części zostało umorzony na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.4. Odnosząc się do wątpliwości zgłoszonych w pismach Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, Trybunał stwierdził, że poza częścią pytania, która odnosi się do pominięcia w art. 156 § 2 k.p.a. odniesienia do art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio* k.p.a., brak było podstaw do umorzenia postępowania z uwagi na brak przesłanki funkcjonalnej, jak też z uwagi na brak uzasadnienia zarzutów przez sąd pytający.

Przedmiotem pytania prawnego jest pominięcie ustawodawcze, które może być przedmiotem badania przez Trybunał. Ustawodawca w art. 156 § 2 k.p.a. uregulował problematykę oddziaływania upływu czasu na dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. W ocenie sądu pytającego zrobił to w sposób niekompletny, bo wyłączając możliwość stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na upływ czasu, pominał jedną z przyczyn (wad decyzji) wyliczonych w art. 156 § 1 k.p.a., która powinna była zostać objęta kwestionowaną regulacją.

Sąd pytający przedstawił odpowiednie uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 156 § 2 k.p.a. z art. 2 Konstytucji, w tym wskazał relewantne zasady konstytucyjne. W pytaniu prawnym podniesiono, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest wywodzona z art. 2 Konstytucji oraz zacytowano orzeczenia Trybunału dotyczące tej zasady.

2.5. Aby ocenić konstytucyjność zakwestionowanego unormowania stwierdzenia nieważności decyzji w specyficznej sytuacji nabycia przez jednostkę prawa lub ekspektatywy jego nabycia, niezbędne jest uwzględnienie charakteru wniosku składanego w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, genezy art. 156 k.p.a., charakteru instytucji stwierdzania nieważności decyzji jako wyjątku od reguły trwałości decyzji oraz cech przesłanki (wady) „rażącego naruszenia prawa” przy wydawaniu decyzji.

### 3. Skutki przywrócenia terminu do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego.

3.1. W sprawie, na tle której zostało zadane pytanie prawne, wydano decyzję o przywróceniu terminu do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, a następnie stwierdzono nieważność tej decyzji w trybie art. 156 k.p.a. Aby rozważyć konstytucyjność tego ostatniego przepisu przydatne jest uwzględnienie specyfiki i skutków tego wniosku oraz kontekstu społeczno-gospodarczego dekretu warszawskiego.

21 listopada 1945 r. nastąpiła komunalizacja gruntów położonych w Warszawie. Na skutek art. 1 dekretu warszawskiego:

– w odniesieniu do działek niezabudowanych – dotychczasowi właściciele zostali pozbawieni prawa własności swoich gruntów,

– w odniesieniu do działek zabudowanych, dla których urządzona była jedna księga hipoteczna dla gruntu oraz znajdujących się na nim budynków – dotychczasowi właściciele zostali pozbawieni jedynie prawa własności gruntu, natomiast (z zastrzeżeniem art. 5 oraz art. 8 dekretu warszawskiego) zachowali prawo własności budynków położonych na tych gruntach,

– w odniesieniu do działek zabudowanych, dla których urządzone były oddzielne księgi hipoteczne dla gruntu i dla znajdujących się na nim budynków lub ich części (jeżeli w myśl dotychczasowych przepisów stanowiły one odrębne od gruntów nieruchomości) – dotychczasowi właściciele budynków (ich części) położonych na tych gruntach zachowali swoje prawo własności (zob. W. Białogłowski, R. Dybka, *Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 26-27).

W odniesieniu do gruntu zabudowanego – jakim była nieruchomość, której dotyczy sprawa rozpoznawana przez sąd pytający – zmiana stosunków własnościowych zależała od szczególnych warunków, tj. objęcia gruntu przez gminę w posiadanie oraz od upływu terminu sześciu miesięcy na zgłoszenie przez uprawnione osoby wniosku o przyznanie praw do gruntu. Zgodnie z art. 8 dekretu warszawskiego status prawny budynku (albo jego części) jako odrębnej nieruchomości utrwał się w razie uwzględnienia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym albo prawa zabudowy za opłatą symboliczną, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Natomiast w razie odmowy uwzględnienia takiego wniosku bądź z chwilą upływu terminu na jego złożenie, budynek z mocy prawa stawał się częścią składową nieruchomości gruntowej, a tym samym przechodził na własność gminy. Następcą prawnym m.st. Warszawy, na mocy art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130, ze zm.), stał się Skarb Państwa.

3.2. W rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie ma konstrukcja przewidziana w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Dotychczasowy właściciel gruntu (albo prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby reprezentujące jego prawa) mogli w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę m.st. Warszawy zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Mocą art. XXXIX § 1 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 321, ze zm.) prawo wieczystej dzierżawy oraz prawo zabudowy zostały przekształcone w prawo własności czasowej, zgodnie zaś z art. XXXIX § 2 w związku z art. 100 § 1 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319, ze zm.), wnioski nierozpoznane do 31 października 1946 r. bądź złożone po tym dniu załatwiane były jak wnioski o przyznanie własności czasowej. Następnie, zgodnie z art. 41 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159, ze zm.), prawo własności czasowej zostało przekształcone w prawo użytkowania wieczystego, a nierozpoznane do 22 października 1961 r. wnioski, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, zgodnie z art. 40 ust. 1 tej ustawy, miały być rozpoznawane jako wnioski o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Początek terminu na zgłoszenie powyższego wniosku liczony był od objęcia nieruchomości w posiadanie przez gminę, co – w rozumieniu przyjętym w rozporządzeniach wykonawczych – następowało nie w sposób fizyczny, lecz przez opublikowanie numeru organu urzędowego Zarządu Miejskiego ze stosownym ogłoszeniem o objęciu. Ponadto takie obejmowanie rozciągnięte było w czasie i następowało w różnych momentach odnośnie do różnych warszawskich nieruchomości.

W myśl art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, dotychczasowy właściciel gruntu (jak też prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby reprezentujące jego prawa, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu) mógł w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie mu na tym gruncie prawa własności czasowej (następnie wieczystej dzierżawy i użytkowania wieczystego) lub prawa zabudowy. Jednocześnie na gminę nałożono obowiązek uwzględnienia wniosku, co powodowało, że wraz ze złożeniem

wniosku były właściciel nabywał ekspektatywę uzyskania prawa do nieruchomości. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 2 i 4 dekretu warszawskiego, „[g]mina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania (...)”, a „[w] przypadku nieuwzględnienia wniosku, gmina zaofiaruje uprawnionemu, w miarę posiadania zapasu gruntów – na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej, bądź prawo zabudowy na takim gruncie”. W razie niezgłoszenia wniosku lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, gmina obowiązana była uiścić odszkodowanie w wysokości obliczanej zgodnie z art. 9 dekretu warszawskiego.

Od złożenia powyższego wniosku i uwzględnienia go zależał ponadto status prawny zabudowań usytuowanych na danym gruncie. Zgodnie z art. 5 dekretu warszawskiego, budynki znajdujące się na gruntach, przechodzących na własność gminy m.st. Warszawy, pozostawały po wejściu w życie dekretu warszawskiego własnością dotychczasowych właścicieli. Jednak w świetle art. 8 dekretu warszawskiego w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy wszystkie budynki, położone na gruncie, przeszły na własność gminy, która obowiązana była wypłacić właścicielowi odszkodowanie za budynki, nadające się do użytkowania lub naprawy. Tym samym nałożenie na gminę obowiązku uwzględnienia wniosku w okolicznościach określonych w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego oznaczało, iż ustawodawca nadał – wyrażonemu przez złożenie stosownego wniosku – żądaniu ustanowienia praw do gruntu charakter ekspektatywy (roszczenia o przeniesienie określonego prawa do nieruchomości rozstrzyganego w trybie administracyjnym). Spełnienie tego żądania oznaczało przy tym, że komunalizacji nie ulegną zabudowania położone na przedmiotowym gruncie. Wprowadzone w 1945 r. rozwiązanie, przewidujące zachowanie przez dotychczasowych właścicieli praw do budynków znajdujących się na gruncie i stanowiące odejście od zasady *superficies solo cedit*, miało być więc tymczasowe. W braku złożenia przez byłego właściciela wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, następowała komunalizacja własności zabudowań, a w razie rozpatrzenia wniosków poprzednich właścicieli dotyczących gruntów uzyskiwali oni dodatkowo (względem zabudowań) prawo do gruntu.

W związku z powyższym, częściowo odmiennie niż w stanowisku Sejmu, przyjęć trzeba, że nabycie przez adresatów decyzji prawa do skorzystania z mechanizmu wykreowanego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, w konsekwencji przywróceniu im terminu do złożenia wniosku mocą decyzji z 1948 r., jest co najmniej szeroko rozumianym nabyciem ekspektatywy prawa. Trzeba przy tym zaznaczyć, że zakwalifikowanie przywrócenia terminu do złożenia wniosku, co nastąpić mogło tylko z dopełnieniem tej czynności, jako nabycie szeroko rozumianego prawa w rozumieniu prawa administracyjnego, nie powodowałoby odmiennej oceny konstytucyjnej w niniejszej sprawie.

3.3. Obecnie przyjmuje się w orzecznictwie, że przewidziany w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego sześciomiesięczny termin był terminem zawitym prawa materialnego, który nie podlegał przywróceniu. Tym samym przyjmuje się, że złożenie wniosku z uchybieniem terminu, podobnie jak niezłożenie wniosku, skutkowało wygaśnięciem roszczeń o ustanowienie prawa na rzecz byłego właściciela. Pogląd o wygaśnięciu uprawnień z upływem tego terminu i braku możliwości jego przywrócenia został zaprezentowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i obecnie dominuje (wyroki NSA z: 4 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1087/04; 23 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 133/05; 30 października 2009 r., sygn. akt I OSK 85/09, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Pogląd taki ugruntował się po uchwale składu pięciu sędziów NSA z 14 października 1996 r., sygn. akt OPK 19/96 (ONSA nr 2/1997, poz. 56), w której wskazano, że do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego nie mają zastosowania art. 58-60 k.p.a., umożliwiające przywrócenie terminu. Ta uchwała składu pięciu sędziów NSA zapadła po zwróceniu się przez Kolegium z pytaniem prawnym. Wątpliwości Kolegium co do charakteru terminu określonego w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego były spowodowane w szczególności tym, że w dekrecie przewidziano niezbyt jasną zasadę oznaczania terminu, ponieważ gmina decydowała o momencie objęcia w posiadanie poszczególnych gruntów, a tym samym o momencie, w którym możliwe było złożenie wniosku. Zdaniem Kolegium, przyznanie takiemu rozwiązaniu cechy skutecznego ustanowienia terminu prekluzyjnego, od którego upływu zależą przynajmniej częściowo możliwości odzyskania utraconych praw, pozostawałoby w sprzeczności z zasadami praworządności. Zadające pytanie Kolegium zaproponowało uznanie złożenia wniosku określonego w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego za czynność procesową, co umożliwiałoby przywrócenie terminu do jego złożenia. Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił takiego stanowiska. Zauważył, że z tego przepisu nie wynika, że roszczenie wygasa, jednak przyjął, że termin określony w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego jest terminem prawa materialnego. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził jednocześnie wątpliwości co do rozwiązania polegającego na tym, że termin upływał dla poszczególnych dotychczasowych właścicieli w różnym czasie, jednak uznał, że nie jest to argument przemawiający za odrzuceniem tezy o charakterze prawnomaterialnego terminu zawitego. Dodał też, że „unormowanie dotyczące tzw. gruntów warszawskich,

w tym także dotyczące terminu składania wniosków o przyznanie dotychczasowym właścicielom (ich następcom prawnym) prawa wieczystego użytkowania, budziło i budzi nadal istotne zastrzeżenia. Jest to jednak kwestia, która nie podlega kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd może jedynie stwierdzić, że obecnie umożliwienie tym osobom realizacji ich praw wymaga zabiegu legislacyjnego”.

Okoliczność, że art. 7 dekretu warszawskiego nie stanowił wyraźnie, iż przewidywał termin, który ograniczał w czasie dochodzenie praw podmiotowych, a jego bezskuteczny upływ powodował wygaśnięcie prawa, mogła być przyczyną odmiennego rozumienia tego przepisu przez kilkadziesiąt lat przed powyższą uchwałą składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. O braku jednolitego rozumienia art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego może świadczyć – będąca wyrazem odmiennego poglądu – decyzja o przywróceniu terminu do złożenia wniosku przewidzianego w tym przepisie, która w sprawie będącej przedmiotem rozpoznania przez sąd pytający została wydana w 1948 r.

3.4. Badane przez sąd pytający decyzje Kolegium z 2007 r. stwierdzają nieważność decyzji z 1948 r. Skutkiem decyzji z 1948 r. oraz złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego było przyznanie jej adresatowi całkowicie ukształtowanej ekspektatywy nabycia (*de facto* – częściowego odzyskania) prawa do gruntów w trybie art. 7 ust. 2-4 dekretu warszawskiego. Pośrednim skutkiem tej decyzji, w powiązaniu z decyzją o przyznaniu dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy gruntu, byłoby też, w świetle art. 8 dekretu warszawskiego, dalsze przysługiwanie adresatowi (brak wyłączenia na rzecz gminy) prawa do zabudowań usytuowanych na tym gruncie.

#### 4. Geneza obecnego modelu stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

4.1. Stan prawny dotyczący eliminacji wadliwej decyzji z obrotu był zmieniany. W pierwotnym brzmieniu k.p.a. zagadnienie to było regulowane w art. 137 k.p.a., mówiącym o uchyleniu nieważnej decyzji. Brzmienie art. 156 k.p.a., w tym istotnych w niniejszym postępowaniu § 1 pkt 2 oraz § 2, jest rezultatem nowelizacji k.p.a. (w tym art. 137) na podstawie art. 11 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8, ze zm.; dalej: nowelizacja k.p.a. z 1980 r.; zob. E. Śładkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 55-58). W ogłoszonym 28 marca 1980 r. tekście jednolitym k.p.a. (zob. obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 marca 1980 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26), przepisy dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji zostały przeniesione z art. 137 do art. 156 k.p.a.

Należy zaznaczyć, że art. 137 k.p.a., regulujący w pierwotnej wersji k.p.a. kwestię eliminacji wadliwej decyzji, był w dużej mierze wzorowany na art. 101 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1928 r.). Zgodnie z tym przepisem, w ramach nadzoru nad orzecznictwem administracyjnym możliwe było uchylenie przez władzę nadzorczą, jako nieważnej, decyzji dotkniętej określonymi w nim wadami.

#### 4.2. Art. 101 rozporządzenia z 1928 r. miał następujące brzmienie:

„1. Władza nadzorcza, a gdy chodzi o decyzję władzy naczelnej – ta władza, może uchylić z urzędu lub na wniosek osoby interesowanej, jako nieważną, każdą decyzję, która:

- a) wydana została przez władzę oczywiście niewłaściwą;
- b) wydana została bez jakiegokolwiek podstawy prawnej;
- c) wywołałaby w razie wykonania przestępstwo sądowo-karne;
- d) jest oczywiście i niewątpliwie niewykonalna;
- e) zawiera wadę powodującą nieważność tej decyzji na mocy wyraźnego przepisu prawa.

2. Uchylenie decyzji z powodów, wskazanych w lit. a) artykułu niniejszego, może nastąpić tylko przed upływem lat 3 od daty jej uprawomocnienia się”.

Cechą charakterystyczną rozwiązania wynikającego z art. 101 rozporządzenia z 1928 r. było ograniczenie czasowe możliwości uchylenia decyzji (termin trzech lat od uprawomocnienia się decyzji) dotyczące tylko decyzji, która została wydana przez organ oczywiście niewłaściwy.

#### 4.3. Powyższe rozwiązanie zostało częściowo zmodyfikowane w pierwotnej wersji k.p.a. Zgodnie z art. 137:

„§ 1. Podlega uchyleniu jako nieważna decyzja, która:

- 1) została wydana przez organ administracji państwowej niewłaściwy ze względu na przedmiot decyzji,

- 2) została wydana bez jakiegokolwiek podstawy prawnej,
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną,
- 4) została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie,
- 5) jest niewątpliwie niewykonalna,
- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,
- 7) zawiera wadę powodującą nieważność tej decyzji z mocy wyraźnego przepisu prawa.

§ 2. Jeżeli jedna z wad określonych w § 1 dotyczy tylko części decyzji, decyzja ta podlega uchyleniu tylko w niezbędnym zakresie”.

Katalog przyczyn (wad) został więc w k.p.a. poszerzony w stosunku do rozporządzenia z 1928 r. Pominięto natomiast ograniczenie terminem możliwości wyeliminowania z obrotu decyzji wydanej przez władzę oczywiście niewłaściwą.

4.4. Kwestionowana przez sąd pytający regulacja wynika z art. 156 k.p.a. Ustawodawca, na mocy nowelizacji k.p.a. z 1980 r., wprowadził nową terminologię: pojęcie uchylecia decyzji z racji nieważności zastąpił pojęciem stwierdzenia jej nieważności. W obecnym stanie prawnym nie ulega wątpliwości, że decyzja wywołuje skutki do momentu wyeliminowania jej z obrotu.

Nowelizacja k.p.a. z 1980 r. przyniosła też, istotne z perspektywy niniejszego postępowania, poszerzenie katalogu wad decyzji, które uzasadniały wyeliminowanie jej z obrotu w omawianym trybie (przyczyn stwierdzenia nieważności). Do przesłanek (wad) uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji dodano „wydanie (...) z rażącym naruszeniem prawa” (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.), obok przesłanki „wydania decyzji bez podstawy prawnej” (art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio* k.p.a.). Ponadto wprowadzono do art. 156 § 2 k.p.a. negatywną przesłankę upływu czasu (termin dziesięciu lat od doręczenia lub ogłoszenia decyzji), która odnosi się do stwierdzenia nieważności decyzji w razie zaistnienia niektórych przyczyn (wad). Ogólny postulat uwzględnienia upływu czasu, jako czynnika stabilizującego sytuację prawną ukształtowaną decyzją administracyjną, w tym wzmacniającego trwałość praw nabytych, wcześniej zgłoszono w doktrynie (zob. S. Jędrzejewski, *Zagadnienie trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” z. 7/1972, s. 70).

Zmiana stanu prawnego w 1980 r. polegała na wprowadzeniu w art. 156 § 2 k.p.a. instytucji przedawnienia, skutkującej tym, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 (tj. z powodu wydania jej z naruszeniem przepisów o właściwości, ponieważ dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, z uwagi na skierowanie jej do osoby niebędącej stroną w sprawie lub zawierania wady powodującej nieważność decyzji z mocy prawa), jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat (zob. E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, s. 86-89). W piśmiennictwie podkreślono, że doktrynalne postulaty zapewnienia decyzji większej stabilności, w tym przez wprowadzenie negatywnej przesłanki upływu czasu, „spotkały się z pełnym zrozumieniem ze strony posłów” pracujących nad nowelizacją k.p.a. z 1980 r. (zob. J. Świątkiewicz, *Stabilność decyzji administracyjnej*, Warszawa 1981, s. 5).

## 5. Stwierdzenie nieważności decyzji jako wyjątek od reguły trwałości decyzji.

5.1. Możliwość stwierdzenia nieważności decyzji jest wyjątkiem od reguły poszanowania trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej, która rozstrzyga o prawach strony. Zgodnie z art. 16 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Decyzja administracyjna, jako akt organu administracji publicznej sporządzony w przepisanej prawem formie, korzysta z domniemania prawidłowości. Staje się ona jednym z elementów kreujących porządek prawny.

Reguła trwałości decyzji służy realizacji istotnych wartości, jakimi są ochrona porządku prawnego, stabilności obrotu prawnego, zaufania do organów państwa i samego prawa, a przede wszystkim – ochrona praw nabytych (zob. M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Lublin 1999, s. 116). Ma duże znaczenie dla stabilizacji skutków prawnych wynikających z decyzji i realizuje potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa sytuacji prawnej obywateli. W doktrynie podkreśla się, że ustawodawca wychodzi z uzasadnionego praktycznie założenia, że pomijanie w sferze normatywnej wszelkich skutków prawnych wadliwej decyzji może prowadzić do niekorzystnych następstw społeczno-ekonomicznych, i dlatego przewidział możliwość następczej akceptacji niektórych skutków wadliwej decyzji (zob. M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Warszawa-Kraków 2006, s. 243).

Regułę trwałości decyzji uzasadniają – rozważane w dalszej części uzasadnienia – konstytucyjne zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa.

5.2. Reguła trwałości decyzji nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Uchylenie lub zmiana decyzji, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w wypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Wylimitowanie decyzji z obrotu prawnego może nastąpić w szczególności w sytuacjach określonych nie tylko w art. 156 k.p.a., ale też w art. 145 § 1 w związku z art. 151 § 1 pkt 2, art. 154, art. 155, art. 161 i art. 162 § 1 i 2 k.p.a.

Uzasadnieniem konstrukcji prawnych, których celem jest wyeliminowanie z obrotu wadliwej decyzji, jest – przedstawiona dokładniej w dalszej części – konstytucyjna zasada praworządności (legalizmu), która odnosi się też do działalności orzeczniczej organów administracji publicznej. Rezultatem zastosowania takich konstrukcji jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a co najmniej eliminacja stanu niezgodnego z prawem. Bezpośrednim rezultatem stwierdzenia nieważności decyzji jest zniesienie wynikającego z niej stanu niezgodności z prawem, który ma charakter kwalifikowany, tj. opisany w art. 156 § 1 k.p.a.

5.3. W obecnym stanie prawnym nie występuje konstrukcja nieważności decyzji z mocy prawa, nawet jeżeli dotknięta jest ona kwalifikowaną wadą prawną. Nawet wadliwy akt administracyjny obowiązuje, dopóki w odpowiednim trybie nie zostanie usunięty z porządku prawnego, np. przez stwierdzenie jego nieważności w trybie art. 156 k.p.a. (zob. wyrok NSA z 18 listopada 1998 r., sygn. akt III SA 1103/97, Lex nr 35126 i M. Kamiński, *Nieważność decyzji...*, s. 242).

Stwierdzenie nieważności decyzji skutkuje wyeliminowaniem ostatecznej decyzji administracyjnej z obrotu. Następuje to w wyniku przeprowadzenia postępowania przewidzianego w art. 156 k.p.a., którego przedmiotem jest sprawa procesowa. Organ nie rozpoznaje w nim merytorycznie sprawy, a działa *de facto* kasatoryjnie (zob. B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” z. 8/2001, s. 31 oraz wyrok NSA z 14 sierpnia 1987 r., sygn. akt IV SA 393/87, ONSA nr 1/1990, poz. 1 i wyrok SN z 7 marca 1996 r., sygn. akt III ARN 70/95, OSNP nr 18/1996, poz. 258).

Możliwość stwierdzenia nieważności decyzji z istoty nie dotyczy tzw. nieaktu (decyzji nieistniejącej). Wówczas nie występuje bowiem akt administracyjny, a tym samym brak przedmiotu postępowania o stwierdzenie nieważności. W uchwale składu siedmiu sędziów SN z 18 listopada 1982 r., sygn. akt III CZP 26/82 (OSNCP nr 5-6/1983, poz. 64, s. 12) stwierdzono, że: „[s]ąd (...) może odmówić respektowania (...) aktu, który wykazuje tylko pozory decyzji administracyjnej (*actus nullus*)”. W uzasadnieniu wyroku WSA w Rzeszowie z 12 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Rz 559/12, Lex nr 1222401), przyjęto, że na przykład brak podpisu pod decyzją administracyjną powoduje, że decyzja taka stanowi projekt, który nie wchodzi jeszcze do obrotu prawnego, mimo doręczenia go stronie.

Stwierdzenie nieważności skutkuje z mocą wsteczną (*ex tunc*). W doktrynie podkreśla się przy tym, że „Decyzja stwierdzająca nieważność ciężko wadliwej wcześniejszej decyzji nie jest wyłącznie deklaracją stanu istniejącego wcześniej skuteczną *ex tunc*, lecz tworzy z dniem jej doręczenia doniosłe elementy nowego stanu prawnego, otwiera drogę do dochodzenia na drodze sądowej roszczeń odszkodowawczych, wywiera jeszcze inne skutki w obrocie prawnym (np. co do bytu prawnego innych decyzji lub stosunków cywilnoprawnych)” (zob. J. Borkowski, komentarz do art. 158 k.p.a., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2014, s. 681).

5.4. W art. 156 § 2 k.p.a. przewidziano dwa ograniczenia (przesłanki negatywne) stwierdzenia nieważności decyzji: nieodwracalne skutki prawne i upływ czasu.

Ograniczenie wynikające z nieodwracalnych skutków prawnych, które wywołała wadliwa decyzja, nie jest przedmiotem kontroli konstytucyjnej w niniejszym postępowaniu. Sąd pytający w samym pytaniu i jego uzasadnieniu odnosi się do tej części art. 156 § 2 k.p.a., która mówi o upływie czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, czyli o drugim ograniczeniu wynikającym z tego przepisu.

Negatywna przesłanka nieodwracalnych skutków prawnych dotyczy stwierdzenia nieważności ze wszystkich przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Odnosi się przy tym do skutków prawnych, a nie faktów. W wyroku z 13 lutego 2014 r. (sygn. akt II GSK 1884/12, Lex nr 1450707) NSA stwierdził, że: „Pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych, o którym mowa w art. 156 § 2 k.p.a., należy rozpatrywać wyłącznie w płaszczyźnie prawa obowiązującego, nie nawiązując do sfery faktów. Do oceny skutków decyzji administracyjnej, dotkniętej wadą dającą podstawę do stwierdzenia jej nieważności, jest prawnie obojętne, czy istnieją faktyczne możliwości cofnięcia następstw wykonania decyzji”. Nieodwracalności skutków prawnych nie można zatem utożsamiać z niemożliwością przywrócenia stanu faktycznego istniejącego przed wydaniem wadliwej decyzji lub przywrócenia całego stanu prawnego istniejącego uprzednio. W uchwale składu siedmiu sędziów SN z 28 maja 1992 r. (sygn. akt III AZP 4/92, OSNCP nr 12/1992, poz. 211) uznano, że: „Jeśli obrót nieruchomościami poprzedzony był wydaniem decyzji administracyjnej lub przeniesienie własności nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej,



a decyzja jest wadą wymienioną w art. 156 § 1 k.p.a., zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej, chronionej rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, stanowi przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji”.

Drugie z ograniczeń przewidzianych w art. 156 § 2 k.p.a. powoduje, że w razie upływu dziesięciu lat od doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie może nastąpić stwierdzenie jej nieważności, mimo że istnieją przesłanki (wady) wymienione w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a., a nie wywołała ona nieodwracalnych skutków prawnych. Wówczas organ rozpoznający sprawę wydaje zgodnie z art. 158 k.p.a. decyzję, która stwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa, a ponadto wskazuje okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji. Nie następuje wyeliminowanie wadliwej decyzji z obrotu. W istocie upływ czasu nie jest negatywną przesłanką wszczęcia postępowania, lecz podjęcia decyzji o stwierdzeniu nieważności. Stwierdzenie wydanie decyzji z naruszeniem prawa nie usuwa z obrotu prawnego wadliwej decyzji, ale daje podstawę do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym na drodze sądowej – obecnie na podstawie art. 417 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.), a wcześniej na podstawie art. 160 k.p.a.

Brak w art. 156 § 2 k.p.a. ograniczenia czasowego stwierdzenia nieważności decyzji z przyczyny (wady) wymienionej w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., jako pominięcie ustawodawcze, był przedmiotem niniejszego postępowania i kontroli zgodności z art. 2 Konstytucji.

5.5. Wynikający z art. 156 § 2 k.p.a. wyjątek od realizowania przez regulację stwierdzenia nieważności decyzji celu polegającego na usunięciu z obrotu wadliwych decyzji, nie dotyczy w takim samym stopniu wszystkich sytuacji, w których decyzje zawierają kwalifikowane wady wyliczone w art. 156 § 1 k.p.a. W odniesieniu do części przesłanek (wad) wyliczonych w art. 156 § 1 k.p.a. wyjątek ten jest ograniczony czasowo, a w odniesieniu do pozostałych nie przewidziano takiego ograniczenia.

W świetle art. 156 § 1 k.p.a. dziesięcioletni termin ogranicza możliwość stwierdzenia nieważności: decyzji, która została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, decyzji skierowanej do osoby niebędącej stroną w sprawie i decyzji zawierającej wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Dalej idące ograniczenia, a tym samym wzmocnienie reguły trwałości decyzji, przewiduje ustawodawca w ustawach szczególnych. Na przykład w świetle art. 53 ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.) nie stwierdza się nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dwanaście miesięcy, a zgodnie z art. 58 ust. 6 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675, ze zm.) nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie czternastu dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę sieci.

Natomiast stwierdzenie nieważności decyzji, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.), jest możliwe również po upływie dziesięcioletniego terminu, co miało miejsce w sprawie rozpoznawanej przez sąd pytający. Tym samym wyjątek od reguły trwałości decyzji w odniesieniu do tej przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji jest ukształtowany szerzej niż w odniesieniu do przyczyn wyliczonych wyraźnie w, kwestionowanym przez sąd pytający, art. 156 § 2 k.p.a. Takie szersze ukształtowanie wyjątku od reguły trwałości decyzji obejmuje również decyzję wydaną bez podstawy prawnej, decyzję niewykonalną w dniu jej wydania, jeżeli niewykonalność ta ma charakter trwały, oraz decyzję, której wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą (art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio*, pkt 5 i 6 k.p.a.).

## 6. Rażące naruszenie prawa przy wydawaniu decyzji jako przesłanka stwierdzenia jej nieważności.

6.1. Przesłanki (wady) wydania decyzji „z rażącym naruszeniem prawa” nie przewidywały – referowane wyżej – przepisy rozporządzenia z 1928 r. i pierwotnej wersji k.p.a. Jednak w praktyce do częściowo podobnego rezultatu, jaki przyniosło dodanie jej w 1980 r. do k.p.a., prowadziła szeroka wykładnia rozporządzenia z 1928 r. i pierwotnej wersji k.p.a., mówiących o „braku podstawy prawnej”. Celem wprowadzenia do k.p.a. przesłanki wydania decyzji „z rażącym naruszeniem prawa” mogło być potwierdzenie przyjmowanej w praktyce szerokiej wykładni przesłanki wydania decyzji „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej”, przyjmowanej – o czym niżej – na tle rozporządzenia z 1928 r. i pierwotnej wersji k.p.a. Za takim dążeniem przemawiać może dopisanie słów „z rażącym naruszeniem prawa” w tym samym punkcie wyliczenia przesłanek (wad), w którym jest mowa o wydaniu decyzji „bez podstawy prawnej”, jak również jednoczesne skreślenie słowa „jakiegokolwiek” odnoszącego się do braku podstawy prawnej (zob. art. 137 k.p.a. w pierwotnym brzmieniu). W doktrynie podkreślano, że nowelizacja k.p.a. z 1980 r. zmieniła brzmienie przepisu, rozdzielając przewidzianą nim dotychczas sytuację

na dwa elementy, zgodnie z tym, co w wcześniej proponowano w piśmiennictwie (zob. J. Borkowski, komentarz do art. 156 k.p.a., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 661).

6.2. W praktyce i doktrynie wykładnia art. 101 ust. 1 lit. b rozporządzenia z 1928 r., mówiącego o decyzji wydanej „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej”, nie była jednolita. W rozporządzeniu z 1928 r. – a za nim w pierwotnej wersji k.p.a. – przewidziano przesłankę wydania decyzji „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej”. Nie zawarto natomiast dodatkowo przesłanki (wady) wydania decyzji „z rażącym naruszeniem prawa”. Jednak w doktrynie prezentowano szeroką wykładnię ustawowego sformułowania, która polegała też na rozumieniu przez nie wypadku ciężkiego naruszenia prawa. E. Iserzon prezentował stanowisko, że przyjęte w rozporządzeniu określenie znaczy: „wydana z pogwałceniem wyraźnego przepisu prawa albo bez oparcia o jakikolwiek przepis prawa” (*Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – Okólniki*, Kraków 1937, s. 237).

Na gruncie pierwotnej wersji k.p.a. przesłanka „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej” była szeroko rozumiana i stosowana też do wypadków wydania decyzji z istotnym naruszeniem prawa, o których k.p.a. wyraźnie nie wspominał. J. Świątkiewicz, po dokonaniu analizy orzecznictwa, stwierdził, że przesłanka „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej” jest w przeważającej liczbie wypadków utożsamiana z wydaniem decyzji z „istotnym naruszeniem prawa” (zob. *Decyzja wydana bez jakiegokolwiek podstawy prawnej w świetle praktyki*, „Państwo i Prawo” z. 12/1965, s. 873; zob. też tenże, *Stabilność decyzji...*, s. 4-5, 12).

6.3. Dodanie w 1980 r. do k.p.a. słów o decyzji wydanej „z rażącym naruszeniem prawa”, spowodowało z jednej strony zawężenie – względem przyjmowanego w praktyce na tle rozporządzenia z 1928 r. i pierwotnej wersji k.p.a. – rozumienia przesłanki wynikającej z art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio* k.p.a. do opisanej w niej literalnie sytuacji, tj. wydania decyzji bez podstawy materialnoprawnej. Z drugiej strony, nowelizacja k.p.a. z 1980 r. przyniosła dodanie w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. przesłanki wyrażonej za pomocą formuły ogólnej, która jest szeroko interpretowana.

W ten sposób zrodziły się dwie kwestie. Po pierwsze, treść omawianej przesłanki w praktyce interpretowana jest w sposób szerszy od przyjmowanego wcześniej rozumienia rażącego naruszenia prawa jako składnika treści ogólniejszej przesłanki braku jakiegokolwiek podstawy prawnej wydania decyzji. W szczególności ma to miejsce z uwagi na przyjmowanie obecnie, że obejmuje ona również – ilustrowane poniższym orzecznictwem – sytuacje naruszenia prawa procesowego. Po drugie, w praktyce rezultat zastosowania dodanej przesłanki przez organy i sądy nie jest w praktyce jednakowy. Przewidziana w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. przesłanka spełnia funkcję dopełniającą względem innych przesłanek, wyliczonych w art. 156 § 1 k.p.a., które wyraźnie określają wady decyzji uzasadniające stwierdzenie jej nieważności. Jej formuła generalna powoduje, że katalog przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji nabiera otwartego charakteru. W świetle przyjętych w Polsce koncepcji wykładni (derywacyjnej i klaryfikacyjnej) stosowanie kryterium „oczywistej” niezgodności treści przepisu z treścią decyzji nie jest kryterium ostrym. Tę nieostrość potwierdza praktyka, również na tle stanów faktycznych i prawnych podobnych do rozpoznawanej sprawy.

6.4. Z uwagi na użycie przez prawodawcę formuły ogólnej zastosowanie art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. przynosi w praktyce różne skutki. Nieostrość przesłanki „rażącego naruszenia prawa” spowodowała niejednorodne rozumienie jej w praktyce (zob. E. Śładkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” nr 11/2006, s. 59-62).

W orzecznictwie przyjmuje się na przykład, że „Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść aktu pozostaje w jawnej sprzeczności z treścią przepisu przez proste zestawienie ich ze sobą. Dla oceny, czy dane naruszenie prawa ma charakter rażącego naruszenia istotne są skutki które to naruszenie wywołuje, jeżeli skutki te są niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności, to takie naruszenie ma cechy rażącego naruszenia prawa” (wyrok NSA z 2 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2226/10, Lex nr 824448). W innych orzeczeniach akcentuje się, że „O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze – skutki, które wywołuje decyzja. Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności między treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności – gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządne państwa” (wyrok NSA z 7 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1521/10, Lex nr 965192; podobnie w wyroku NSA z 8 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1566/10, Lex nr 1068431). W orzecznictwie podkreślano również, że „Ustalenie, czy w konkretnym wypadku nastąpiło «rażące naruszenie prawa», wymaga

zawsze bardzo wnikliwego rozważenia sprawy. Naruszony przepis prawa nie może pozostawiać jakichkolwiek wątpliwości prawnych, a jego treść musi być jasna i nie może wywoływać sporów doktrynalno-orzeczniczych” (wyrok NSA z 19 kwietnia 2013 r., sygn. akt II GSK 190/12, Lex nr 1337107).

Omawianą przesłankę odnosi się w praktyce nie tylko do naruszenia prawa materialnego, ale też do naruszenia prawa procesowego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 sierpnia 2001 r. (sygn. II SA 1726/00, Lex nr 51233) stwierdził, że „Rażące naruszenie prawa oznacza natomiast wadliwość decyzji skutkiem naruszenia norm prawnych regulujących działania administracji publicznej w indywidualnych sprawach, w szczególności przepisów prawa procesowego oraz materialnego, o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym. Zachodzi zatem w wypadku gdy czynności zmierzające do wydania decyzji administracyjnej oraz treść załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części”. W wyroku NSA z 4 lipca 2014 r. (sygn. akt II GSK 798/13, Lex nr 1511171) za rażące naruszenie przepisów regulujących postępowanie dowodowe, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności decyzji, można uznać wydanie decyzji bez uprzedniego przeprowadzenia jakichkolwiek dowodów, niezbędnych dla wyjaśnienia istoty sprawy, bądź wydanie decyzji bez przeprowadzenia dowodów obligatoryjnych w danej sprawie, ale nie każde naruszenie prawa w zakresie postępowania wyjaśniającego. Podobnie w wyroku WSA w Gdańsku z 13 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Gd 694/12, Lex nr 1285281) przyjęto, że za rażące naruszenie przepisów postępowania można uznać wydanie decyzji bez jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego. Taka interpretacja omawianej przesłanki nie jest spójna z głosami doktryny, w której podkreśla się zasadniczo, że w art. 156 k.p.a. opisane są wady decyzji o charakterze materialnoprawnym, zaś wady o charakterze proceduralnym usuwane są w osobnym trybie wznowienia postępowania zgodnie z art. 145 k.p.a. (zob. E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, s. 59).

W doktrynie zwraca się też uwagę, że omawiana przesłanka operuje pojęciem pojemnym, rozumianym subiektywnie przez osoby stosujące prawo, za którego stosowaniem przemawia pewien rodzaj pragmatyzmu. Łatwiej bowiem wtłoczyć w jego treść pewne stany prawne, niż zakwalifikować jako inny ściśle skategoryzowany wypadek nieważności przewidziany w pozostałych przepisach statuujących przesłanki (wady) uzasadniające stwierdzenie nieważności decyzji. Pozwala to w praktyce na rozciągnięcie stosowania sankcji nieważności na wypadki bezprawności orzeczniczej (judykacyjnej), które trudno byłoby jednoznacznie kwalifikować jako odpowiadające precyzyjniej sformułowanym przesłankom (wadom) nadającym decyzji znamię nieważności (zob. J. Borkowski, [w:] *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*, Tom 9, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2014, s. 289).

6.5. Również z analizy wypowiedzi doktryny wynika, że precyzyjne określenie granic rozumienia omawianej przesłanki, w tym odgraniczenie wady nazwanej rażącym naruszeniem prawa przy wydawaniu decyzji od innych przesłanek (wad) wyliczonych w art. 156 § 1 k.p.a., sprawiać może trudność (zob. E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 190-226). Polemiczna dyskusja doktrynalna na temat różnych sposobów wykładni pojęcia „rażące naruszenie prawa” toczyła się niebawem po wejściu w życie nowelizacji k.p.a. z 1980 r. na łamach „Państwa i Prawa” (zob. J. Jendrośka, B. Adamiak, *Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” z. 1/1986, s. 66-71, A. Zieliński, *O „rażącym” naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 KPA*, „Państwo i Prawo” z. 2/1986, s. 104-107 oraz Z. Cieślak, *O „rażącym” naruszeniu prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” z. 11/1986, s. 109-111). Autorzy różną doniosłość przypisywali w szczególności potrzebie wykazania nie tylko oczywistej błędnej wykładni (zob. M. Kamiński, *Nieważność decyzji...*, Warszawa-Kraków 2006, s. 245), ale też wykazania praktycznych skutków, które byłyby niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. A. Zieliński opowiedział się za traktowaniem omawianego pojęcia jako swoistej klauzuli generalnej, tj. pojęcia niedookreślonego, którego treść wymaga konkretyzacji w określonym stanie faktycznym (*op.cit.*, s. 107). W wyroku NSA z 8 marca 2012 r. (sygn. akt I OSK 363/11, Lex nr 1145109) podkreślono, że podstawą stwierdzenia nieważności decyzji z omawianej przyczyny jest ustalenie, że decyzja pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych, a nadto że skutkiem tego naruszenia jest powstanie – w następstwie wydania decyzji – sytuacji niemożliwej do zaakceptowania w praworządnym państwie.

W doktrynie i orzecznictwie zarysowały się też różnice w poglądach na temat tego, czy pod omawianym pojęciem można rozumieć nie tylko naruszenie normy wynikającej z oczywistego przepisu, ale również błąd popełniony w trakcie wykładni. Za szerokim rozumieniem opowiedziała się E. Śladkowska (*Wydanie decyzji...*, s. 235-240). Odmienne stanowisko wyraził NSA we wspomnianym wyżej wyroku z 8 września 2011 r., w którym przyjął, że w sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa. W orzecznictwie NSA prezentowane było też stanowisko mówiące, że nie jest jednak całkowicie wykluczone, że wybór jednej z wykładni

może okazać się tak dalece wadliwy, że będzie spełniał kryteria rażącego naruszenia prawa (tak w wyrokach z: 18 czerwca 1997 r., sygn. akt III SA 422/96, Lex nr 34457 i 28 listopada 1997 r., sygn. akt III SA 1134/96, ONSA nr 3/1998, poz. 101).

6.6. W doktrynie dokładną analizę orzecznictwa dotyczącego art. 156 k.p.a. podsumowuje się wnioskiem, że „w odniesieniu do przepisów o właściwości występuje pewien chaos w orzecznictwie, stąd wypadki, w których te same sytuacje inne składy oceniały jako brak właściwości czy brak podstawy prawnej, przez inne składy przytaczane są jako przykład rażącego naruszenia prawa” (tak M. Jaśkowska, komentarz do art. 156 k.p.a., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Jaśkowska, A. Wróbel, Warszawa 2013, Lex nr 157156), a co najmniej, iż orzecznictwo nie jest do końca konsekwentne, jest niezbyt spójne i tylko w pewnym zakresie stwarza możliwość formułowania uogólnień (zob. J. Borkowski, komentarz do art. 156 k.p.a., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 665), bądź, że w wielu wypadkach te same sytuacje były oceniane jako brak właściwości czy brak podstawy prawnej, a w innych były kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa (zob. K. Glibowski, komentarz do art. 156 k.p.a., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 799).

6.7. Dokonywanie oceny rażącego naruszenia prawa po upływie kilkudziesięciu lat po wydaniu decyzji, w powiązaniu z nieostrością tej przesłanki, rodzi ponadto możliwość zarzucania wywołania takiej wadliwości organom administracyjnym, którym – w momencie ich działania, a nie z obecnej perspektywy – niekiedy trudno w istocie postawić zarzut rażącego naruszenia prawa przy wydawaniu decyzji. W art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jest mowa o wydaniu decyzji z rażącym naruszeniem prawa, ale w praktyce podczas oceny tej przesłanki, która dokonywana jest w późniejszym momencie, uwzględniany jest dorobek orzeczniczy, który powstał po wydaniu decyzji. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której obecna interpretacja stosowanych wówczas przez organ przepisów np. została ugruntowana w orzecznictwie sądowym po kilkudziesięciu latach, co miało miejsce odnośnie do charakteru terminu przewidzianego w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i braku możliwości jego przywrócenia (cz. III, pkt 3.3 uzasadnienia).

6.8. Omówiona przesłanka jest więc przesłanką ocenną, a jej stosowanie nie jest ograniczone czasowo. Zarazem jest ona podstawą daleko idącej ingerencji w regułę trwałości decyzji administracyjnej, a tym samym w zasadę pewności prawa i zasadę zaufania obywatela do państwa (lojalności państwa). W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że taki skutek uzasadnia konstytucyjna zasada praworządności (legalizmu), przewidziana w art. 7 Konstytucji.

7. Problem konstytucyjny: kwestia swobody prawodawcy określania relacji między zasadą praworządności a zasadą pewności prawa i zasadą zaufania.

7.1. Na tle sprawy zawisłej przed pytającym sądem oraz zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym, powstaje ogólniejsza kwestia, w jakim zakresie ustawodawca dysponuje swobodą w określaniu relacji między zasadą praworządności (zasadą legalizmu), z której wynika potrzeba eliminacji z obrotu wadliwych decyzji administracyjnych, a zasadą pewności prawa i zasadą zaufania (lojalności państwa), z których wynika reguła trwałości decyzji administracyjnych. Reguła trwałości decyzji nie ma bowiem charakteru bezwzględnego. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w wypadkach przewidzianych w k.p.a. lub ustawach szczególnych. Wylimitowanie decyzji z obrotu prawnego może nastąpić w szczególności w sytuacjach określonych nie tylko w art. 156 k.p.a., ale też w art. 145 § 1 w związku z art. 151 § 1 pkt 2, art. 154, art. 155, art. 161 i art. 162 § 1 i 2 k.p.a. W tych sytuacjach ustawodawca przyjmuje prymat zasady praworządności, co skutkuje eliminowaniem z obrotu decyzji niezgodnej z prawem.

7.2. Wcześniejsze uwagi prowadzą do wniosku, że uzasadnieniem przyjętej w art. 156 k.p.a. konstrukcji stwierdzenia nieważności decyzji (cz. III, pkt 5.1-5.3 uzasadnienia), a tym samym eliminowania wadliwej decyzji z obrotu, jest, wynikająca z art. 7 Konstytucji, zasada praworządności (legalizmu). Również w świetle art. 6 k.p.a., oddającego jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, „[o]rgany administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Ustawodawca przewiduje jednak rozwiązania wyłączające możliwość przywrócenia stanu zgodnego z prawem, w szczególności z uwagi na upływ czasu. Uzasadnieniem takich rozwiązań są wynikające z art. 2 Konstytucji zasada pewności prawa i zasada zaufania obywatela do państwa. Przykładem jest brak możliwości stwierdzenia nieważności decyzji po upływie dziesięciu lat od jej wydania lub ogłoszenia, mimo że jest ona wadliwa w sposób opisany w art. 156 § 2 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a.

Dotychczasowe rozważania prowadzą też do konkluzji, że niedookreślona przesłanka wydania decyzji „z rażą-cym naruszeniem prawa” jest rozumiana w praktyce niejednorodnie (cz. III, pkt 6 uzasadnienia). Powoduje to, że funkcjonuje ona, jako podstawa stwierdzenia nieważności decyzji, w praktyce administracyjnej i sądowej w nie-jednorodny sposób, i to niezależnie od upływu znacznego czasu od jej wydania. Niejednoznaczność i ocenność tej przesłanki, w powiązaniu z brakiem ograniczenia czasowego jej uwzględniania celem wyeliminowania decyzji z obrotu, powodują, że stanowi ona podstawę daleko idącej ingerencji w trwałość decyzji administracyjnej, a tym samym w zasadę pewności prawa i zasadę zaufania obywatela do państwa. Doktryna i orzecznictwo sądów administracyjnych przyjmują, że zasada praworządności uzasadnia taki skutek, mimo iż takie rozwiązanie prawne prowadzi też w praktyce do skutków negatywnych dla obywatela.

7.3. Problemem konstytucyjnym do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie była więc kwestia zakresu swobody ustawodawcy określania relacji między przewidzianą w art. 7 Konstytucji zasadą praworządności (legalizmu), a zasadą pewności prawa i zasadą zaufania obywatela do państwa (lojalności państwa), wynikającymi z klauzuli zawartej w art. 2 Konstytucji.

8. Zasada praworządności, zasada pewności prawa i zasada zaufania obywatela do państwa w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

8.1. Zasada praworządności (legalizmu) została przewidziana w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym „Orga-ny władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Legalizm działalności organów administracji publicznej polega m.in. na wydawaniu przez nie rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie, na należytej podsta-wie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi. Zasada ta dotyczy nie tylko organów publicznych tworzących prawo, ale też stosujących je organów. Naruszenie przez organy państwa obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że działanie takie traci cechę legalności. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że istotą art. 7 Konstytucji jest nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo, w którym winna być zawarta podstawa działania, jak też określone granice jej działania (zob. postanowienie z 9 maja 2005 r., sygn. Ts 216/04, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 87).

Zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji nie ma charakteru wyłącznie formalnego, który by powodował, że konstytucyjne uwarunkowania dotyczące treści przepisów prawnych nie wynikają z art. 7, ale z klauzuli wyrażonej w art. 2 Konstytucji i pozostałych zasad ustrojowych. Takie uwarunkowania wynikają bowiem również z samego art. 7 Konstytucji (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3). Trybunał podkreśla, że art. 7 Konstytucji nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, a nie wypływają z niego dodatkowe uprawnienia względem tych, które wynikają z innych norm prawnych. Art. 7 Konstytucji ma jednak też samoistne znaczenie, bo jest dyrektywą „interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone” (wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34).

Zasada praworządności uzasadnia w szczególności te rozwiązania prawne, których celem jest eliminowanie z obrotu niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej, w tym w, omówionym wcześniej (cz III, pkt 5 uzasadnienia), postępowaniu o stwierdzenie jej nieważności w trybie art. 156 k.p.a.

8.2. Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie przyjmował, że nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych nie jest zasadą konstytucyjną, a ograniczenie terminów zaskarżenia prawomocnych decyzji administracyjnych jest uzasadnione względami bezpieczeństwa prawnego (zob. wyrok TK z 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 5). Trybunał wskazał też, że ograniczenia cza-sowe są konieczne z uwagi na wartość, którą jest stabilność stosunków prawnych, oraz ze względu na rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego, a także z uwagi na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie (zob. wyrok TK z 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110).

8.3. Zasada pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) jest zasadą pochodną wynikającą z art. 2 Konstitu-cji. Jej treścią jest gwarancja ochrony praw nabytych, interesów w toku oraz ekspektatyw. Zasadę tę wywodzi się najczęściej z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, która interpretowana jest z, przewidzianej w art. 2 Konstytucji, klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Niekiedy z klauzuli tej wywodzi się równolegle zasadę zaufania oraz zasadę pewności prawa (zob. W. Sokolewicz, *komentarz do art. 2 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja...*, s. 18-19, 36).

Trybunał w wyroku z 20 grudnia 1999 r. (sygn. K 4/99 OTK ZU nr 7/1999, poz. 165) podkreślił, że pogorszenie sytuacji prawnej adresatów przepisów może stanowić naruszenie bezpieczeństwa prawnego, należącego do wartości objętych ochroną opartą na art. 2 Konstytucji. W wyroku TK z 12 stycznia 2000 r. (sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3) stwierdzono, że z klauzuli państwa prawnego wynikają zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego oraz że mają one dla ustawodawcy charakter wiążący. W wyroku Trybunału z 14 czerwca 2000 r. (sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138) podkreślono, że zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, mająca swoje źródło w art. 2 Konstytucji, opiera się na pewności prawa. Zauważono przy tym, że dotyczy to pewności prawa rozumianej jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe, a nie tego aspektu pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego i ma związek z zasadą praworządności.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał na, niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki, obowiązek lojalnego postępowania państwa wobec jednostki, podkreślając, że „zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny” (orzeczenie z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10; zob też wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że zasada ochrony zaufania obywatela do państwa nakazuje unikania sytuacji, w których obywatel znajdowałby się w swoistej „pułapce prawnej”. Za przykład takiej pułapki uznał regulację pozostawiającą organowi nieograniczoną, także czasowo, kompetencję w zakresie wzruszania prawomocnych decyzji. Możliwość taka powinna mieć charakter wyjątkowy, obwarowany ściśle określonymi przesłankami (zob. wyrok z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16).

Z orzecznictwa Trybunału wynika też, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne (...). Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty” (wyrok z 14 czerwca 2000 r. sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; podobnie wyroki z: 6 lipca 2004 r., sygn. P 14/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 6; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81). Trybunał stwierdzał również, że pewność prawa oznacza możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli, a przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa (zob. orzeczenie z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6).

Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego prawa uzasadnia rozwiązania prawne, które przewidują ochronę trwałości ostatecznej decyzji, wśród nich ograniczenie czasowe możliwości stwierdzenia jej nieważności, stanowiące kwestię rozpatrywaną w niniejszej sprawie. Trybunał, oceniając drugą negatywną przesłankę zawartą w art. 156 § 2 k.p.a., tj. wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych, podkreślił, że składa się ona na rozwiązanie wzmacniające trwałość decyzji administracyjnych (zob. wyrok z 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106). Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie akcentował również, że oczekiwanie przez jednostkę ochrony praw wynikających z decyzji administracyjnych jest racjonalne (zob. wyrok z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64), a *ratio legis* naruszenia takich praw jest wąska i ściśle interpretowana (zob. orzeczenie z 20 sierpnia 1992 r., sygn. K 4/92, OTK w 1992 r., cz. II, poz. 22).

Z analizy praktyki orzeczniczej sprzed nowelizacji k.p.a. w 1980 r., jak i ówczesnych wypowiedzi doktrynalnych, które były motywem nadania art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. obecnego brzmienia, wynika, że celem nowelizacji k.p.a. w 1980 r. było zapewnienie decyzjom większej trwałości, co pogłębiać miało zaufanie obywateli do organów administracji. Tym samym zamierzano ograniczyć zasięg zastosowania bezwzględnie rozumianej zasady praworządności. W doktrynie zauważono, że wyjątki od reguły trwałości (stabilności) ostatecznych decyzji administracyjnych „muszą być wyraźnie określone w kodeksie”, a ponadto „wszystkie próby poszerzenia w tym zakresie uprawnień organów administracji państwowej w toku stosowania prawa muszą być sklasyfikowane jako rażące jego naruszenie” (J. Świątkiewicz, *Stabilność decyzji...*, s. 3, 14). Przesłanka wydania decyzji z „rażącym naruszeniem prawa” w obecnym stanie prawnym umożliwia stwierdzenie nieważności decyzji, a tym samym

ingerencję w regułę trwałości decyzji. Jednak nie jest wyrażona określeniem wyraźnym, lecz nieostrym i niedookreślonym, co poszerza w praktyce zakres ingerencji w regułę trwałości decyzji.

8.4. Trybunał w swym orzecznictwie przyjmuje równocześnie, że w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna, jest dopuszczalne odstępianie od zasady bezpieczeństwa prawnego (zob. wyroki z: 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155; 23 kwietnia 2013 r., sygn. P 44/10, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 39). Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, Trybunał stwierdził, że obejmują one „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej (...) oparcie w przepisach Konstytucji. Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły” (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 8). Trybunał podkreślał też, że prawomocne rozstrzygnięcia organów mają za sobą konstytucyjne domniemanie wynikające z zasady praworządności, które może być jednak przełamane gdy samo rozstrzygnięcie odbiega od konstytucyjnego standardu, np. z uwagi na niekonstytucyjność dotyczącą prawa materialnego lub procedury. Trybunał zauważał przy tym, że podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego ważenia wartości (zob. wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

W ocenie Trybunału z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika m.in. zakaz przyjmowania nieprzewidywalnych unormowań, przy czym zaskakujące dla jednostki może być też stosowanie przepisów zawierających nieostre przesłanki (zob. wyroki z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00; z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27).

#### 9. Relacje między zasadą praworządności a zasadą zaufania obywatela do państwa i zasadą pewności prawa.

9.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji, ma pierwszoplanowe znaczenie i szeroki zakres, a zasada praworządności, przewidziana w art. 7, z niej wynika i stanowi jej konsekwencję (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:] *Konstytucja...*, s. 3-4). Zasada praworządności „stanowi jądro zasady państwa prawnego”, choć formalnie na tle Konstytucji jest zasadą równoległą do klauzuli państwa prawnego (tenże, komentarz do art. 2 Konstytucji, *tamże*, s. 16). W trakcie prac nad projektem Konstytucji pojawiały się nawet głosy, że art. 7 jest *superfluum* względem art. 2. Ostatecznie jednak zwyciężyło stanowisko mówiące, że artykuł ten jest potrzebny, bowiem powiela treść poprzedniej Konstytucji, na tle której zrodziło się bogate orzecznictwo, a ponadto spełnia on funkcję edukacyjną.

Jednocześnie z art. 2 Konstytucji wywodzone są w orzecznictwie Trybunału zasady pochodne, w tym jest on źródłem zasady zaufania obywatela do państwa i zasady bezpieczeństwa prawnego (pewności prawa). Zasady konstytucyjne, istotne dla rozpoznania niniejszej sprawy, mają więc wspólne źródło w szeroko rozumianej klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

9.2. Żadna z powyższych zasad nie ma charakteru bezwzględnego, bowiem od obu dopuszczalne są wyjątki. Trzeba przy tym na gruncie zasady praworządności rozróżnić nakaz działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, od którego nie ma wyjątków (a tym samym zasada ta nie doznaje ograniczeń), oraz nakaz eliminowania z obrotu aktów administracyjnych wydanych z naruszeniem zasady praworządności, który może podlegać ograniczeniom, w tym z uwagi na zasadę zaufania obywatela do państwa i zasadę pewności prawa.

Niektóre wyjątki od zasady praworządności, w tym będące konsekwencjami reguły trwałości decyzji, uzasadnione są przyjęciem priorytetu zasady zaufania, jak i odwrotnie – wyjątki od zasady zaufania, w tym możliwość wyeliminowania z obrotu ostatecznej decyzji, uzasadnione są zasadą praworządności. W niektórych sytuacjach obie zasady można uznać za zasady konkurencyjne. Niekiedy uwzględnienie obu zasad prowadzi jednak do podobnego rezultatu, zagwarantowaniu bezpieczeństwa prawnego służyć może bowiem stabilizacja porządku prawnego wynikającego z aktów administracyjnych. Wówczas efekty funkcjonowania obu zasad się częściowo pokrywają. Wynika to z zakorzenienia obu zasad w klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Regułę trwałości decyzji ostatecznych uzasadnia zasada bezpieczeństwa prawnego, wywodzona z art. 2 Konstytucji. Trwałość decyzji wynika też z domniemania jej zgodności z prawem, a więc z – przewidzianej w art. 7 Konstytucji – zasady praworządności. Domniemanie to jest jednak wzruszalne.

Trybunał uznał, że jednym z przejawów bezpieczeństwa prawnego jest stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, przekładająca się w efekcie na stabilizację sytuacji stosunków społecznych. Obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności,

został wywiedziony z klauzuli zawartej w art. 2 Konstytucji, a potrzeba ustanowienia przedawnienia – z zasady bezpieczeństwa prawnego (zob. wyrok z 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65). Trybunał stwierdził również, że prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną, a ochrona prawomocności ma zakotwiczenie w art. 7 Konstytucji, tj. w zasadzie praworządności (wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06).

W świetle powyższego należy przyjąć, że omówione zasady się uzupełniają. Wyjątkowo może jednak dochodzić między nimi do kolizji, co występuje na tle art. 156 k.p.a. w rozpatrywanej sprawie. Wątpliwości sądu pytającego zrodziły się w związku z, jego zdaniem, zbyt daleko idącymi, bo ingerującymi w wieloletnie zaufanie jednostki do wydanej decyzji, skutkami rozwiązań prawnych (stwierdzenia nieważności decyzji), których podstawą jest zasada praworządności. Z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego wynika obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności, który istnieje w okresie, w którym możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji. Z zasady praworządności wynika zaś dla ustawodawcy obowiązek wprowadzenia regulacji, które gwarantować będą zgodność z prawem decyzji wydawanych przez organy administracji publicznej oraz eliminowanie z obrotu aktów administracyjnych sprzecznych z prawem.

9.3. Zasada praworządności jest zasadą instrumentalną względem zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, w tym sensie, że działanie na podstawie i w granicach prawa jest warunkiem koniecznym realizacji zasad pewności i zaufania. Co do zasady działanie na podstawie i w granicach prawa jest instytucjonalnie realizowane w ten sposób, że ustawa określa kompetencje, prawne formy działania i materialne podstawy rozstrzygnięcia organu władzy publicznej. Wydanie decyzji zgodnej z prawem gwarantowane jest przez odpowiednie procedury, w tym prawo do zaskarżania orzeczeń i ich sądową kontrolę. Konsekwencją powyższych rozwiązań jest trwałość decyzji, co do której domniemywa się, że jest zgodna z prawem. Trwałość (prawomocność) jest więc elementem wzmacniającym zasadę praworządności.

Powyższa relacja jest bardziej złożona w sytuacji, gdy organ władzy publicznej, mimo wskazanych wyżej gwarancji instytucjonalnych i proceduralnych, narusza prawo (zasadę praworządności), jednak jego decyzja wchodzi do obrotu, korzysta z cechy trwałości i kształtuje sytuację prawną (w szczególności przez długi okres). Wtedy występuje kolizja zasad, ponieważ reguła trwałości decyzji realizuje zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) i w ograniczonym zakresie zasadę zaufania (mając na względzie ukształtowane prawa adresatów decyzji), a instytucje służące wzmocnieniu trwałości decyzji ze względu na naruszenie prawa służą zasadzie praworządności.

9.4. Zdaniem Trybunału, niezbędne jest ustanowienie odpowiednich granic dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji. Jak podkreślił TK w wyroku z 28 lutego 2012 r. o sygn. K 5/11, trwałość decyzji organów władzy publicznej nie może być pozorna. Taka pozornosc występowałaby nie tylko, jeżeli ustawodawca nie przewidywałby ograniczeń wzruszalności ostatecznych decyzji, ale również jeżeli ograniczenia te nie są wystarczające dla zachowania zasady zaufania obywatela do państwa i zasady pewności prawa. Ustawodawca nie może z jednej strony deklarować trwałości decyzji z uwagi na jej ostateczność, a z drugiej strony przewidywać, nieograniczoną terminem, możliwość wzruszania decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę. W szczególności występuje to w razie powołania się na – omówioną wcześniej – otwartą i nieostrą przesłankę (wadę) „rażącego naruszenie prawa”, która w istocie dopełniająco obejmuje sytuacje rażącego naruszenia prawa inne niż te, które zostały wyraźnie opisane w pozostałej części wyliczenia zawartego w art. 156 § 1 k.p.a.

## 10. Określenie wyjątków od reguły trwałości decyzji administracyjnej.

10.1. Ustawodawca, określając przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji oraz zakres ich zastosowania, powinien brać pod uwagę wszystkie wskazane wyżej zasady mieszczące się w klauzuli państwa prawnego, przewidzianej w art. 2 Konstytucji. Przesłanek tych nie można oceniać wyłącznie z punktu widzenia tego aspektu, przewidzianej w art. 7 Konstytucji, zasady praworządności, który uzasadnia rozwiązania prawne zmierzające do eliminacji z obrotu wadliwych decyzji administracyjnych.

Zasada praworządności nie uzasadnia rozwiązania prawnego umożliwiającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, jeśli decyzja ta korzystała przez kilkadziesiąt lat z domniemania zgodności z prawem, wywołuje skutki polegające na nabyciu prawa lub ukształtowaniu ekspektatywy nabycia praw przez jej adresatów, a dodatkowo przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji ma charakter niedookreślony i jej wykładnia ukształtowała się w orzecznictwie na długo po wydaniu decyzji. W sytuacji, w której występuje nagromadzenie powyższych okoliczności, zasada praworządności nie służyłaby realizacji zasady pewności prawa. Ponieważ stwierdzenie



nieważności decyzji może powodować zmianę ukształtowanej od kilkudziesięciu lat sytuacji prawnej adresatów decyzji, nie służyłoby ono też realizacji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasady pewności prawa. Przewidziane w art. 156 § 2 k.p.a. rozwiązanie prawne, które zakwestionował sąd pytający, stanowi nadmierne ograniczenie tych konstytucyjnych zasad.

10.2. Za przyznaniem szczególnej ochrony trwałości decyzji kształtujących sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości gruntowych przejętych mocą dekretu warszawskiego przemawia wyjątkowy charakter tego aktu normatywnego, jak też niewykonanie art. 9 dekretu warszawskiego, przewidującego odszkodowania za przejęte nieruchomości gruntowe i budynkowe (zob. uchwała TK z 18 czerwca 1996 r., sygn. W 19/95, OTK ZU nr 3/1996, poz. 25; wyrok SN z 4 marca 2010 r., sygn. akt I CSK 352/09, [www.sn.pl](http://www.sn.pl)), a także wygaszenie od 1 sierpnia 1985 r. prawa do odszkodowania za grunty i zabudowania przejęte mocą art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu warszawskiego (na mocy art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.).

10.3. Korzystanie przez osobę z praw wynikających z aktu administracyjnego jest wykonywaniem uprawnień zagwarantowanych jej przez organ władzy publicznej. Kwestia oddziaływania upływu czasu na akt administracyjny ma istotne znaczenie praktyczne. Stabilizacja stanów faktycznych, po upływie określonego czasu, leży w interesie porządku publicznego (zob. postanowienie WSA w Warszawie z 18 września 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 204/12, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Brak wyłączenia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z przyczyny (wady) określonej w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. po znacznym upływie czasu skutkuje destabilizacją porządku prawnego, jeśli decyzją przyznano stronie ekspektatywę nabycia prawa, z której zamierza ona skorzystać.

Odstępstwa od zasady trwałości decyzji ostatecznej (do których trzeba zaliczyć możliwość stwierdzenia nieważności decyzji) nie powinny naruszać wynikających z art. 2 Konstytucji zasad bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Stabilizacja stosunków administracyjnych po upływie określonego czasu leży w interesie porządku publicznego.

10.4. Unormowanie wynikające z art. 156 § 2 k.p.a. powinno stanowić kompromis między zasadą trwałości decyzji (rozumianą jako ograniczenie środków, które mogą wyeliminować decyzję z obrotu) a zasadą praworządności (rozumianą w tej sytuacji jako nakaz uchylenia decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa). Zaskarżony przepis narusza taką równowagę, bo przewidziany w nim wyjątek od zasady trwałości decyzji nie dotyczy sytuacji, w których decyzje zawierają porównywalne gatunkowo kwalifikowane wady wyliczone w art. 156 § 1 k.p.a., w szczególności nie odnosi się on do ogólnej przesłanki decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.). Niedookreślony charakter przesłanki rażącego naruszenia prawa powoduje także, że z czasem wzrasta ryzyko prawne, polegające na możliwości wykształcenia się odmiennej linii orzeczniczej zarówno w stosunku do norm materialnych i procesowych, które legły u podstaw wydanej decyzji, jak i samej przesłanki rażącego naruszenia prawa. W ten sposób, wobec braku ograniczenia czasowego możliwości stwierdzenia nieważności decyzji, w tym z urzędu, ryzyko wadliwego działania administracji może zostać w sposób nieograniczony przeniesione na adresata wadliwej decyzji.

10.5. Działanie organów państwa na podstawie prawa, będące przejawem zasady praworządności (legalizmu), nie oznacza bezwzględnego obowiązku eliminowania z obrotu wadliwych decyzji, na podstawie których strona nabyła prawo lub jego ekspektatywę (w szczególności jeżeli z takim nabyciem powiązane było powstanie obowiązku państwa), po upływie znacznego czasu od wydania tego aktu administracyjnego. Takie aspekty i konsekwencje zasady praworządności są bowiem ograniczone przez jej inne oblicze, tj. potrzebę stabilizacji stanów społeczno-gospodarczych ukształtowanych mocą aktu administracyjnego, a ponadto przez zasadę zaufania obywatela do państwa, w tym zasadę pewności prawa, które wynikają z art. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał uznał, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

10.6. Niniejszy wyrok zapadł w wyniku kontroli konstytucyjności przeprowadzonej w związku z pytaniem prawnym zadany przez sąd w konkretnej sprawie. Wyrok stwierdzający niekonstytucyjność art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie opisanym w sentencji ma charakter zakresowy o pominięciu prawodawczym. Wyrok taki nie powoduje zmiany normatywnej, w szczególności nie oznacza derogacji tego przepisu. Stwierdzenie niekonstytucyjności

w zakresie pominięcia prawodawczego nakłada na ustawodawcę obowiązek rozszerzenia unormowania art. 156 § 2 k.p.a., przewidującego ograniczenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Trybunał wskazuje na konieczność dokonania wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. nie tylko z uwzględnieniem zasady praworządności, przewidzianej w art. 7 Konstytucji, ale również z uwzględnieniem, wynikających z art. 2 Konstytucji, zasady pewności prawa oraz zasady zaufania obywatela do państwa.

10.7. Z uwagi na zakres kontroli konstytucyjności, obejmujący pominięcie ustawodawcze, Trybunał nie przesądził o tym, czy właściwym sposobem realizacji tego postulatu jest przewidziany aktualnie w art. 156 § 2 k.p.a. dziesięcioletni termin prekluzyjny, który ogranicza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych obarczonych niektórymi innymi wadami. Ustawodawca dysponuje swobodą w wyborze instrumentów prawnych służących realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych.

11. Umorzenie postępowania w części obejmującej zarzut niezgodności art. 156 § 2 k.p.a. z art. 1 Protokołu nr 1.

Wobec orzeczenia o niezgodności art. 156 § 2 k.p.a. z art. 2 Konstytucji, w zakresie wskazanym w sentencji, rozpoznanie kwestii jego niezgodności w tym zakresie z art. 1 Protokołu nr 1 stało się zbędne, a postępowanie w części dotyczącej tego zarzutu należało umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

63

**WYROK**  
z dnia 12 maja 2015 r.  
**Sygn. akt SK 62/13\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz – II sprawozdawca  
Wojciech Hermeliński – I sprawozdawca  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 12 maja 2015 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

- 1) Klaudii Nowickiej o zbadanie zgodności art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1431) z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 15 ust. 1 zdanie drugie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) i art. 7 ust. 1 zdanie drugie 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),

\* Sentencja została ogłoszona dnia 21 maja 2015 r. w Dz. U. poz. 703.

2) Tomasza Piątka o zbadanie zgodności art. 10 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 15 ust. 1 zdanie drugie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i art. 7 ust. 1 zdanie drugie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

3) Konrada Stanisławskiego o zbadanie zgodności art. 10 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim stanowi, że przepisy niniejszej ustawy stosuje się również przy wykonywaniu kary ograniczenia wolności orzeczonej wyrokiem wykonalnym przed dniem jej wejścia w życie, z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 10 ust. 1 w związku z art. 1 pkt 30 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1431) jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 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. W skargach konstytucyjnych: z 19 września 2012 r. i 12 grudnia 2012 r., połączonych do wspólnego rozpoznania zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 3 października 2013 r., skarżący: Klaudia Nowicka oraz Tomasz Piątek zakwestionowali zgodność art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1431; dalej: ustawa zmieniająca) z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji, a nadto z art. 15 ust. 1 zdanie drugie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: Pakt) i art. 7 ust. 1 zdanie drugie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

Problem konstytucyjny podniesiony przez tych skarżących wiąże się z zapadłymi w ich sprawach postanowieniami drugoinstancyjnymi, na mocy których utrzymano w mocy postanowienia zapadłe w pierwszej instancji o wykonaniu wobec nich zastępczej kary pozbawienia wolności za karę ograniczenia wolności.

Orzeczenia te – zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej – zapadły na podstawie art. 65 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.) w brzmieniu znolizowanym przez art. 1 pkt 30 ustawy zmieniającej.

W uzasadnieniach obydwu skarg konstytucyjnych podniesiono, że ze względu na zakwestionowane uregulowanie wobec skarżących została orzeczona i wykonana „kara surowsza niż przewidziana w chwili popełnienia (...) czynu zabronionego, a także wydania w tym przedmiocie wyroku przez Sąd pierwszej instancji, jak również peyoratywnego zachowania będącego przesłanką orzeczenia kary zastępczej, a tym samym doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady *lex benignior* (zasady stosowania prawa względniejszego dla sprawcy) stanowiącej fundamentalną zasadę prawa represyjnego, w tym również prawa karnego wykonawczego (w zakresie w jakim dotyczy ono orzekania o karze, zatem jego instytucji materialnoprawnych, bez względu na to czy instytucje te zostały ulokowane w kodeksie karnym, czy też karnym wykonawczym) stanowiącą, że zmiana ustawodawstwa karnego, w tym również karnego wykonawczego, nie może działać na niekorzyść sprawcy, tj. nie może zaostrzać jego odpowiedzialności w stosunku do tej, jaką poniósłby pod rządami ustawy obowiązującej w czasie, gdy popełnił czyn zabroniony”.

Skarżący popełnili przestępstwa, za które zostali skazani na kary ograniczenia wolności. W czasie orzekania o ich odpowiedzialności istniała możliwość zamiany kary ograniczenia wolności na zastępczą karę grzywny, a nie na karę pozbawienia wolności.

Zdaniem skarżących Klaudii Nowickiej i Tomasza Piątka „w chwili orzekania o karze zastępczej (po 1.1.2012 r.) powinien mieć (...) zastosowanie przepis art. 65 § 1 k.k.w. w brzmieniu sprzed zmiany ustawą z dnia 16.9.2011 r. jako względniejszy dla sprawcy i obowiązujący w chwili popełnienia (...) czynu zabronionego i wydania w tym przedmiocie wyroku przez Sąd pierwszej instancji, a także pejoratywnego zachowania (...) będącego podstawą orzeczenia kary zastępczej”. Przepis nakazujący stosowanie nowej ustawy przewidującej surowszą karę zastępczą do orzeczeń, które zapadły pod rządami ustawy względniejszej i dotyczą czynów, które zostały popełnione pod rządami ustawy względniejszej, jest w ocenie skarżących niezgodny ze wskazanymi przez nich wzorcami kontroli.

W uzasadnieniach skarg konstytucyjnych Klaudii Nowickiej oraz Tomasza Piątka zauważono: „Zasada *lex benignior* ma charakter konstytucyjny, chociaż nie została w Konstytucji RP wyrażona wprost, lecz wyprowadzona z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), bądź to bezpośrednio, bądź to przez stosowne odniesienie do obowiązujących Polskę unormowań prawnomiędzynarodowych, zwłaszcza art. 15 ust. 1 zd. drugie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, który zasadę tą formułuje wprost. Tożsama zasada została sformułowana w art. 7 ust. 1 zd. drugie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. II-109 ust. 1 zd. trzecie Karty Praw Podstawowych UE”. W nawiązaniu do orzecznictwa Sądu Najwyższego podkreślono, że wskazana zasada „ma zastosowanie w obszarze całego prawa represyjnego, zatem także w prawie karnym wykonawczym w zakresie w jakim reguluje ono kwestię stosowania represji – kary (...)”.

W dalszej części uzasadnień skarg konstytucyjnych Klaudii Nowickiej oraz Tomasza Piątka podkreślono, że w orzecznictwie Trybunału wskazuje się, iż zasada państwa prawnego obejmuje w swej treści zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta gwarantuje przewidywalność prawa, „pozwala obywatelom decydować o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, które ich działania mogą pociągnąć za sobą”. W ocenie tych skarżących, „zasada pewności prawa zostanie przez prawodawcę naruszona wówczas, gdy rozstrzygnięcie wydane na podstawie prawa w obiektywnej rzeczywistości jest dla jednostki zaskoczeniem, bowiem w danych okolicznościach nie mogła ona go przewidzieć”.

1.1. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 2014 r., ze względu na tożsamość przedmiotową, do wspólnego rozpoznania ze wskazanymi powyżej skargami konstytucyjnymi została dołączona skarga konstytucyjna Konrada Stanisławskiego z 7 stycznia 2013 r.

Skarżący Konrad Stanisławski zakwestionował zgodność art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim stanowi, że przepisy tej ustawy stosuje się również przy wykonywaniu kary ograniczenia wolności orzeczonej wyrokiem wykonalnym przed dniem jej wejścia w życie, z art. 2, art. 42 ust. 1, art. 31 ust. 1 i 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu tej skargi konstytucyjnej wskazano, że objęty nią problem konstytucyjny powstał w związku z orzeczeniem, na podstawie którego kara ograniczenia wolności, orzeczonej wobec skarżącego, w części przez niego nieodbytej została następnie zamieniona na zastępczą karę pozbawienia wolności.

Zdaniem skarżącego, art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej, według którego przepisy w brzmieniu nadanym tą ustawą stosuje się również przy wykonywaniu orzeczeń, które stały się wykonalne przed dniem jej wejścia w życie, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W związku z tym przepisem kara ograniczenia wolności orzeczonej prawomocnie wobec skarżącego, lecz niewykonana w całości przed 1 stycznia 2012 r., w razie uchylania się od jej wykonania, podlega zamianie na zastępczą karę pozbawienia wolności, a nie – jak dotąd – na karę grzywny.

Według skarżącego, oznacza to „znaczne pogorszenie sytuacji skazanych prawomocnie przed 1.1.2012 r. na karę ograniczenia wolności, bowiem wg obowiązującego wtedy stanu prawnego sankcją uchylania się od wykonania kary ograniczenia wolności była zastępcza kara grzywny”. Skarżący podkreślił, że jego sytuacja uległa potencjalnemu pogorszeniu także dlatego, iż wcześniej obowiązujące uregulowanie w wypadku wymierzenia skazanemu kary ograniczenia wolności powodowało niecelowość zaskarżania wyroku w zakresie kary przez wnioskowanie o jej złagodzenie oraz wymierzenie kary grzywny, skoro i tak „w końcowym efekcie skazany własnym zaniechaniem mógł doprowadzić do zmiany rodzaju kary”.

W uzasadnieniu skargi stwierdzono, że art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw nabytych, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, oraz z zasadą niedziałania prawa wstecz, wynikającą z art. 42 ust. 1 Konstytucji, a nadto z zasadą równości wobec prawa, skoro „dopuszcza do nierównego traktowania skazanych na karę ograniczenia wolności wyrokami, które stały się wykonalne w okresie obowiązywania tego samego stanu prawnego (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP)”.

2. W pismach z 6 listopada 2013 r., 13 listopada 2013 r. i 23 czerwca 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zgłosił udział w postępowaniu zainicjowanym powyższymi skargami konstytucyjnymi. W ocenie RPO, art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przewiduje, że przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się również przy wykonywaniu orzeczeń, które stały się wykonalne przed dniem jej wejścia w życie, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu pisma RPO stwierdzono, że zarzuty skarżących zasługują na uwzględnienie w zakresie, w jakim kwestionują zgodność art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji. RPO nie podzielił natomiast zarzutu niezgodności zaskarżonego uregulowania z art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji, który został podniesiony w skardze konstytucyjnej Konrada Stanisławskiego. Odnosząc się do zarzutów niezgodności art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 15 ust. 1 zdanie drugie Paktu i art. 7 ust. 1 zdanie drugie Konwencji, RPO wskazał, że w tym zakresie wyłączona jest kognicja Trybunału, gdyż w trybie skargi konstytucyjnej nie można badać zgodności kwestionowanych aktów normatywnych z umowami międzynarodowymi.

W pismach RPO podkreślono, że w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej (druk sejmowy nr 3961, VI kadencja) wskazano, iż zmiana art. 65 k.k.w. została wprowadzona, gdyż „wydaje się, że kara łagodniejsza rodzajowo (a taką jest grzywna), nie powinna być karą zastępczą orzeczaną za uchylanie się od wykonania kary rodzajowo surowszej. W przypadku zatem uchylania się skazanego od odbywania kary ograniczenia wolności, sąd zarządził będzie wykonanie zastępczej kary pozbawienia wolności. Waga tego rodzaju orzeczenia wymaga zapewnienia udziału w posiedzeniu prokuratora, skazanego, jego obrońcy, sądowego kuratora zawodowego oraz możliwości wniesienia zażalenia”. W tym kontekście w piśmie RPO zauważono, że to uzasadnienie pozostaje w opozycji do poglądów prezentowanych przez niektórych przedstawicieli doktryny, którzy stwierdzają, że kara pozbawienia wolności, również na etapie postępowania wykonawczego, ma charakter *ultima ratio* i powinna być stosowana wyjątkowo.

Uzasadniając stanowisko o niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi RPO podkreślił, że zasada *lex benignior* jest zasadą kodeksową, wskazaną wprost w art. 4 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.), „ale również jest wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonego w art. 2 Konstytucji RP”. RPO zauważył, że: „Zasada ta obowiązuje w obszarze całego prawa represyjnego, w tym w prawie karnym i karnym wykonawczym – w zakresie w jakim prawo karne wykonawcze odnosi się do stosowania kary”.

Zdaniem RPO, wynikający z zaskarżonego przepisu nakaz stosowania surowszego uregulowania przy wykonywaniu orzeczeń, które stały się wykonalne przed dniem ich wejścia w życie, pozostaje w kolizji ze standardami konstytucyjnymi. W tym kontekście, w nawiązaniu do art. 2 Konstytucji, RPO stwierdził, że skarżący mogli oczekiwać, iż w wypadku nieodbywania kary ograniczenia wolności zostanie wobec nich orzeczona kara zastępcza grzywny, a nie kara pozbawienia wolności.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 42 ust. 1 Konstytucji, RPO podkreślił, że w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, „sąd ma obowiązek ustalić dokładnie czyn oskarżonego i zakwalifikować ten czyn według ustawy obowiązującej, w czasie jego popełnienia”. W tym kontekście w stanowisku RPO przywołano wyrok Sądu Najwyższego z 6 lipca 1970 r. (sygn. akt III KR 107/79, OSNPG nr 1/1971, poz. 11) i w nawiązaniu do jego uzasadnienia stwierdzono, że skoro w sprawie niniejszej „w czasie orzekania obowiązywała już ustawa inna niż w czasie popełnienia przestępstwa, Sąd miał obowiązek ustalić, która z ustaw jest względniejsza dla oskarżonego i na podstawie tej względniejszej ustawy wymierzyć karę, biorąc pod uwagę wskazania wynikające z tych przepisów dotyczących wymiaru kary, według których zakwalifikowano czyn oskarżonego”. Art. 42 ust. 1 Konstytucji „zawiera zatem treści odnoszące się do zasad intertemporalnych, tj. zasady niedziałania prawa wstecz, zakazu wstecznego działania prawa surowszego oraz nakazu wstecznego działania prawa względniejszego dla sprawy”.

3. W pismach z 18 czerwca 2014 r. oraz z 1 sierpnia 2014 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej w związku z art. 65 § 1 k.k.w., przez to, że narusza zasadę *lex benignior*, nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji i jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie zasady nieretroakcji oraz jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W kontekście art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji, wskazanych jako wzorce kontroli w skardze konstytucyjnej Konrada Stanisławskiego, w stanowisku Sejmu stwierdzono, że takie „ujęcie wzorca, gdzie art. 32 ust. 1 Konstytucji zdaje się być przepisem podstawowym, zaś art. 31 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji – przepisami

związkowymi, wymaga od skarżącego m.in. wyprowadzenia z art. 31 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji prawa podmiotowego”. Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być bowiem kwestia naruszenia samej zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), gdyż Trybunał może zbadać wyłącznie taki zarzut skargi konstytucyjnej, który dotyczy naruszenia zasady równości w związku z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym. Podkreślając, że skarżący nie sprostął wymogom towarzyszącym przywoływaniu art. 32 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli (wiążąc z tym wzorcem art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji, nie podjął nawet próby wyprowadzenia z tych przepisów prawa podmiotowego, które to prawo miałoby być naruszane w związku z zasadą równości), w stanowisku Sejmu stwierdzono, że w tym zakresie postępowanie powinno zostać umorzona na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu stanowiska Sejmu, w nawiązaniu do brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji, podkreślono, że w skardze konstytucyjnej wzorcem kontroli mogą być wyłącznie przepisy Konstytucji. Tym samym przywołane przez skarżących przepisy Paktu i Konwencji nie mogą stanowić wzorca kontroli w niniejszym postępowaniu. Postępowanie w zakresie dotyczącym zgodności art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej w związku z art. 65 § 1 k.k.w. z art. 15 ust. 1 zdanie drugie Paktu oraz art. 7 ust. 1 zdanie drugie Konwencji powinno zostać umorzona na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W odniesieniu do zarzutów podniesionych przez skarżących w kontekście art. 42 ust. 1 Konstytucji w piśmie Sejmu stwierdzono, że wśród zasad szczegółowych wyprowadzanych z gwarantowanej w tym przepisie ogólnej zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* nie ma zasady *lex benignior (mitior)*. Najbardziej do niej zbliżona jest zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*, którą w orzecznictwie Trybunału utożsamia się niekiedy z zasadą *lex retro non agit*. Nie można tu jednak mówić o tożsamości. Czym innym jest bowiem zakaz wstecznego działania ustawy w zakresie, w jakim pogarsza to sytuację sprawcy, a czym innym nakaz stosowania wobec sprawcy ustawy względniejszej, co wcale nie musi wiązać się z retroaktywnością.

W stanowisku Sejmu, w nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału oraz wypowiedzi przedstawicieli doktryny, stwierdzono, że art. 42 ust. 1 Konstytucji nie zawiera zasady *lex mitior*. Wskazany przepis Konstytucji „w obszarze intertemporalnym nie normuje nakazu stosowania wobec sprawcy ustawy względniejszej, a jedynie zakaz wstecznego działania ustawy w zakresie, w jakim pogarsza to sytuację sprawcy”. W konsekwencji, według Sejmu, art. 42 ust. 1 Konstytucji jako wzorec kontroli nie jest adekwatny do oceny konstytucyjności zaskarżonego uregulowania, a zatem art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej w związku z art. 65 § 1 k.k.w. nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Wzorcem kontroli, z którego zdaniem Sejmu wynika zasada *lex mitior*, jest art. 2 Konstytucji. Zasada *lex mitior*, „jako standard konstytucyjny wynikający z art. 2 ustawy zasadniczej, nakazuje, aby w sytuacji, gdy w czasie popełnienia czynu zabronionego obowiązywała inna ustawa niż w czasie orzekania o odpowiedzialności karnej za ten czyn, regulować kwestie międzyczasowe w określony sposób”. W piśmie Sejmu stwierdzono następnie, że trudno dopatrzeć się powodów, które stały na przeszkodzie zastosowaniu ogólnej reguły z art. 4 § 1 k.k. do zmiany normatywnej w zakresie orzekania kary zastępczej w wypadku uchylania się od kary ograniczenia wolności. Powody takie nie zostały też przedstawione w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej. Zdaniem Sejmu, wobec powyższego należy stwierdzić, że art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej w związku z art. 65 § 1 k.k.w. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że narusza zasadę *lex mitior retro agit*.

Zdaniem Sejmu, w niniejszej sprawie nie może być natomiast mowy o naruszeniu przez kwestionowaną regulację zasady ochrony praw nabytych. W piśmie Sejmu stwierdzono, że poza zakresem stosowania tej zasady są te sytuacje, w których nie mamy do czynienia ani z prawem podmiotowym, ani też z maksymalnie ukształtowaną ekspektatywą takiego prawa. Innymi słowy, jeżeli skarżący nie nabył prawa podmiotowego lub nie uzyskał maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy takiego prawa, to nie może twierdzić, że określone regulacje nie zapewniają mu należytej ochrony owego prawa lub owej ekspektatywy. W niniejszej sprawie skarżący twierdzi, że z mocy art. 65 § 1 k.k.w. w brzmieniu sprzed nowelizacji, nabył on „prawo podmiotowe do zastępczej kary, którą była grzywna”, zaś kwestionowana regulacja godzi w owe prawo. Twierdzenie to nie odpowiada jednak rzeczywistości stanowi prawnemu. Przede wszystkim *de lege lata* wątpliwe wydaje się, aby sprawcy mogło w ogóle przysługiwać „prawo do kary”. Kara jest bowiem dolegliwością wymierzaną sprawcy w imieniu państwa, a nie przysługującym sprawcy uprawnieniem. Ponadto żadna z obowiązujących norm prawnych nie przyznaje sprawcy prawa do bycia ukaranym, a wręcz przeciwnie – istnieje wiele regulacji, które stanowią o braku kary mimo popełnienia przestępstwa.

4. W piśmie z 18 lipca 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W jego ocenie: 1) art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że narusza wywodzoną z tego przepisu zasadę *lex benignior* i zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, oraz nie jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych; 2) jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji przez to, że narusza wywodzoną z tego przepisu zasadę *lex retro non agit*; 3) nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1

Konstytucji przez to, że narusza zasadę *lex benignior*. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W odniesieniu do wskazanych jako wzorce kontroli art. 15 ust. 1 zdanie drugie Paktu i art. 7 ust. 1 zdanie drugie Konwencji, Prokurator Generalny stwierdził niedopuszczalność orzekania ze względu na to, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, podstawą skargi może być wyłącznie naruszenie przez zaskarżoną regulację wolności i praw statutowanych przez odpowiednie normy Konstytucji, z jednoczesnym wykluczeniem jako wzorców kontroli w tym trybie tych wolności i praw, które wynikają z innych aktów prawnych, w tym także z aktów prawnomiędzynarodowych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, niedopuszczalność orzekania odnosi się także do zarzutu niezgodności zaskarżonego uregulowania z art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji, który został podniesiony w skardze konstytucyjnej Konrada Sranisławskiego.

Nawiązując do piśmiennictwa, a także do orzecznictwa Trybunału, Prokurator Generalny wskazał na brak zgodności stanowisk co do zakresu konstytucyjnej gwarancji odnoszącej się do nieretroakcji prawa karnego. W tym kontekście stwierdził, że „zasadę *lex mitior retro agit* należy traktować jako standard konstytucyjny, na równi z innymi zasadami uznawanymi za gwarancyjne zasady współczesnego prawa karnego. I choć nie została ona wprost wysłowiona w Konstytucji, to jej konstytucyjny charakter wynika z treści zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 ustawy zasadniczej”. Uznanie konstytucyjności tej zasady powoduje, że nakaz retroakcji *in mitius*, rozumiany jako nakaz stosowania prawa względniejszego dla sprawcy w razie modyfikacji penalizacji, należy traktować jako gwarantowane konstytucyjnie prawo osobiste. Konstatacja ta zaś oznacza, że zarzut naruszenia przez zaskarżoną regulację tej zasady może być w niniejszej sprawie badany przez pryzmat art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli.

Odnosząc powyższe do sytuacji skarżących, Prokurator Generalny stwierdził, że nie ulega wątpliwości, iż na skutek nowelizacji art. 65 § 1 k.k.w. doszło do jej pogorszenia. W czasie popełnienia przestępstw i w czasie skazania karą zastępczą na wypadek uchylenia się od wykonania kary ograniczenia wolności była kara grzywny, a w czasie zarządzenia przez sądy wykonania kary zastępczej karą tą była rodzajowo surowsza kara pozbawienia wolności. Bezpośrednią przyczyną pogorszenia sytuacji skarżących był art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej, który wyłączył możliwość stosowania ustawy względniejszej, przełamując tym samym zasadę *lex mitior retro agit*.

Prokurator Generalny podkreślił, że zasada stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy ma w postępowaniu wykonawczym ograniczone zastosowanie. Powinna być jednak stosowana w tym postępowaniu, jeśli dochodzi w nim do „orzekania o przestępstwie”. W nawiązaniu do wyroku Trybunału z 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, w którym, uznając konstytucyjną rangę zasady *lex mitior retro agit*, podkreślono, że „[n]akaz stosowania przepisów korzystniejszych dla oskarżonego jest zasadą, z której oskarżony może i powinien mieć prawo skorzystać”, Prokurator Generalny stwierdził że „[k]westionowana regulacja standardu tego nie spełnia, dlatego uznać należy, iż art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw jest przez to niezgodny z art. 2 Konstytucji”.

Według Prokuratora Generalnego, nie można zgodzić się z zarzutem skarżących Klaudii Nowickiej oraz Tomasza Piątka, którzy źródeł zasady *lex benignior* doszukują się także w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 42 ust. 1 Konstytucji nie jest w sprawie adekwatnym wzorcem kontroli w zakresie, w jakim odwołują się do niego ci skarżący. Kwestionowany art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej, choć przełamuje zasadę *lex benignior*, nie jest z tego powodu niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 2 Konstytucji w aspekcie zasad ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, który został podniesiony w skardze konstytucyjnej Konrada Stanisławskiego, Prokurator Generalny stwierdził, co następuje:

Zarządzenie wykonania kary zastępczej na podstawie art. 65 § 1 k.k.w. następuje w fazie postępowania wykonawczego i związane jest z uchyleniem się skazanego od wykonania prawomocnie orzeczonej kary ograniczenia wolności. Biorąc pod uwagę skutki takich orzeczeń, należy uznać, że mają one wpływ na sferę wolności osobistej skazanych, zwłaszcza że wiążą się z modyfikacją orzeczonych wcześniej kar przez orzeczenie kary rodzajowo surowszej. W tej sytuacji dochodzenie przez skarżącego w niniejszej sprawie ochrony jego praw w trybie skargi konstytucyjnej z powołaniem się na zasadę zaufania jest uprawnione.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, odmiennie należy ocenić odwołanie się do zasady ochrony praw nabytych. Ze skargi konstytucyjnej Konrada Stanisławskiego wynika, że prawo podmiotowe, które doznało naruszenia w jego sprawie, postrzega on jako prawo do wykonania orzeczonej wobec niego kary ograniczenia wolności w trybie przewidzianym w czasie, gdy skazujący go wyrok stał się wykonalny.

Według Prokuratora Generalnego, nakaz stosowania ustawy nowej, zawarty w kwestionowanym przepisie, dowodzi naruszenia przez ustawodawcę zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ustawodawca ma swobodę w zakresie stosowania polityki karnej i kryminalnej, pod warunkiem jednak,

że mieści się ona w ramach gwarancji konstytucyjnych. Obywatel, podejmując określone działania, powinien móc przewidzieć skutki prawne, jakie mogą się z tym wiązać, aby móc prawidłowo ocenić ich konsekwencje. Szczególnie istotne jest to właśnie na gruncie prawa karnego i wiąże się z jego funkcjami. Prawo karne ma spełniać między innymi funkcję gwarancyjną, to jest chronić przed karaniem za czyny, które w momencie popełnienia nie były przez prawo zabronione, oraz funkcję prewencyjną. Respektując zasadę pewności prawa, ustawodawca wskazuje czyny, których popełnienie będzie rodziło dla sprawcy określone konsekwencje. Jeżeli działanie jest karalne, to jest zagrożone dokładnie określoną karą. Zakwestionowana nowelizacja przepisów dotyczących orzekania zastępczej kary pozbawienia wolności wkracza w zakres tej gwarancji, bo choć orzekanie następuje w fazie postępowania wykonawczego, to w istocie prowadzi do modyfikacji pierwotnego orzeczenia co do rozmiarów i form określonej w wyroku odpowiedzialności karnej sprawcy, i to na jego niekorzyść. Z tych powodów należy uznać, że nastąpiło złamanie przez ustawodawcę zasady zaufania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestionowana regulacja nie pozbawia skarżącego żadnego prawa podmiotowego, czy jego ekspektatywy. Nie można zgodzić się z poglądem skarżącego, że odjęte mu prawo podmiotowe konkretyzuje się w potwierdzonym prawomocnym i wykonalnym wyrokiem uprawniającemu do odbycia orzeczonej kary w trybie i na zasadach określonych w przepisach obowiązujących w chwili uprawomocnienia się zapadłego wobec niego orzeczenia. Gwarancji dla oskarżonego i skazanego (sprawcy czynu zabronionego) nie można bowiem utożsamiać z prawem podmiotowym, jeśli chodzi o obowiązek poddania się prawomocnie orzeczonej karze. Odbycie kary jest obowiązkiem skazanego, a nie jego prawem słuszenie nabytym. Dlatego należy stwierdzić, że kwestionowany art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej nie jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności zaskarżonego uregulowania z art. 42 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że zasada *lex retro non agit* należy do najważniejszych zasad gwarancyjnych prawa karnego. Oznacza ona zakaz wprowadzania z mocą wsteczną karalności czynu. W tym znaczeniu ma ona charakter zasady konstytucyjnej, wynikającej z zasady *nullum crimen sine lege* wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Z art. 42 ust. 1 Konstytucji można wyprowadzić zasadę *lex retro non agit*, ale tylko w takim zakresie, w jakim pokrywa się ona z zasadą *nullum crimen sine lege*. Ujmując to inaczej, zasada *nullum crimen sine lege* stanowi pewien aspekt zasady *lex retro non agit*, która w tym zakresie podlega konstytucyjnej ochronie na mocy art. 42 ust. 1 Konstytucji. Zasada *nullum crimen sine lege* jest szczególnym ujęciem zasady *lex retro non agit*, dlatego że u jej podstaw znajduje się także wprowadzenie dla obywatela gwarancji, iż przepisy określające skutki prawne jego działania nie ulegną później zmianie. Chodzi tu o zagwarantowanie obywatelowi, że podjęte przez niego działanie nie jest karalne, a jeżeli tak, to zagrożone jest dokładnie określoną karą. Przenosząc powyższe na grunt rozpatrywanej sprawy, Prokurator Generalny uznał, że kwestionowany art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej jest takim szczególnym przypadkiem retroaktywnej zmiany prawa karnego. Skoro sprawca skazany został na określoną karę, która podlegała wykonaniu w określonym reżimie prawnym, to następcze zmodyfikowanie warunków wykonania tej kary i zmiana rodzaju kary zastępczej na karę surowszego rodzaju stanowi konstytucyjnie niedopuszczalne zaostrzenie tej kary. Regulacja ta wkracza w zakres zasady *lex retro non agit*, bo dotyczy rozmiarów i form orzeczenia o odpowiedzialności karnej sprawcy, a ponieważ przełamuje gwarancje wynikające z tej zasady, jest niezgodna z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

## II

Na rozprawę 12 maja 2015 r. stawili się pełnomocnicy skarżących, przedstawiciele Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do merytorycznej kontroli zarzutów podniesionych przez skarżących należało rozstrzygnąć kwestię formalną związaną ze sposobem określenia wzorców kontroli.

W skargach konstytucyjnych Klaudii Nowickiej i Tomasza Piątka powołano te same wzorce kontroli: art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 15 ust. 1 zdanie drugie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: Pakt) i art. 7 ust. 1 zdanie drugie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

Trybunał stwierdza, że merytoryczne badanie zgodności zaskarżonego uregulowania ze wskazanymi przez tych skarżących wzorcami kontroli dopuszczalne jest wyłącznie w kontekście wzorców wynikających z przepisów



Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, gdyż w wypadku skargi konstytucyjnej podstawą kontroli może być wyłącznie przepis Konstytucji (art. 79 ust. 1 Konstytucji; por. np. wyroki TK z: 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44; 5 października 2010 r, sygn. SK 26/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 73).

Umorzeniu podlega także postępowanie w sprawie niezgodności art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1431; dalej: ustawa zmieniająca) w zaskarżonym zakresie z art. 31 ust. 1 i 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji (ten zarzut pojawił się w skardze konstytucyjnej Konrada Stanisławskiego).

W skardze konstytucyjnej Konrada Stanisławskiego przedstawiono m.in. zarzut, że art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej jest niezgodny m.in. z zasadą równości wobec prawa, skoro „dopuszcza do nierównego traktowania skazanych na karę ograniczenia wolności wyrokami, które stały się wykonalne w okresie obowiązywania tego samego stanu prawnego (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP)”.

Poza przywołanym powyżej stwierdzeniem skarżący nie przedstawił żadnego dalszego uzasadnienia tego zarzutu, a podniesione przez niego argumenty mające wskazywać na niezgodność zaskarżonego przepisu z pozostałymi wzorcami kontroli nie pozostają z nim w żadnym merytorycznym związku. Uzasadnienie odnoszące się do pozostałych zarzutów nie może zatem zostać zasadnie odniesione do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w związku z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji (konstytucyjna gwarancja ochrony wolności człowieka oraz zasada proporcjonalności). Wobec brzmienia art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, który wśród wymogów formalnych skargi wymienia jej uzasadnienie, orzekanie o tym zarzucie jest niedopuszczalne.

Niezależnie od powyższego, Trybunał stwierdza, że merytoryczne rozpoznanie zarzutu niezgodności art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji jest niedopuszczalne z jednego jeszcze powodu.

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony prawnej, który służy wyeliminowaniu z systemu prawnego unormowań sprzecznych z przepisami Konstytucji wyrażającymi wolności lub prawa. Art. 79 ust. 1 Konstytucji wyraźnie stanowi, że przesłanką złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale chodzi tylko o naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. Zatem skarga konstytucyjna musi zawierać zarówno wskazanie konkretnej osoby, której wolności lub prawa naruszono, jak i wskazanie, które z proklamowanych w Konstytucji wolności lub praw zostały naruszone, oraz określenie sposobu naruszenia.

W piśmie Sejmu w kontekście wzorca kontroli w postaci art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji trafnie odnotowano, że takie „ujęcie wzorca, gdzie art. 32 ust. 1 Konstytucji zdaje się być przepisem podstawowym, zaś art. 31 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji – przepisami związkowymi, wymaga od skarżącego m.in. wyprowadzenia z art. 31 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji prawa podmiotowego”. Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być bowiem kwestia naruszenia samej zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), gdyż w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną Trybunał może zbadać wyłącznie taki zarzut, który dotyczy naruszenia zasady równości w związku z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym.

Z przywołanego powyżej fragmentu uzasadnienia skargi konstytucyjnej Konrada Stanisławskiego wynika, że w kontekście tak ujętego wzorca kontroli skarżący nie podjął próby wyprowadzenia z tych przepisów prawa podmiotowego, które miałyby być naruszone w związku z zasadą równości wobec prawa.

W związku z powyższym art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji nie mogą być samodzielnymi wzorcami kontroli konstytucyjnej.

Z obydwu wskazanych powyżej powodów postępowanie w zakresie zarzutu niezgodności art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność orzekania.

2. W wypadku skarżących zarówno w czasie popełnienia czynu, jak i w czasie orzekania o odpowiedzialności za popełnione przestępstwa, za które skarżący zostali skazani na karę ograniczenia wolności, art. 65 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.) stanowił: „Jeżeli skazany uchyła się od odbywania kary ograniczenia wolności, sąd zamienia ją na zastępczą karę grzywny, przyjmując jeden dzień kary ograniczenia wolności za równoważny jednej stawce dziennej; sąd określa w takim wypadku wysokość jednej stawki dziennej – kierując się wskazaniem zawartymi w art. 33 § 3 Kodeksu karnego. Uchyleniem się może być również uporczywe naruszanie ciążących na nim obowiązków”.

W art. 1 pkt 30 ustawy zmieniającej znowelizowano treść przywołanego powyżej przepisu. Od 1 stycznia 2012 r. ma on następujące brzmienie: „Jeżeli skazany uchyła się od odbywania kary ograniczenia wolności lub

nałożonych na niego obowiązków, sąd zarządza wykonanie zastępczej kary pozbawienia wolności. W razie gdy skazany wykonał część kary ograniczenia wolności, sąd zarządza wykonanie zastępczej kary pozbawienia wolności w wymiarze odpowiadającym karze ograniczenia wolności pozostałej do wykonania, przyjmując, że jeden dzień zastępczej kary pozbawienia wolności jest równoważny dwóm dniom kary ograniczenia wolności”.

Zaskarżony art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej przewiduje regułę intertemporalną, odnoszącą się m.in. do kolizji czasowej pomiędzy art. 65 § 1 k.k.w. w brzmieniu dawnym i obecnie obowiązującym: „Przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się również przy wykonywaniu orzeczeń, które stały się wykonalne przed dniem jej wejścia w życie”.

W uzasadnieniach wszystkich skarg konstytucyjnych połączonych do wspólnego rozpoznania w niniejszej sprawie stwierdzono, że wejście w życie ustawy zmieniającej spowodowało skutki niekorzystne dla skarżących; kara ograniczenia wolności aktualnie zamienia się na karę pozbawienia wolności, podczas gdy według ustawy obowiązującej poprzednio kara ograniczenia wolności zamieniana była na zastępczą karę grzywny.

Z tak określoną regułą intertemporalną, która nakazuje wsteczne stosowanie ustawy mniej korzystnej, skarżący wiążą zarzut naruszenia art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

3. W kontekście wzorców kontroli powołanych przez skarżących Trybunał stwierdza, co następuje:

W art. 42 ust. 1 Konstytucji została wprost wyrażona materialnoprawna zasada, według której: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”.

Zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*, które gwarantuje wskazany powyżej art. 42 ust. 1 Konstytucji, na płaszczyźnie ustawowej wyraża art. 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.). Podkreślenia wymaga, że uregulowanie ustawowe jest tu bardziej pojemne aniżeli jego konstytucyjny odpowiednik. Art. 1 § 1 k.k. stanowi, że: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Z art. 1 § 2 k.k. wynika: „Nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma”. Art. 1 § 3 k.k. przewiduje: „Nie popełnia przestępstwa sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu”.

Na płaszczyźnie ustawowej regułę intertemporalną odnoszącą się do sytuacji, w której w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna aniżeli w czasie popełnienia przestępstwa, przewiduje art. 4 § 1 k.k. Zgodnie z tym przepisem w wypadku zaistnienia takiej kolizji czasowej pomiędzy ustawami co do zasady zastosowanie znajduje ustawa nowa (tj. ta, która obowiązuje w czasie orzekania); należy jednak zastosować ustawę obowiązującą poprzednio (tj. w czasie popełnienia przestępstwa) wówczas, gdy jest ona względniejsza, czyli korzystniejsza dla sprawcy.

Analogiczne uregulowanie w odniesieniu do odpowiedzialności karnej skarbowej przewiduje art. 2 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.).

Kolizję czasową pomiędzy ustawami w art. 4 § 1 k.k. rozwiązano zgodnie z zasadami: *lex severior retro non agit, lex mitior retro agit*. Ze wskazanego powyżej przepisu wynikają bowiem dwie odmienne reguły operacyjne, których stosowanie jest uzależnione od tego, czy zmiana prawa nastąpiła na korzyść, czy na niekorzyść sprawcy. W razie zmiany ustawy po popełnieniu przez sprawcę czynu rozstrzygnięcie kolizji czasowej pomiędzy ustawami następuje więc zgodnie z zasadą *lex poenalis retro non agit cum exceptione legis mitioris* (por. B. Nita, A. Światłowski, *Zakaz łącznego stosowania przepisów ustawy nowej oraz ustawy dawnej na tle art. 4 § 1 k.k.*, „Prokuratura i Prawo” nr 3/2001, s. 34).

Pomimo że w niniejszej sprawie, zainicjowanej łącznie rozpoznawanymi skargami konstytucyjnymi, podstawą kontroli nie mogą być przepisy wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, Trybunał uznał za potrzebne porównawcze nawiązanie do treści art. 15 ust. 1 Paktu oraz art. 7 ust. 1 Konwencji.

Pierwszy ze wskazanych powyżej przepisów przewiduje: „Nikt nie może być skazany za czyn lub zaniechanie, które w myśl prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowiły przestępstwa w chwili ich popełnienia. Nie może być również zastosowana kara surowsza od tej, którą można było wymierzyć w chwili popełnienia przestępstwa. Jeżeli po popełnieniu przestępstwa ustanowiona zostanie przez ustawę kara łagodniejsza za takie przestępstwo, przestępca będzie miał prawo z tego skorzystać”.

Drugi z kolei stanowi: „Nikt nie może być uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia. Nie będzie również wymierzona kara surowsza od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zagrożony karą został popełniony”.

Zakres gwarancji wynikających z przywołanych powyżej przepisów jest różny. Z art. 15 ust. 1 Paktu wynika zasada *lex severior retro non agit, lex mitior retro agit*.

Art. 7 ust. 1 Konwencji, w odróżnieniu od art. 15 ust. 1 Paktu, nie gwarantuje prawa do wstecznego stosowania przepisów bardziej korzystnych dla sprawcy.

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z orzecnictwem strasburskim słowo „kara” użyte w art. 7 ust. 1 Konwencji ma znaczenie autonomiczne; pod tym pojęciem należy rozumieć całokształt reakcji prawnokarnej związanej z popełnionym przestępstwem (por. orzeczenie ETPC z 8 czerwca 1995 r. w sprawie Jamil przeciwko Francji, skarga nr 15917/89, Lex nr 79973; zob. także decyzję z 6 maja 1985 r., J.O.K. Gerlach przeciwko Niemcom, nr 11130/84).

Na płaszczyźnie konstytucyjnej brak jest uregulowania, które nawiązywałoby do reguły intertemporalnej wysłowionej w art. 15 ust. 1 Paktu, art. 7 ust. 1 Konwencji oraz w art. 4 § 1 k.k. Do rangi zasady konstytucyjnej podniesiona jest zatem jedynie zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege*, gwarantowana na płaszczyźnie ustawowej przez art. 1 k.k.

Jak już była o tym mowa powyżej, treść tej gwarancji określona w art. 42 ust. 1 Konstytucji ujęta jest stosunkowo wąsko. Jak stwierdza się w piśmiennictwie: „Konstytucyjnym warunkiem stosowania sankcji karnej czyni ona wyłącznie historyczną karalność ocenianego czynu w momencie jego popełnienia” (W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 545 i 528; zob. także wyrok TK z 15 października 2008 r., sygn. P 32/06, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 138).

Mając na uwadze powyższe, należało rozważyć, czy gwarancja ochronna wynikająca z art. 42 ust. 1 Konstytucji obejmuje sytuację, w której zmiana w zakresie sankcji (tu – kary zastępczej) następuje po prawomocnym jej orzeczeniu, w toku postępowania wykonawczego.

W orzecnictwie Trybunału przyjmuje się, że z zasady *nullum crimen sine lege poenale anteriori* wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji wynikają następujące zasady szczególne:

- 1) czyny zabronione muszą być określone w ustawie (*nullum crimen sine lege scripta*),
- 2) typy przestępstw muszą być określone w sposób maksymalnie dokładny (*nullum crimen sine lege certa*),
- 3) niedopuszczalne jest stosowanie (niekorzystnej dla sprawcy) analogii i wykładni rozszerzającej,
- 4) ustawa karna wprowadzająca odpowiedzialność karną lub ją zaostrzająca nie może działać wstecz (*nullum crimen sine lege praevia, lex retro non agit*) – por. np. wyroki TK z: 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62) i 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08 (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50).

Konstytucyjną zasadę *nullum crimen sine lege poenali anteriori* uzupełnia zatem zasada *nulla poena sine lege poenale anteriori*, zgodnie z którą kara za przestępstwo musi być określona i przewidziana we wcześniej wydanej ustawie (zob. wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08).

Przypomnienia wymaga także wyrok TK z 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03 (OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46), w którym podkreślono, że obywatel ma prawo oczekiwać, że będzie podlegał odpowiedzialności karnej na zasadach określonych w art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Na szczególną uwagę zasługuje tu myśl wyrażona w uzasadnieniu wyroku TK z 15 października 2008 r., sygn. P 32/06, w którym orzeczono o zgodności art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (Dz. U. Nr 132, poz. 1109) z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji, a nadto o zgodności art. 2 tej ustawy z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Stwierdzono tam, że art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, stanowiący, że „[o]dpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”, wyraża dwie fundamentalne zasady odpowiedzialności karnej (*nullum crimen sine lege anteriori* oraz *nulla poena sine lege anteriori*), ściśle związane w szczególności z zasadą domniemania niewinności, zawartą w art. 42 ust. 3 Konstytucji. Są one „zasadami wymiaru sprawiedliwości państw cywilizowanych”, a ich rodowód sięga Deklaracji praw człowieka i obywatela z roku 1789. W powołanym powyżej wyroku podkreślono, że art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji (zdanie drugie tego przepisu dotyczy karania za czyn stanowiący przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego) formułuje w szczególności zakaz retroaktywności, oznaczający, że „nie mogą być kwalifikowane jako czyny zabronione takie, które zostały określone (powołane do życia) w ustawie wchodzącej w życie później, po dokonaniu czynu”. Odnotowano przy tym, że zakaz retroaktywnego działania prawa, wynikający z powyższego przepisu, ma postać złagodzoną; jest zakazem retroaktywności przepisów niekorzystnych. Oznacza to „dopuszczenie retroaktywności w swoistych sytuacjach”, które „wynikają z tradycyjnego rozumienia «odpowiedzialności karnej», stosowanego w krajach cywilizowanych, mianowicie w przyznaniu retroaktywności tym ustawom, które są korzystniejsze dla sprawców czynów. W nawiązaniu do piśmiennictwa, w uzasadnieniu wskazanego powyżej wyroku podkreślono, że w takim wypadku państwa cywilizowane tradycyjnie przyjmują zasadę, że sprawca czynu odpowiada w myśl ustawy traktującej łagodniej jego postępowanie, chociażby ustawa ta weszła w życie po dokonaniu czynu. Tym bardziej też stosować należy ustawę późniejszą, o ile w ogóle depenalizuje ona określone zachowanie (por. wyroki TK z: 15 października 2008 r., sygn. P 32/06; 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103 oraz P. Sarnecki, uwagi do art. 42, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 1-3).

Analizując zakres gwarancji wynikającej z art. 42 ust. 1 Konstytucji, należy także nawiązać do uzasadnienia powołanego powyżej wyroku TK z 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03, w którym Trybunał orzekł o zgodności z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji art. 15 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554, ze zm.). We wskazanym powyżej wyroku Trybunał stwierdził w szczególności: „Po pierwsze – treść art. 42 ust. 1 Konstytucji odnosi się do czynów podlegających odpowiedzialności karnej. Jest to w gruncie rzeczy jedyny przepis Konstytucji, który w całości i wprost odnosi się do prawa karnego i przestępczości prawnokarnej w ogóle (pozostałe przepisy dotyczą jedynie różnych jego aspektów). Przez to przyjąć należy, że wynikają z niego bezpośrednie konsekwencje dla wszelkich elementów, które składają się na naturę normy prawa karnego (karalność czynu, odpowiedzialność, wymiar kary, przedawnienie karalności itd.), a także strukturę normy prawnej przewidującej odpowiedzialność karną. Konsekwencje te są uzależnione od tego, o jakie aspekty i desygnaty normy prawnokarnej (przepisu prawnego) chodzi”. W dalszej części uzasadnienia wskazanego powyżej wyroku podkreślono, że z art. 42 ust. 1 Konstytucji „można wyprowadzić wnioski dotyczące tych treści o charakterze materialnoprawnym, których ustawodawca nie może zmienić, ponieważ wyraża je wprost Konstytucja, oraz te, które mimo że są podstawą odpowiedzialności karnej i decydują o jej treści, nie zostały bezpośrednio w Konstytucji określone. W art. 42 ust. 1 Konstytucji została wprost wyrażona materialnoprawna zasada, według której odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Ten element struktury normy prawnej w sferze prawa karnego urasta do rangi normatywnego aksjomatu. (...) Po drugie – z art. 42 ust. 1 rozpatrywanego w łączności z art. 2 i art. 7 Konstytucji wynika, że każdy, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, podlega odpowiedzialności karnej. Stosowna odpowiedzialność karna jest w takim stanie rzeczy zasadą wskazującą na związek pomiędzy przestępstwem, którego znamiona określone zostały w przepisach karnych, i konsekwencjami jego popełnienia. Odstępstwa czy też wyjątki także od tej zasady należy interpretować zawężająco. W przeciwnym razie może się pojawić niebezpieczeństwo deformacji zasady i zniekształcenia jej treści, a w dalszej konsekwencji naruszenia jej istoty”.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał uznał za potrzebne ponowne nawiązanie do wyroku TK z 15 października 2008 r., sygn. P 32/06. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że art. 42 ust. 1 Konstytucji w zdaniu pierwszym określa nie tylko istotę przesłanek materialnoprawnych odpowiedzialności karnej („kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę”), ale także istotę przesłanki temporalnej odpowiedzialności karnej. Przesłanki materialnej odpowiedzialności karnej za czyn przestępczy określone są bowiem „przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”, która wyznacza czasowy zakres korzystania przez uprawniony organ z kompetencji w zakresie prawnokarnej kwalifikacji czynu oraz związanej z tym sankcji karnej.

Stwierdzenie, czy wzorzec kontroli wynikający z art. 42 ust. 1 Konstytucji jest adekwatny do oceny konstytucyjności zaskarżonego w niniejszej sprawie uregulowania, musiało zatem zostać poprzedzone ustaleniem, czy reguła intertemporalna zakwestionowana przez skarżących w rozpatrywanej sprawie ma bezpośredni związek z oceną popełnionego czynu, stanowiącego podstawę odpowiedzialności sprawcy. Ujmując rzecz inaczej, chodziło tu o ustalenie, czy zaskarżona reguła intertemporalna prowadzi do przełamania gwarancji ochronnej wynikającej z zasady *nulla poena sine lege*, ponieważ wprowadza karę nieprzewidzianą przez ustawę w czasie popełnienia przestępstw przez skarżących, czy też z przyjęciem takiej reguły rozstrzygnięcia kolizji czasowej pomiędzy ustawami (konkretnie – między art. 65 § 1 k.k.w. w brzmieniu obecnym i obowiązującym poprzednio) wiąże się jedynie zaostrenie odpowiedzialności karnej, która nie jest gwarantowana na płaszczyźnie konstytucyjnej. Jak już bowiem była o tym mowa, zasada *lex severior retro non agit, lex mitior retro agit* zapisana jest jedynie na płaszczyźnie ustawowej, w odniesieniu do odpowiedzialności *stricte* karnej w art. 4 § 1 k.k.

Trybunał stwierdza, że wynikający z art. 42 ust. 1 Konstytucji zakaz wstecznego stosowania wobec oskarżonego kary nieznaney w ustawie obowiązującej w czasie popełnienia czynu stanowiącego podstawę jego odpowiedzialności represyjnej odnosi się nie tylko do kary zasadniczej. Nie ma podstaw, aby poza zakresem tej gwarancji konstytucyjnej pozostawała kara zastępcza.

Jak już wskazano powyżej, art. 65 § 1 k.k.w. w brzmieniu obowiązującym w czasie popełnienia przestępstw przez skarżących przewidywał, że uchylanie się od odbywania kary ograniczenia wolności powoduje jej zamianę na zastępczą karę grzywny.

Według art. 65 § 1 k.k.w. w aktualnie obowiązującym brzmieniu, uchylanie się od odbywania kary ograniczenia wolności powoduje zamianę tej kary na zastępczą karę pozbawienia wolności.

Trybunał podziela stanowisko o niedopuszczalności nadużywania prawa karnego wykonawczego jako „narzędzia” polityki karania, zależnej wyłącznie od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Niestosowanie w analizowanym wypadku zasady *lex severior retro non agit* prowadziłyby do takiej konsekwencji.

Trzeba podkreślić, że w takim wypadku możliwe byłoby omijanie gwarancji wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji; w szczególności kara prawomocnie orzeczona z poszanowaniem nakazów wynikających z tej gwarancji podlegałaby w postępowaniu wykonawczym modyfikacjom nierespektującym tych nakazów.

Mając na uwadze wszystkie powyższe argumenty, Trybunał stwierdza, że zakwestionowane uregulowanie jest zatem niezgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

4. Przechodząc do oceny zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji, Trybunał stwierdza, co następuje.

Zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji nie został w żadnej ze skarg konstytucyjnych rozpoznawanych w niniejszym postępowaniu ujęty jako proste następstwo niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Art. 2 Konstytucji został w niniejszej sprawie wskazany nie w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji, ale jako samodzielny wzorzec kontroli. W sprawie chodziło o poddanie zaskarżonego uregulowania kontroli konstytucyjnej z punktu widzenia zgodności z zasadą nieretroakcji prawa surowszego, z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw nabytych.

Ze względu na stwierdzenie niezgodności zaskarżonego uregulowania z art. 42 ust. 1 Konstytucji, Trybunał uznał za zbędną jego kontrolę w kontekście art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady *lex retro non agit*.

W kontekście zarzutu podniesionego w skardze konstytucyjnej Konrada Stanisławskiego, dotyczącego naruszenia zasad zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz ochrony praw nabytych, Trybunał przypomina, że niejednokrotnie już wypowiadał się o zakresie tych zasad, wynikających z art. 2 Konstytucji.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału podkreślano w szczególności, że pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa, ile możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Trybunał wskazywał także, że bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Na uwagę zasługuje tu w szczególności wyrok TK z 15 października 2008 r., sygn. P 32/06, w którym stwierdzono, że z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wypływa generalny zakaz retroaktywności regulacji prawnej pogarszającej sytuację prawną jednostki. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument osiągnięcia różnych celów, które dowolnie sobie wyznacza.

We wskazanym powyżej judykacie Trybunał, nawiązując do orzeczenia z 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95 (OTK w 1996 r., cz. 1, poz. 2, s. 57) określił, że „[p]oddanie wcześniej na innej podstawie ustawowej ukształtowanych stosunków prawnych działaniu nowego i bardziej niekorzystnego dla obywateli prawa pozostaje w sprzeczności z Konstytucją wówczas, kiedy tego rodzaju konstrukcja prawna (...) rażąco osłabia zaufanie obywatela do prawa, nie rekompensując tego skutku konieczną ochroną innych konstytucyjnie uznawanych wartości”.

Mając na względzie poczynione powyżej ustalenia dotyczące zakresu gwarancji ochronnej wyrażonej zasadą *nulla poena sine lege*, należy stwierdzić, że orzeczenie o niezgodności zaskarżonego uregulowania z art. 42 ust. 1 Konstytucji implikuje jego niezgodność z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, wynikającej z konstrukcji państwa prawnego.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności zaskarżonego uregulowania z art. 2 Konstytucji w aspekcie wynikającej z tego przepisu zasady ochrony praw nabytych, Trybunał podziela stanowisko Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, że w niniejszej sprawie nie może być mowy o naruszeniu tej zasady. W niniejszej sprawie skarżący twierdzi, że z mocy art. 65 § 1 k.k.w. w brzmieniu sprzed nowelizacji, nabył on „prawo podmiotowe do zastępczej kary, którą była grzywna”, zaś kwestionowana regulacja godzi w owe prawo. Stanowisko to jest błędne. Zaskarżone uregulowanie nie pozbawia skarżącego żadnego prawa podmiotowego czy jego ekspektatywy. Za nadużycie prawa należy w szczególności uznać argument podniesiony w skardze konstytucyjnej Konrada Stanisławskiego, że w następstwie kwestionowanego uregulowania jego sytuacja uległa pogorszeniu także dlatego, iż wcześniej obowiązujące uregulowanie w wypadku wymierzenia skazanemu kary ograniczenia wolności powodowało niecelowość zaskarżania wyroku w zakresie kary przez wnioskowanie o jej złagodzenie oraz wymierzenie kary grzywny, skoro i tak „w końcowym efekcie skazany przez własne zaniechanie mógł doprowadzić do zmiany rodzaju kary”.

5. W następstwie stwierdzenia niekonstytucyjności zakwestionowanego uregulowania do rozstrzygania kolizji czasowej pomiędzy art. 65 § 1 k.k.w. w brzmieniu poprzednio obowiązującym oraz w brzmieniu obowiązującym w czasie orzekania o karze zastępczej zastosowanie znajdzie „ogólna” reguła intertemporalna wyrażona w art. 4 § 1 k.k. Jak już wskazano powyżej, zgodnie z tą zasadą, w razie zaistnienia kolizji czasowej pomiędzy ustawami zastosowanie znajduje ustawa nowa (tj. obowiązująca w czasie orzekania), stosowanie ustawy dawnej

(tj. obowiązującej w czasie popełnienia przestępstwa) aktualizuje się natomiast wtedy tylko, gdy ustawa ta jest korzystniejsza dla sprawcy.

Orzeczenie o niekonstytucyjności zakwestionowanego uregulowania wywołuje zatem skutek wyłącznie w odniesieniu do czynów popełnionych pod rządami dawnego prawa (tj. sprzed modyfikacji treści art. 65 k.k.w. dokonanej ustawą zmieniającą). Tylko bowiem w takim wypadku zaistnieć może kolizja czasowa pomiędzy ustawami: dawną i obecnie obowiązującą, rozstrzygana zgodnie z regulacją intertemporalną.

Na zakończenie Trybunał uznaje za potrzebne podkreślenie, że przedmiotem oceny konstytucyjnej w sprawie niniejszej była tylko reguła intertemporalna wynikająca z zakwestionowanego przez skarżących art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej, wyłącznie przy tym w takim zakresie, w jakim odnosi się do rozstrzygania kolizji czasowej pomiędzy art. 65 k.k.w. w brzmieniu aktualnym i poprzednio obowiązującym.

Przedmiotem zaskarżenia w sprawie nie była natomiast sama celowość czy słuszność dokonanej ustawą zmieniającą modyfikacji treści art. 65 k.k.w. polegającej na tym, że aktualnie niewykonywana kara ograniczenia wolności podlega zamianie na karę surowszą. Trybunał nie badał zatem konstytucyjności tej kwestii.

Art. 552 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) gwarantuje oskarżonemu prawo do odszkodowania od Skarbu Państwa za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wykonania względem niego w całości lub w części kary, której nie powinien być ponieść. Prawo to wiąże się jednak wyłącznie z taką sytuacją, w której oskarżony, w wyniku wznowienia postępowania lub kasacji, został uniewinniony lub skazany na łagodniejszą karę.

Stwierdzenie niekonstytucyjności poddanego kontroli uregulowania nie stwarza zatem możliwości dochodzenia przez skarżących odszkodowania na podstawie przepisów działu XII, rozdziału 58 „Odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie” k.p.k.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 64

### **WYROK** z dnia 19 maja 2015 r. **Sygn. akt SK 1/14\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

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

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

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 maja 2015 r., skargi konstytucyjnej Jędrzeja Romana Łabęckiego o zbadanie zgodności:

art. 55 § 1 zdanie pierwsze oraz art. 330 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim uprawnienie do wniesienia przez pokrzywdzonego aktu oskarżenia powstaje jedynie w przypadku powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania, z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

\* Sentencja została ogłoszona dnia 27 maja 2015 r. w Dz. U. poz. 726.

## o r z e k a:

**Art. 55 § 1 zdanie pierwsze w związku z art. 330 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 12 lipca 2007 r. do 22 lipca 2013 r., w zakresie, w jakim uzależnia wniesienie przez pokrzywdzonego aktu oskarżenia od przesłanki powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Pismem z 31 grudnia 2012 r. pełnomocnik Jędrzeja Romana Łabęckiego (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 55 ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 330 § 2 zdanie trzecie 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 uprawnienie do wniesienia przez pokrzywdzonego aktu oskarżenia powstaje jedynie w przypadku powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania, z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

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

12 kwietnia 2010 r. skarżący złożył w Prokuraturze Rejonowej Warszawa-Wola zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia na jego szkodę przestępstwa oszustwa (art. 286 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.). 27 kwietnia 2010 r. prokurator wydał postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia ze względu na brak ustawowych znamion czynu zabronionego. Na postanowienie to skarżący złożył zażalenie, uwzględnione postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli w Warszawie z 14 września 2010 r., mocą którego uchylono zaskarżone postanowienie prokuratora. 29 marca 2011 r. prokurator wydał postanowienie o umorzeniu dochodzenia na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. ze względu na brak znamion czynu zabronionego. Także i to postanowienie zostało zaskarżone do sądu. Postanowieniem z 25 sierpnia 2011 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Woli w Warszawie, działając na podstawie art. 437 § 1 i art. 306 § 1 k.p.k., utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie prokuratora z 29 marca 2011 r. o umorzeniu postępowania.

Wobec powyższego skarżący wniósł do Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli w Warszawie subsydiarny akt oskarżenia. Postanowieniem z 12 marca 2012 r. sąd, działając na podstawie art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k., umorzył postępowanie w sprawie z uwagi na brak skargi uprawnionego oskarżyciela.

W uzasadnieniu, po przeanalizowaniu treści art. 55 § 1 oraz art. 330 § 2 k.p.k., sąd stwierdził, że wniesienie subsydiarnego aktu oskarżenia przez pokrzywdzonego musi być poprzedzone wydaniem dwóch takich samych decyzji o zaniechaniu ścigania, tj. dwóch postanowień prokuratora o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego albo dwóch postanowień o jego umorzeniu. W niniejszej sprawie, ze względu na wydanie przez prokuratora – najpierw – postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, a następnie – postanowienia o umorzeniu dochodzenia, pokrzywdzony nie miał legitymacji do wszczęcia postępowania karnego w drodze subsydiarnego aktu oskarżenia. Rozstrzygnięcie to zaaprobował Sąd Okręgowy w Warszawie, który postanowieniem z 5 czerwca 2012 r. utrzymał w mocy zaskarżone przez pokrzywdzonego postanowienie sądu pierwszej instancji. W uzasadnieniu sąd odwoławczy powtórzył, że uprawnienie do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia aktualizuje się tylko wówczas, gdy prokurator – po uprzednim uchyleniu przez sąd postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego – nadal nie znajdując podstaw do jego wszczęcia, wydaje po raz kolejny takie samo postanowienie jak to, które było już przedmiotem rozpoznania w wyniku złożonego zażalenia.

Z tym postanowieniem Sądu Okręgowego skarżący łączy naruszenie prawa do równego traktowania przez władze publiczne w związku z prawem do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd oraz z zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

1.2. Zdaniem skarżącego, postanowieniem z 5 czerwca 2012 r., Sąd Okręgowy w Warszawie naruszył jego prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w związku z prawem do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz w związku z zakazem zamykania ustawą drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji). W ocenie skarżącego, postanowienie sądu uniemożliwiło badanie w postępowaniu jurysdykcyjnym, czy oskarżony popełnił czyn

zabroniony wskazany przez skarżącego w zawiadomieniu o popełnieniu przestępstwa. Odmowa uprawnienia do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia stawia skarżącego w nierównej sytuacji w porównaniu z innymi pokrzywdzonymi, którzy to uprawnienie posiadają, pomimo że brak jest konstytucyjnie relewantnych powodów takiego zróżnicowania.

Według skarżącego, na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, możliwość wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia nie jest zapewniona obywatelom w sposób respektujący zasadę równości. W sytuacjach tożsamy część pokrzywdzonych uzyskuje uprawnienie do bezpośredniego wniesienia aktu oskarżenia, podczas gdy innym pokrzywdzonym przysługuje jedynie prawo do wniesienia zażalenia do sądu na postanowienie prokuratora. W rezultacie prawo do sądu oraz prawo do wszczęcia procedury sądowej ukształtowane są asymetrycznie i przysługują niektórym obywatelom w szerszym, a innym w węższym zakresie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą dotyczącą art. 55 § 1 k.p.k., jedynie powtórne wydanie przez prokuratora rozstrzygnięcia formalnie tego samego rodzaju, tj. wydanie łącznie: albo dwóch postanowień o odmowie wszczęcia postępowania, albo dwóch postanowień o umorzeniu postępowania, rodzi uprawnienie do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. Zdaniem skarżącego, zakwestionowane przepisy wiążą skutek w postaci dopuszczalności wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia z formą zapadłych rozstrzygnięć, a nie z ich podstawą. Tymczasem postanowienia prokuratora, pomimo że formalnie różne, mogą mieć – zgodnie z art. 17 § 1 k.p.k. – tożsame podstawy. Trudno przyjąć, aby konstytucyjnie relewantną cechą, usprawiedliwiającą różnicowanie możliwości wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, była forma postanowienia prokuratora, skoro zarówno postanowienie o umorzeniu postępowania, jak i postanowienie o odmowie jego wszczęcia mogą być wydane na podstawie niczym nieróżniących się okoliczności. Nadto, zdaniem skarżącego, postanowienia te wywierają tożsame skutki procesowe, tj. powodują zaprzestanie czynności przez wymiar sprawiedliwości, których dalsze prowadzenie mogłoby prowadzić do ochrony pokrzywdzonego.

1.3. Skarżący wniósł także o odroczenie na sześć miesięcy utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów oraz o przyznanie mu „przywileju korzyści”, tj. umożliwienie indywidualnego wznowienia postępowania.

2. W piśmie z 6 marca 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w niniejszej sprawie.

3. W piśmie z 7 sierpnia 2014 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 55 § 1 zdanie pierwsze i art. 330 § 2 zdanie drugie k.p.k. w zakresie, w jakim przyznają pokrzywdzonemu uprawnienie do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia jedynie w wypadku powtórnego wydania przez prokuratora takiej samej jak uchylona poprzednio decyzji procesowej, a więc postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego lub postanowienia o jego umorzeniu, są zgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

3.1. Ocenę zasadności zarzutów skargi konstytucyjnej Prokurator Generalny poprzedził uwagami dotyczącymi jej dopuszczalności, przyjmując, że spełnione zostały przesłanki jej wniesienia. Stwierdzenia tego nie podważa w szczególności okoliczność, że podstawą wydania postanowienia Sądu Okręgowego był art. 437 § 1 k.p.k. Ponad wszelką wątpliwość, to właśnie przepisy art. 55 § 1 i art. 330 § 2 k.p.k. zdeterminowały treść tego orzeczenia (podobnie jak wcześniejszego postanowienia Sądu Rejonowego z 12 marca 2012 r.).

3.2. W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny przypomniał, że instytucja subsydiarnego aktu oskarżenia była przedmiotem wyroków Trybunału Konstytucyjnego z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52; 15 czerwca 2004 r., sygn. SK 43/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 58; 25 września 2012 r., sygn. SK 28/10, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 96 oraz 8 stycznia 2013 r., sygn. K 18/10, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 2. Wspólnym mianownikiem powołanych rozstrzygnięć było stwierdzenie, że przepisy k.p.k., wprowadzając instytucję oskarżyciela posiłkowego subsydiarnego, nie tylko nie ograniczyły praw pokrzywdzonego, lecz dały mu instrumenty kontroli prawidłowości działania oskarżyciela publicznego w postaci sądowej kontroli jego decyzji. Gwarancyjny charakter przepisów k.p.k. sprawia, że subsydiarny akt oskarżenia jest podporządkowany jednak pewnym wymaganiom, tak by do jego wniesienia dochodziło tylko w sytuacji, gdy istnieją realne podstawy do oskarżenia. Jeśli chodzi o ich dobór, Trybunał Konstytucyjny w powołanych wyrokach stwierdzał, że ocena celowości i racjonalności rozwiązań ustawodawczych nie leży w jego kompetencjach. Wybór konkretnego rozwiązania jest domeną prawodawcy i podlega ocenie Trybunału z punktu widzenia proceduralnej sprawiedliwości wyłącznie w wyjątkowych, niebudzących wątpliwości wypadkach naruszenia.



3.3. Następnie, przywołując liczne – dobrze ugruntowane i dominujące – wypowiedzi przedstawicieli doktryny oraz orzeczenia Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych, Prokurator Generalny stwierdził, że uprawnienie pokrzywdzonego do złożenia skargi subsydiarnej aktualizuje się jedynie w razie powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania. Według Prokuratora Generalnego, sytuacja pokrzywdzonego, w którego sprawie wydano dwa postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego albo dwa postanowienia o jego umorzeniu, różni się od sytuacji pokrzywdzonego, w sprawie którego wydano najpierw postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, a następnie – po uchynieniu tej decyzji przez sąd i po wszczęciu oraz przeprowadzeniu postępowania przygotowawczego – postanowienie o jego umorzeniu. W konsekwencji pokrzywdzeni ci mogą być różnie traktowani, i tak też jest na gruncie procedury karnej. Prokurator Generalny podkreślił także, że drugi z pokrzywdzonych nie został definitywnie pozbawiony prawa do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. Może on bowiem złożyć zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania. Dalsze uprawnienia pokrzywdzonego zależą będą od wyników sądowej kontroli rozstrzygnięcia prokuratorskiego.

3.4. W wypadku skarżącego postanowienie o umorzeniu dochodzenia, w odróżnieniu od postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia, zostało wydane w sytuacji, gdy prokurator, zmieniając ogląd sprawy, uznał, iż zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, a następnie dopiero po przeprowadzeniu postępowania dowodowego i na zasadzie swobodnej oceny dowodów wydał kolejną decyzję – tym razem o umorzeniu postępowania. Prokurator Generalny podkreślił, że „chronologia postanowień” nie pozwala mówić o oportunistycznym postępowaniu, uzasadniającym wniesienie subsydiarnego aktu oskarżenia.

W konsekwencji zarzut nierównego traktowania ze względu na formę postanowień wydawanych w toku postępowania przygotowawczego Prokurator Generalny uznał za chybiony.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 15 maja 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 55 § 1 zdanie pierwsze w związku z art. 330 § 2 k.p.k. (w brzmieniu obowiązującym od 12 lipca 2007 r. do 22 lipca 2013 r.) w zakresie, w jakim uprawnienie do wniesienia przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia uzależnia od powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia albo postanowienia o umorzeniu dochodzenia, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. W ramach formalnoprawnej analizy skargi Marszałek przyjął, że mimo wcześniejszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego odnoszących się do przepisów art. 55 § 1 i art. 330 § 2 k.p.k. (wyroki TK z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00; 15 czerwca 2004 r., sygn. SK 43/03; 25 września 2012 r., sygn. SK 28/10; 8 stycznia 2013 r., sygn. K 18/10; postanowienia TK z: 22 listopada 1999 r. i 11 kwietnia 2000 r., sygn. Ts 105/99; 21 marca 2013 r., sygn. SK 32/12), nie ma podstaw do umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność (*res iudicata*) lub zbędność orzekania (*ne bis in idem*).

4.2. Według Marszałka Sejmu, wymóg dwukrotnego wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego albo o umorzeniu wszczętego już postępowania, warunkujący możliwość wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, nie godzi w wolności i prawa pokrzywdzonego, w szczególności nie pozbawia go dostępu do sądu, gdyż „w każdym z możliwych układów sytuacyjnych, w których mamy do czynienia ze stwierdzeniem przez prokuratora braku podstaw do wniesienia aktu oskarżenia, zapewnione jest bowiem pokrzywdzonemu prawo do sądu”. Marszałek podkreślił przy tym, że zażalenie na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego lub o jego umorzeniu uruchamia sądową kontrolę odwoławczą, która polega na weryfikacji nie tylko zaskarżonego postanowienia, lecz również całokształtu materiałów zgromadzonych w aktach postępowania przygotowawczego.

4.3. Następnie Marszałek Sejmu, opierając się na wcześniej powołanych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, przyjął, że ani art. 45 ust. 1, ani art. 77 ust. 2 Konstytucji nie przyznają pokrzywdzonemu prawa do wszczęcia postępowania karnego. W konsekwencji wskazane przepisy Konstytucji „nie stoją na przeszkodzie ustanawianiu stosunkowo daleko idących ograniczeń we wnoszeniu subsydiarnego aktu oskarżenia. Ograniczenia te bowiem zawężają nie konstytucyjne, lecz jedynie kodeksowe (...) uprawnienie pokrzywdzonego”. Według Marszałka Sejmu, ustalenia te prowadzą do wniosku, że art. 55 § 1 zdanie pierwsze w związku z art. 330 § 2 k.p.k. w zakresie, w jakim uprawnienie do wniesienia przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia uzależnia od powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia albo postanowienia o umorzeniu dochodzenia, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4.4. Jeśli chodzi o wzorzec kontroli wywiedziony z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu przyjął, że ponieważ art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji nie przyznają pokrzywdzonemu konstytucyjnego prawa podmiotowego do wszczęcia postępowania karnego, zarzut naruszenia zasady równości w korzystaniu z tego prawa jest bezprzedmiotowy. Mając to na względzie, Marszałek wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Niejako na marginesie tych uwag, Marszałek Sejmu podkreślił, że zarzuty skarżącego „nie odpowiadają rzeczywistości normatywnej”, gdyż *de lege lata* ustawodawca przyznaje prawo do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia każdemu pokrzywdzonemu czynem ściganym z oskarżenia publicznego. Zaktualizowanie się tego prawa, w odniesieniu do wszystkich pokrzywdzonych, jest konsekwencją wyczerpania określonego toku czynności procesowych.

Poważne zastrzeżenia Marszałka Sejmu wzbudziły również twierdzenia skarżącego, jakoby postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego i postanowienie o jego umorzeniu w istocie były tożsame i różniły się jedynie formą. Z zapatrywaniem tym koliduje m.in. to, że „porównywane postanowienia zapadają na różnych, nieraz bardzo od siebie odległych, etapach postępowania i w zupełnie innych warunkach faktycznych i prawnych, w tym wynikających z odmiennego stanu materiału dowodowego”.

## II

Na rozprawę 19 maja 2015 r. stawili się pełnomocnik skarżącego oraz przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego.

Wszyscy uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie, z tym że pełnomocnik skarżącego – odnosząc się do *petitum* skargi – doprecyzował treść żądania i stwierdził, iż zarzut niezgodności z Konstytucją kieruje się przeciwko art. 55 § 1 zdaniu pierwszemu oraz art. 330 § 2 zdaniu drugiemu k.p.k.

Po udzieleniu odpowiedzi na pytania składu orzekającego, uczestnicy postępowania w wystąpieniach końcowych podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych. Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, by wydać orzeczenie, i zamknął rozprawę.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy należy sprecyzować przedmiot kontroli. Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając stanowisko Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu oraz wyjaśnienia pełnomocnika skarżącego złożone podczas rozprawy, przyjął, że oznaczenie przedmiotu kontroli w *petitum* skargi konstytucyjnej stanowiło oczywistą omyłkę pisarską; mylnie przyjęto, że artykuły w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) dzielą się na ustępy, a nie paragrafy, oraz że na treść art. 330 § 2 k.p.k. składają się trzy – a nie dwa – zdania.

W dniu wydania ostatecznego, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia o konstytucyjnych prawach i obowiązkach skarżącego art. 55 § 1 oraz art. 330 § 2 k.p.k. miały następujące brzmienie:

„Art. 55 § 1. W razie powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania w wypadku, o którym mowa w art. 330 § 2, pokrzywdzony może w terminie miesiąca od doręczenia mu zawiadomienia o postanowieniu wnieść akt oskarżenia do sądu, dołączając po jednym odpisie dla każdego oskarżonego oraz dla prokuratora. Przepis art. 488 § 2 stosuje się odpowiednio. Przepisów art. 339 § 3 pkt 4 i art. 397 nie stosuje się”.

„Art. 330 § 2. Jeżeli prokurator nadal nie znajduje podstaw do wniesienia aktu oskarżenia, wydaje ponownie postanowienie o umorzeniu postępowania lub odmowie jego wszczęcia. W takim wypadku pokrzywdzony, który wykorzystał uprawnienia przewidziane w art. 306 § 1, może wnieść akt oskarżenia określony w art. 55 § 1 – o czym należy go pouczyć”.

Po wniesieniu skargi drugi z powołanych przepisów został zmieniony ustawą z dnia 22 marca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. poz. 480), która weszła w życie 23 lipca 2013 r. Zmiana ta miała redakcyjny charakter (treść art. 330 § 2 uzupełniono o odwołanie do nowo dodanego art. 306 § 1a k.p.k.) i nie doprowadziła do utraty mocy obowiązującej przepisu. Konieczne jest jednak uściślenie, że zarzut niekonstytucyjności skierowany przeciwko art. 330 § 2 zdaniu drugiemu dotyczy brzmienia, jakie przepis ten miał od 12 lipca 2007 r. do 22 lipca 2013 r. Wypada także nadmienić, że trzyzdaniową konstrukcją art. 330 § 2 przewidywała pierwotna wersja k.p.k. Wraz z wejściem w życie, 12 lipca 2007 r., ustawy z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie

ustawy o prokuraturze, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 64, poz. 432, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 29 marca 2007 r.) zdanie drugie tego paragrafu zostało skreślone. W ten sposób dotychczasowe zdanie trzecie, po koniecznych zmianach redakcyjnych, obowiązuje dziś jako zdanie drugie. Ta zmiana § 2 art. 330 k.p.k. może tłumaczyć wadliwe sformułowanie przedmiotu zaskarżenia.

Aprobując stanowisko Marszałka Sejmu, Trybunał stwierdził ponadto, że w niniejszej sprawie niewłaściwe byłoby równoległe prowadzenie osobnych analiz zgodności z Konstytucją obu przepisów k.p.k. Z uzasadnienia skargi wynika, że w istocie skarżący dążył do zakwestionowania normy wywiedzionej z art. 55 § 1 zdania pierwszego w związku z art. 330 § 2 zdaniem drugim k.p.k. w zakresie, w jakim uprawnienie do wniesienia przez pokrzywdzonego aktu oskarżenia powstaje jedynie w wypadku powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania. Komplementarność tych przepisów prowadzi do wniosku, że zarzut skarżącego kieruje się przeciwko jednej normie wyprowadzonej z art. 55 § 1 zdanie pierwsze w związku z art. 330 § 2 zdanie drugie k.p.k.

## 2. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

2.1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Konstytucyjne przesłanki dopuszczalności rozpoznania zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej zostały doprecyzowane w art. 46–48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie przepis, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Orzeczenie stanowiące przesłankę wniesienia skargi konstytucyjnej musi mieć charakter ostateczny (tj. nie podlega zaskarżeniu w trybie zwyczajnych środków odwoławczych). Skarżący powinien wskazać wolności i prawa konstytucyjne, które zostały naruszone przez kwestionowane przepisy, a ponadto uzasadnić sformułowane w skardze zarzuty.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zaistniała któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania (por. np. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 29 stycznia 2013 r., SK 36/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 15 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

2.2. Jak wspomniano wcześniej, przedmiotem kontroli w rozpoznawanej sprawie jest art. 55 § 1 zdanie pierwsze w związku z art. 330 § 2 zdanie drugie k.p.k. Norma ta nie stanowiła bezpośredniej podstawy ostatecznego orzeczenia, z którym skarżący łączy naruszenie konstytucyjnych praw i wolności. Sąd pierwszej instancji, odmawiając dopuszczenia skarżącego do udziału w postępowaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego, jako podstawę rozstrzygnięcia powołał art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k. Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 5 czerwca 2012 r. o utrzymaniu w mocy postanowienia sądu pierwszej instancji oparte zostało na art. 437 § 1 k.p.k., przy czym w uzasadnieniu sąd również powołał art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału, aby skarga konstytucyjna była dopuszczalna wystarczy jednak to, że zaskarżony przepis współkształtował treść rozstrzygnięcia wydanego względem skarżącego. Nie wymaga się, by przepis ten został wyraźnie powołany przez sąd lub organ administracji publicznej (por. m.in. wyrok TK z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124). Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej skardze konstytucyjnej. Choć sądy powoływały się na art. 17 § 1 pkt 9 i art. 437 § 1 k.p.k., poza sporem pozostaje, że to właśnie art. 55 § 1 zdanie pierwsze w związku z art. 330 § 2 zdaniem drugim k.p.k. zdeterminowały treść ostatecznego orzeczenia sądu w sprawie skarżącego. Podstawą odmowy wszczęcia postępowania przed sądem na podstawie subsydiarnego aktu oskarżenia skarżącego było niespełnienie określonej w tych przepisach przesłanki powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania.

### 2.3. Art. 55 § 1 k.p.k. był już czterokrotnie przedmiotem merytorycznej kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

2.3.1. W wyroku z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, Trybunał orzekł, że art. 55 § 1 zdanie pierwsze i art. 330 § 2 zdanie trzecie k.p.k. są zgodne z art. 45, art. 77, art. 78 i art. 176 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 47 i art. 51 ust. 4 Konstytucji. W tej sprawie przedmiot kontroli stanowiły wyłącznie treści normatywne uzależniające prawo pokrzywdzonego do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia od uchylecia przez sąd postanowienia

prokuratora o umorzeniu postępowania przygotowawczego oraz wyłączające możliwość odwołania się od postanowienia sądu w tej sprawie.

2.3.2. W wyroku z 15 czerwca 2004 r., sygn. SK 43/03, konstytucyjność tego przepisu była badana w związku z art. 339 § 2 i § 3 pkt 2 k.p.k., które zobowiązywały prezesa sądu do skierowania sprawy na posiedzenie przed rozprawą, gdy akt oskarżenia wniósł oskarżyciel posiłkowy subsydiarny. To, że postępowanie mogło zostać w ten sposób umorzone na podstawie aktu postępowania przygotowawczego, stanowiło, zdaniem skarżącej, dowód naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu. Oceny tej nie podzielił Trybunał, orzekając, że art. 339 § 2 i § 3 pkt 2 w związku z art. 55 § 1 zdaniem ostatnim k.p.k. jest zgodny z art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2.3.3. W wyroku z 25 września 2012 r., sygn. SK 28/10, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 96 Trybunał skonfrontował art. 55 § 1 zdanie pierwsze k.p.k. w zakresie, w jakim nadał ustanowionemu w nim terminowi wniesienia aktu oskarżenia charakter prekluzyjny, z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W rezultacie stwierdził, że przyjęte rozwiązanie mieści się w zakresie swobody regulacyjnej pozostawionej ustawodawcy przez prawodawcę konstytucyjnego, a co za tym idzie nie może ono zostać uznane za naruszenie zasad sprawiedliwej procedury sądowej w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jego niezgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.3.4. Wreszcie, w wyroku z 8 stycznia 2013 r., sygn. K 18/10, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 2, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 55 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim nie określa wymienionego w nim terminu wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia jako terminu zawitego, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

2.4. W rozpoznawanej sprawie zarzuty skarżącego dotyczą jednak innych treści normatywnych niż kontrolowane dotąd przez Trybunał, a mianowicie kwestii nierównego traktowania w zakresie uprawnienia do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia – z jednej strony – przez pokrzywdzonych, wobec których wydano różną co do formy decyzję o zaprzestaniu czynności przez organy ścigania po uchyleniu pierwszej z nich przez sąd, z drugiej strony – przez pokrzywdzonych, wobec których, po uchyleniu pierwszego postanowienia, podczas ponownego rozpoznania sprawy prokurator wydał decyzję tej samej treści. Ze względu na oryginalność przedmiotu zarzutu, wzorca kontroli oraz argumentacji skarżącego Trybunał przyjął, że zasada *ne bis in idem* nie wyłącza rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że skarga odpowiada konstytucyjnym oraz wynikającym z ustawy o TK warunkom jej merytorycznego rozpoznania.

### 3. Wzorce kontroli.

3.1. W ocenie skarżącego, uzależnienie możliwości wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia od przesłanki powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania narusza konstytucyjne prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w związku z prawem do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz w związku z zakazem zamykania ustawą drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

3.2. Przywoływana wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Z zasady tej wynika zatem nakaz równego (jednakowego) traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i faworyzowania takich osób. Ustalenie naruszenia w konkretnym stanie faktycznym zasady równości musi być poprzedzone wskazaniem kręgu adresatów budzącej wątpliwości normy prawnej oraz wskazania tych elementów określających ich sytuację, które są prawnie relewantne (zob. wyroki TK z: 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87; 14 lipca 2004 r., sygn. SK 8/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 65; 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 6/10, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 19).

Z zasady równości nie można jednak wyprowadzić bezwzględnego obowiązku ustawodawcy identycznego traktowania w każdej sytuacji wszystkich podmiotów, którym można przypisać cechę relewantną (zob. orzeczenie z 18 marca 1997 r., sygn. K 15/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 8). Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji – niezgodności z art. 32 Konstytucji. Wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi mieć charakter wyjątkowy i zawsze być odpowiednio uargumentowane.

Po pierwsze, różnicowanie musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, różnicowania nie można dokonać według dowolnie ustalonego kryterium (zob. orzeczenie z 12 grudnia 1994 r., sygn. K 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 42). Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji

adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, argumenty przemawiające za zróżnicowaniem muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. np. orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31).

Według utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, art. 32 ust. 1 Konstytucji – spełniający funkcję gwaranta określonego standardu kreowania przez ustawodawcę wolności i praw oraz korzystania z nich przez podmioty – nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Przepis ten może być powołany jedynie w związku z innymi normami konstytucyjnymi chroniącymi poszczególne prawa i wolności naruszone przez zakwestionowane w skardze przepisy (zob. m.in. postanowienia TK z: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225; 13 marca 2002 r., sygn. Ts 108/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 138 oraz wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2). Sytuacja taka miała miejsce w niniejszej sprawie.

3.3. W myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, prawo do sądu obejmuje prawo do uruchomienia postępowania sądowego, prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju organu rozpoznającego sprawę (por. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 25 września 2012 r., sygn. SK 28/10, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 96).

Zakres przedmiotowy gwarancji przewidzianych w art. 45 ust. 1 Konstytucji wyznacza pojęcie „sprawy”, na tle którego rozwinęło się bogate orzecznictwo Trybunału. Z analizy orzeczeń wynika, że zakres tego terminu obejmuje dwa obszary: 1) wszelkiego rodzaju spory prawne z udziałem podmiotów prywatnych oraz 2) rozstrzygnięcie o zasadności zarzutów karnych. Jeśli chodzi o sprawę w drugim z powołanych rozumień, Trybunał podjął próbę wyjaśnienia, czy i w jakim zakresie sprawa karna prowadzona przeciwko sprawcy przestępstwa jest jednocześnie sprawą pokrzywdzonego oraz czy pokrzywdzony ma prawo do uruchomienia postępowania karnego.

W powołanym już wyroku z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, Trybunał przyjął, że zamknięcie drogi wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia nie oznacza, że doszło do ograniczenia prawa do sądu, gdyż z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie wynika prawo pokrzywdzonego do wszczęcia postępowania karnego. Prawo do sądu gwarantuje ingerencję sądu w sytuacjach, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Dlatego dopiero zakończenie postępowania przygotowawczego i wniesienie aktu oskarżenia konstytuuje sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. W świetle tego przepisu tylko wtedy, gdy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego, pokrzywdzony będzie mógł realizować swoje prawo do sądu w procesie karnym.

Pewnego złagodzenia stanowiska można dopatrywać się w wyroku z 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38, w którym Trybunał stwierdził, że szerokie pojęcie sprawy, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, pozwala przyjąć, iż co do zasady ochroną prawa do sądu jest objęty poszkodowany przestępstwem. Udział w postępowaniu karnym uznano za jeden ze sposobów realizacji prawa do sądu pokrzywdzonego, zastrzegając przy tym, że cel tego postępowania nie dotyka bezpośrednio jego praw i wolności konstytucyjnych. Z tego względu postępowanie sądowe w sprawie karnej dotyczącej sprawcy przestępstwa tylko refleksowo może być uznane za sprawę pokrzywdzonego w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. W swym zasadniczym kształcie postępowanie karne prowadzone przeciwko sprawcy nie jest sprawą pokrzywdzonego, bowiem w toku tego postępowania nie dochodzi do definitywnego rozstrzygnięcia o prawach tego ostatniego. Jak wynika z uzasadnienia wyroku o sygn. SK 38/02, prawo do sądu pokrzywdzonego przestępstwem ujęto wąsko, obejmując jego zakresem nie prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości (tj. merytorycznego rozstrzygnięcia), lecz do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane prawa (wolności) jednostki.

Rozszerzenia przywołanego stanowiska Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku z 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45, stwierdzając, że „rozstrzygnięcie w sprawie odpowiedzialności karnej za wykroczenie w zakresie, w jakim dotyczy czynu naruszającego dobro prawne pokrzywdzonego, jest jednocześnie rozstrzygnięciem w sprawie jego interesów prawnych, a więc mieści się w zakresie pojęcia „sprawy”(…). Pokrzywdzony w procesie karnym, poza chęcią uzyskania materialnej rekompensaty poniesionej szkody majątkowej lub niemajątkowej, poszukuje też zadośćuczynienia w znaczeniu niematerialnym (...), którego nie może zastąpić ochrona realizowana za pośrednictwem środków postępowania cywilnego. Istnienie tego typu interesów pokrzywdzonego ma charakter prawnie relewantny, co potwierdza system prawny, zapewniając pokrzywdzonemu określony status procesowy w postępowaniu karnym (...). Brak możliwości realizacji wskazanych interesów pokrzywdzonego w konkretnym postępowaniu powinien w konsekwencji podlegać ocenie z punktu widzenia gwarancji wyrażanych

w art. 45 Konstytucji". Trybunał wziął przy tym pod uwagę, że wynik postępowania karnego, w którym pokrzywdzony nie mógłby wziąć udziału, mógłby rzutować na przebieg i rozstrzygnięcie w postępowaniu cywilnym, zwłaszcza wówczas, gdy wina sprawcy szkody odgrywa podstawową rolę w przypisaniu odpowiedzialności odszkodowawczej.

W wyroku z 25 września 2012 r., sygn. SK 28/10, Trybunał Konstytucyjny podtrzymał pogląd, iż toczące się postępowanie sądowe w sprawie karnej może dotyczyć różnego rodzaju interesów pokrzywdzonego, przez co z chwilą wniesienia aktu oskarżenia przez uprawnionego oskarżyciela sprawa karna staje się również – w pewnym sensie – sprawą pokrzywdzonego. Z tego względu pokrzywdzony może zostać uznany za szczególnego rodzaju podmiot objęty odpowiednimi gwarancjami wynikającymi z konstytucyjnego prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Skład orzekający w niniejszej sprawie zaaprobował ten pogląd.

3.4. Z prawem do sądu, przewidzianym w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ściśle wiąże się art. 77 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. W doktrynie oraz orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że oba te przepisy ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu (por. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; P. Tuleja, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999). Art. 77 ust. 2 Konstytucji rozumie się ponadto jako rozwinięcie (dopełnienie) art. 45 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97). O ile bowiem art. 45 ust. 1 Konstytucji pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 ustanawia zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Innymi słowy, prawo każdego do sądu oznacza, że nikomu nie można zamykać drogi sądowej. Wszelkie ograniczenia tego prawa muszą spełniać nie tylko warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz również uwzględniać kategorię zakaz zamykania drogi do sądu w zakresie dochodzenia naruszonych wolności lub praw, o którym mowa w art. 77 ust. 2 Konstytucji. Wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi (np. wyrok TK z 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52; P. Wiliński, *Proces karny w świetle Konstytucji*, Warszawa 2011).

Zarazem przyjmuje się, że art. 77 ust. 2 Konstytucji ma także samodzielne znaczenie normatywne. Z jego negatywnej formuły wynika obowiązek adresowany do ustawodawcy, którego treścią jest nakaz powstrzymania się od stanowienia regulacji zamykających drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności lub praw (zob. np. wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165). Z perspektywy tego postanowienia Konstytucji niedopuszczalne jest zatem zarówno ustanowienie regulacji wprost wyłączającej orzekanie przez sąd o naruszonych prawach i wolnościach (bezpośrednie zamknięcie drogi sądowej), jak i wprowadzenie środków prawnych, których zastosowanie w praktyce doprowadzi do wyłączenia możliwości orzekania (pośrednie zamknięcie drogi). Tym samym, nawet jeśli przyjąć, że pokrzywdzonemu nie przysługuje konstytucyjne prawo do wszczęcia postępowania karnego odnośnie do przestępstw publicznoskargowych, to weryfikacji wymaga wywiedziony z art. 77 ust. 2 Konstytucji zarzut pośredniego uniemożliwienia skorzystania z prawa do sądu.

3.5. W świetle powyższych uwag Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowią adekwatne – związkowe – wzorce kontroli w zakresie, w jakim nakazują ukształtowanie uprawnień pokrzywdzonego w postępowaniu karnym zgodnie z zakorzenionymi w tych przepisach zasadami sprawiedliwej procedury. Przez ich pryzmat możliwa jest ocena, czy uprawnienia pokrzywdzonego na etapie uruchamiania postępowania karnego ukształtowane zostały w poszanowaniu zasady równego traktowania przez władze publiczne.

#### 4. Akt oskarżenia oskarżyciela posiłkowego subsydiarnego w k.p.k.

4.1. Pokrzywdzony w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego może działać w roli oskarżyciela posiłkowego, zarówno obok, jak i zamiast oskarżyciela publicznego. Działając obok oskarżyciela publicznego, pokrzywdzony staje się oskarżycielem posiłkowym ubocznym (wstępuje do postępowania po wytoczeniu oskarżenia publicznego przez uprawniony podmiot). Z działaniem zamiast oskarżyciela publicznego mamy do czynienia albo wtedy, gdy oskarżyciel publiczny odstąpił od popierania oskarżenia w sprawie, w której pokrzywdzony korzysta ze statusu oskarżyciela posiłkowego ubocznego, albo, jak w analizowanej sprawie, gdy pokrzywdzony występuje z oskarżeniem subsydiarnym, od początku biorąc udział w postępowaniu zamiast oskarżyciela publicznego.

4.2. Zainicjowanie przez pokrzywdzonego karnego postępowania jurysdykcyjnego – skutek wniesienia aktu oskarżenia w zastępstwie oskarżyciela publicznego – wymaga spełnienia warunków określonych w k.p.k. Ze względu na przedmiot rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, ich analizę można ograniczyć do stwierdzenia, że w myśl art. 55 § 1 i art. 330 § 2 k.p.k. pokrzywdzony, który wykorzystał uprawnienia przewidziane w art. 306 § 1 k.p.k., może stać się posiłkowym oskarżycielem subsydiarnym dopiero po powtórnej odmowie wszczęcia dochodzenia bądź śledztwa albo po powtórnych ich umorzeniu.

Innymi słowy, w aktualnym stanie prawnym – ustalonym ustawą zmieniającą z 29 marca 2007 r. – wystąpienie w roli oskarżyciela posiłkowego subsydiarnego wymaga, aby kolejno: 1) pokrzywdzony, w następstwie wydania pierwszego postanowienia o umorzeniu postępowania lub odmowie jego wszczęcia, złożył w trybie art. 306 § 1 w związku z art. 465 § 2 k.p.k. zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy (art. 329 § 1 k.p.k.); 2) sąd uchylił prokuratorskie postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego lub odmowie jego wszczęcia, wskazując powody uchylenia, a w miarę potrzeby także okoliczności, które należy wyjaśnić, lub czynności, które należy przeprowadzić; wskazania te są dla prokuratora wiążące (art. 330 § 1 k.p.k.); 3) prokurator, po wykonaniu zaleceń sądu, nadal nie znajdując podstaw do wniesienia aktu oskarżenia, ponownie wydał postanowienie o umorzeniu postępowania lub odmowie jego wszczęcia.

4.3. Jeśli chodzi o zaskarżalność powtórnego postanowienia o umorzeniu postępowania lub odmowie jego wszczęcia, zdecydowana większość przedstawicieli doktryny sprzeciwia się dopuszczalności wniesienia zażalenia, stwierdzając, że „ponownie wydane (powtórne) postanowienie nie jest obecnie już w ogóle zaskarżalne, dlatego nie doręcza się go, lecz zawiadamia o jego treści; nie może go też zaskarżyć inny pokrzywdzony tym samym czynem, który poprzednio nie skarżył pierwszego postanowienia” (T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego*, tom 1, Warszawa 2014, s. 1147; podobnie: J. Grajewski, S. Steinborn, *Komentarz aktualizowany do art. 55 Kodeksu postępowania karnego*, Lex/el., 2015; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, tom 1, Warszawa 2011, s. 410; S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2009, s. 195; K. Eichstaedt, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. D. Świecki, Warszawa 2013, s. 1048-1049). Niejako zamiast zażalenia na to postanowienie pokrzywdzony może wnieść akt oskarżenia, o którym mowa w art. 55 § 1 k.p.k. Organ, który wydał postanowienie, ma obowiązek pouczyć pokrzywdzonego o tym uprawnieniu.

Jak podkreśla się w piśmiennictwie, niezbędnym warunkiem wniesienia oskarżenia subsydiarnego jest wydanie ponownie decyzji tożsamej z poprzednią uchyloną przez sąd (art. 330 § 2 k.p.k.). Zatem jeżeli po uchyleniu przez sąd postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, po przeprowadzeniu nakazanych przez sąd uzupełnień, dojdzie do wydania następnie postanowienia o umorzeniu postępowania, to drugie orzeczenie, jako inne niż uprzednie, może być skarżone zażaleniem. Nie daje ono natomiast podstaw do wnoszenia subsydiarnego aktu oskarżenia, nie jest bowiem takim samym postanowieniem jak uprzednio skarżone, czego wymaga art. 55 § 1 w związku z art. 330 § 2 k.p.k. To samo dotyczy sytuacji, gdy wprawdzie wydano postanowienie takie jak uprzednio, ale uchylenie poprzedniej decyzji procesowej nastąpiło w wyniku uchylenia jej przez prokuratora w trybie art. 463 § 1 w związku z art. 465 § 1 k.p.k., a nie przez sąd (por. T. Grzegorzczak, *Kodeks...*, s. 1145).

Takie rozumienie badanych przepisów konsekwentnie prezentuje Sąd Najwyższy – m.in. w uchwale z 20 marca 2008 r., sygn. akt I KZP 39/07, OSNKW nr 5/2008, poz. 32; wyroku z 9 listopada 2011 r., sygn. akt III KK 134/11, OSNKW nr 12/2011, poz. 111; postanowieniu z 25 stycznia 2012 r., sygn. akt II KK 260/11, Lex nr 1168540; wyroku z 5 grudnia 2012 r., sygn. akt III KK 122/12, OSNKW nr 1/2013, poz. 9 czy w wyroku z 10 lipca 2013 r., sygn. akt IV KK 87/13, „Prokuratura i Prawo” – wkł. nr 10/2013, poz. 6. Występuje ono także w orzecznictwie sądów powszechnych – m.in. w postanowieniach Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z: 3 sierpnia 2011 r., sygn. akt II AKz 303/11, Lex nr 944105; 24 sierpnia 2012 r., sygn. akt II AKz 335/12, „Prokuratura i Prawo” – wkł. nr 4/2014, poz. 42; w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 16 czerwca 2010 r., sygn. akt II AKz 348/10, OSA/Kat. nr 3/2010, poz. 4 oraz w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 25 maja 2011 r., sygn. akt II AKz 227/11, OSAwŁ nr 3/2011, poz. 33).

5. Ocena zgodności art. 55 § 1 zdanie pierwsze w związku z art. 330 § 2 zdanie drugie k.p.k. z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

5.1. Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadzał się do oceny, czy wymóg powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania prowadzi do nierównego traktowania pokrzywdzonych, utrudniając – lub wręcz uniemożliwiając – niektórym z nich realizację prawa do uruchomienia procedury sądowej. „Asymetryczny dostęp” do subsydiarnego aktu oskarżenia dotyczyć miałby sytuacji, w której w następstwie uchylenia przez sąd postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, prokurator wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania. Ponieważ postanowienie w tej formie wydano w sprawie

po raz pierwszy, pokrzywdzony chcący skorzystać z prawa do wystąpienia z własnym aktem oskarżenia musi pokonać dodatkową barierę proceduralną w postaci wniesienia do sądu jeszcze jednego zażalenia.

5.2. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił tak rozumianego zarzutu nierównego traktowania. Jakkolwiek nie można odmówić racji twierdzeniom skarżącego, iż w stanach faktycznych, takich jak ten, który legł u podstaw rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, procedura dojścia do statusu oskarżyciela posiłkowego subsydiarnego jest wydłużona, konstatacja ta nie wystarcza, by wykazać, że ustawodawca nie zapewnił możliwości wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia w sposób odpowiadający zasadzie równości. W istocie bowiem warunki zastosowania instytucji, o której mowa w kwestionowanych przepisach, są determinowane konkretną sytuacją procesową pokrzywdzonych. Ze względu na odmiennność uwarunkowań faktycznych i prawnych nie można powiedzieć, że wszyscy pokrzywdzeni znajdują się w tej samej sytuacji z punktu widzenia możliwości wystąpienia z subsydiarnym aktem oskarżenia.

Okoliczność tę pominął skarżący, którego argumentacja opiera się na – chybionym – założeniu, że przesłanki wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia sprowadzają się wyłącznie do formy prokuratorskich rozstrzygnięć, które mogą mieć tożsame podstawy prawne i być wydane na podstawie niczym nieróżniących się okoliczności. Ten tok rozumowania należy zakwestionować, gdyż prowadzi do nieuzasadnionego zatarcia różnicy między postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania a postanowieniem o jego umorzeniu. Jak słusznie zauważył Prokurator Generalny, mimo iż postanowienia te rzeczywiście mogą zapaść na tej samej podstawie prawnej, odmienne sytuacje procesowe, w których są podejmowane, przeczą twierdzeniom o ich tożsamości.

5.3. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego zapada wówczas, gdy z zawiadomienia o przestępstwie lub z przeprowadzonego postępowania sprawdzającego (art. 307 k.p.k.) wynika brak uzasadnionego podejrzenia zaistnienia przestępstwa, pociągający za sobą stwierdzenie faktycznej niezasadności ścigania w rozumieniu zasady legalizmu. Podstawą odmowy uruchomienia postępowania przygotowawczego są także przeszkody prawne wskazane w art. 17 § 1 k.p.k. Innymi słowy, postanowienie to rozstrzyga jedynie w przedmiocie materialnej przesłanki oraz wartości i znaczenia przesłanek procesowych, stanowiących zespół elementów ograniczających dopuszczalność wszczęcia postępowania karnego nawet wówczas, gdy istnieje przesłanka materialna (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 7 czerwca 2000 r., sygn. akt II KZ 58/00, Lex nr 50926). Jeśli chodzi o umorzenie, jego przyczynę stanowi konkretna okoliczność powodująca – zgodnie z prawem karnym procesowym – niedopuszczalność postępowania karnego. Może chodzić zarówno o przyczyny odnoszące się do strony faktycznej przedmiotu postępowania (np. niewykrycie sprawcy przestępstwa czy brak dostatecznych podstaw do wniesienia aktu oskarżenia wobec osoby, którą uczyniono w postępowaniu podejrzanym) oraz okoliczności natury prawnej, stanowiące przeszkodę do dalszego prowadzenia postępowania karnego (np. znikoma szkodliwość społeczna czynu, prawomocne zakończenie postępowania karnego co do tego samego czynu tej samej osoby albo niepodleganie sprawcy orzecznictwu polskich sądów karnych). Ich wystąpienie powoduje, że proces jest prawnie niedopuszczalny.

5.4. Uwagi te pozwalają wysnuć wniosek, że w danej sytuacji procesowej – wbrew twierdzeniu skarżącego – prokurator nie ma wyboru między postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania a postanowieniem o jego umorzeniu. Uwarunkowania natury faktycznej i prawnej każdorazowo określają kategorię rozstrzygnięcia, które powinno zostać podjęte. Nie inaczej będzie w wypadku, gdy prokurator zajmie się ponownie sprawą po uchyleniu pierwszego postanowienia przez sąd. Na tym etapie wybór formy drugiego postanowienia może być dodatkowo zdeterminowany decyzją uchyloną przez sąd: w wypadku uchylenia postanowienia o umorzeniu, prokurator, nie znajdując podstaw do wniesienia aktu oskarżenia, może tylko raz jeszcze umorzyć postępowanie. W wypadku uchylenia postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, możliwe będzie zarówno ponowne odmówienie, jak i – po wszczęciu postępowania – jego umorzenie (por. uchwała Sądu Najwyższego z 20 marca 2008 r., sygn. akt I KZP 39/07, OSNKW nr 5/2008, poz. 32).

5.5. W wypadku gdy sekwencję decyzji wydanych w toku postępowania przygotowawczego otworzy postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, spełnienie przesłanki ponownego wydania takiego samego postanowienia może okazać się trudniejsze w realizacji, przez co perspektywa wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia istotnie może ulec oddaleniu. Z tego punktu widzenia ocenianej regulacji można postawić zarzut, że wydłuża postępowanie przez konieczność dwukrotnego wniesienia zażalenia, co jednak nie oznacza naruszenia Konstytucji. Wypada przypomnieć, że w kompetencji Trybunału nie leży ocena celowości i racjonalności rozwiązań ustawodawczych. Niewątpliwie prawodawca korzysta z szerokiego zakresu swobody regulacyjnej, a wybór spośród wielu konstytucyjnie dopuszczalnych rozwiązań należy do jego wyłącznej kompetencji (por.



wyrok TK z 25 września 2012 r., sygn. SK 28/10). Pewnej wadliwości konstrukcji, która ujawniła się na tle rozpoznawanej skargi, nie można utożsamiać z naruszeniem przez prawodawcę zasady równości w zakresie prawa pokrzywdzonego do sądu.

Przed wszystkim należy podkreślić, że na drugie postanowienie prokuratora o umorzeniu postępowania służy zażalenie. Pokrzywdzonemu zapewniono zatem dostęp do sądu w celu ochrony jego interesów. Uprawnienie do wniesienia aktu oskarżenia będzie mógł realizować po uchyleniu przez sąd zaskarżonego postanowienia, gdyż ewentualne trzecie postanowienie prokuratora będzie „wydanym ponownie” w rozumieniu art. 55 § 1 zdanie pierwsze i art. 330 § 2 k.p.k.

W przeciwnym wypadku, tj. w razie nieuwzględnienia zażalenia, pokrzywdzony zostanie ostatecznie pozbawiony prawa do skargi subsydiarnej. Rozwiązanie to w pełni odpowiada logice analizowanej regulacji, która umożliwia wniesienie aktu oskarżenia pokrzywdzonemu tylko w razie różnicy zdań sądu i prokuratora co do zasadności zakończenia przez tego ostatniego postępowania karnego. Co do zasady, sądowej oceny odmowy wszczęcia postępowania lub jego umorzenia dokonuje się jednokrotnie. Niemniej fakt, iż w niniejszej sprawie dwukrotnie mogło dojść – i doszło – do takiej kontroli nie dowodzi dyskryminacyjnego charakteru analizowanej regulacji. O takim kształcie procedury poprzedzającej wystąpienie z subsydiarnym aktem oskarżenia zdecydował konkretny stan faktyczny oraz sąd, który badając zażalenie na postanowienie prokuratora zweryfikował, czy istniały podstawy do umorzenia postępowania. Pokrzywdzonemu zaś na każdym etapie tej procedury zapewniono sądowy instrument ochrony jego praw. To stwierdzenie wymaga szczególnego podkreślenia ze względu na treść zarzutu.

5.6. Trybunał Konstytucyjny podzielił także argumentację Prokuratora Generalnego, opartą na rozumieniu subsydiarnego aktu oskarżenia jako reakcji na ewentualny faktyczny oportunizm organów ścigania, przejawiający się powtórным wydaniem przez prokuratora takiej samej, jak uchylona przez sąd, decyzji procesowej. Trudno dopatrywać się oportunistyki w sytuacji, gdy po uchyleniu przez sąd postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, prokurator, zgadzając się z sądem co do istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, wszczyna to postępowanie i przeprowadza postępowanie dowodowe. Późniejsze umorzenie postępowania oceny tej nie zmienia. Dopuszczalność wniesienia w takim wypadku zażalenia nie tylko dostatecznie zabezpiecza, ale i równoważy prawa pokrzywdzonego w porównaniu z tymi, którzy już po wydaniu drugiego postanowienia mogli wystąpić z własnym oskarżeniem.

5.7. W dotychczasowych wypowiedziach dotyczących subsydiarnego aktu oskarżenia Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że ocena konstytucyjności art. 55 § 1 zdanie pierwsze (i art. 330 § 2) k.p.k. musi być dokonywana w kontekście całości uprawnień pokrzywdzonego w zakresie inicjowania postępowania karnego. Zasadniczym instrumentem ochrony praw pokrzywdzonego jest zasada legalizmu powiązana z obowiązkiem starannego wyjaśnienia sprawy przez organy kompetentne do prowadzenia śledztwa lub dochodzenia. Możliwość wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia stanowi zaś dodatkowy instrument ochrony interesów pokrzywdzonego, niewchodzący w zakres uprawnień pokrzywdzonego, których zapewnienia wymaga Konstytucja. Ma on zatem uzupełniające znaczenie. Trybunał zwraca uwagę, że bardziej efektywnym środkiem ochrony interesów majątkowych pokrzywdzonego przestępstwem oszustwa, jak to – zdaniem skarżącego – miało miejsce w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy, mogłoby się okazać powództwo w procesie cywilnym. To w jego wyniku dochodzi bowiem do naprawienia szkody majątkowej i – jeśli istnieją ku temu przesłanki – zadośćuczynienia za doznaną krzywdę.

Trybunał dostrzegał także sygnalizowane w piśmiennictwie niebezpieczeństwo nadużywania uprawnienia do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia i wykorzystywania go jako instrumentu szykanowania określonych osób. Podnosi się, że ustawodawca celowo przyjął rozwiązania ograniczające swobodę inicjowania postępowania karnego tego rodzaju aktami oskarżenia, traktując ów tryb jako wyjątek od ścigania przestępstw z urzędu. Ma to zapobiec sytuacji, w której prawo oskarżyciela publicznego do dysponowania skargą w sprawach z oskarżenia publicznego stanie się iluzoryczne, a sądy „utoną w powodzi” niemających odpowiednich podstaw faktycznych lub prawnych aktów oskarżenia, wnoszonych przez pokrzywdzonych, zbyt emocjonalnie zaangażowanych w sprawę i niewykazujących obiektywizmu w swoich wystąpieniach (por. J. Grajewski, [w:] *Kodeks postępowania karnego, Komentarz*, red. J. Grajewski, Warszawa 2010, s. 249).

5.8. Godząc kolidujące ze sobą interesy, ustawodawca mógł ustanowić dość rygorystyczne warunki wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie można mimo to stwierdzić, aby uprawnienia pokrzywdzonego miały w tym zakresie charakter pozorny czy zostały ukształtowane z naruszeniem zasady równości w zakresie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 65

**WYROK**  
z dnia 26 maja 2015 r.  
**Sygn. akt Kp 2/13\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 22 kwietnia i 26 maja 2015 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w części dotyczącej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260, ze zm.) i art. 2 ust. 2 ustawy z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 2 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych z art. 16 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w części obejmującej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460) w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jest zgodny z art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 2 ust. 1 ustawy z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jest zgodny z art. 16 ust. 2 Konstytucji.**

**3. Art. 2 ust. 2 ustawy z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jest zgodny z art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 8 czerwca 2015 r. w M. P. poz. 517.

## UZASADNIENIE

## I

1. We wniosku z 25 października 2013 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie kontroli prewencyjnej określonej w art. 122 ust. 3 Konstytucji, o zbadanie zgodności: 1) art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (dalej: ustawa zmieniająca) w części dotyczącej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260, ze zm.; dalej: u.d.p.) oraz art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, 2) art. 2 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze ustawy zmieniającej z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Wnioskodawca wskazał, że obecnie obowiązujący mechanizm automatycznego przekazywania gminom z mocy prawa odcinków dróg publicznych z chwilą oddania do eksploatacji zastępujących je nowo wybudowanych odcinków dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych, przewidziany w art. 10 ust. 5 u.d.p., jest szeroko krytykowany przez samorządy gminne. Ustawa zmieniająca uchyla obecne brzmienie art. 10 ust. 5 u.d.p., wprowadzając rozwiązania, zgodnie z którymi zastąpione odcinki dróg krajowych zostaną zaliczone z mocy prawa do kategorii dróg wojewódzkich, zastąpione odcinki dróg wojewódzkich – do kategorii dróg powiatowych, a zastąpione odcinki dróg powiatowych – do kategorii dróg gminnych. Jednocześnie ustawa zmieniająca wprowadza dalszy mechanizm „kaskadowego” przekazywania dróg nabytych z mocy prawa, oparty na rozstrzygających decyzjach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (dalej: również: j.s.t.) wyższych szczebli, na mocy których wskazany odcinek drogi może zostać zaliczony do kategorii drogi powiatowej lub gminnej.

Poddana kontroli Trybunału ustawa zmieniająca stanowi również o możliwości pozbawienia kategorii drogi gminnej odcinka drogi, który został zaliczony do tej kategorii na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w dotychczasowym brzmieniu. Rada gminy będzie mogła zaliczyć go do kategorii drogi wojewódzkiej. To uprawnienie gmin ma przyczynić się do poprawy ich sytuacji, zwłaszcza finansowej, związanej z utrzymaniem przekazanych im dotychczas odcinków dróg krajowych. Ustawa zmieniająca przewiduje jednak, że po skutecznym podjęciu przez radę gminy stosownej uchwały możliwe będzie działanie odwrotne. Samorząd województwa i samorząd powiatowy będą mogły skorzystać z wprowadzonego ustawą zmieniającą „mechanizmu „kaskadowego” opartego na rozstrzygających decyzjach organów stanowiących j.s.t. wyższych szczebli, na mocy których przekazany województwu odcinek drogi będzie mógł być z powrotem zaliczony do kategorii drogi powiatowej lub gminnej. Droga może z powrotem „wrócić” do gminy, jeżeli tylko stosowne uchwały podejmą sejmik województwa i rada powiatu. Ustawodawca wprowadził więc regulację, która w ograniczonym stopniu i tylko czasowo może wpłynąć na zakres obowiązków gmin związanych z utrzymaniem dróg przekazanych gminom na mocy prawa na podstawie dotychczasowych przepisów.

1.2. W przekonaniu Wnioskodawcy z kwestionowaną ustawą wiążą się niezwykle istotne problemy ustrojowe, mimo że jej zakres przedmiotowy obejmuje jedynie kwestie związane z przejmowaniem zarządu określonych odcinków dróg zastępowanych przez drogi nowo wybudowane. Problemy te Wnioskodawca wiąże z trzema grupami zagadnień, wskazując jako wzorce kontroli konstytucyjności art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.

1.3. Zdaniem Wnioskodawcy, kwestionowane przepisy dokonują przeniesienia na rzecz jednostek samorządu uprawnień przysługujących wyłącznie państwu w zakresie określania zadań jednostek samorządu terytorialnego. Powierzenie organom j.s.t. kompetencji do wydawania rozstrzygnięć o zakresie zadań wykonywanych przez organ samorządowy innego szczebla pozostaje w kolizji z zasadą wyprowadzaną z art. 16 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą zakres zadań powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego powinna określać ustawa. W świetle wymogów wynikających z art. 16 ust. 2 Konstytucji, niezbędne jest nie tylko zachowanie rangi ustawowej przepisów wkraczających w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności j.s.t., ale także zapewnienie zupełności regulacji określających wypadki, w których określone zadania wykonują j.s.t. danego szczebla. Tymczasem w ustawie zmieniającej nastąpiła swoista delegacja uprawnień na rzecz organów j.s.t., która zezwala im na samodzielne decydowanie przez j.s.t. o zadaniach jednostek samorządowych innych szczebli i na kreowanie poszczególnych zadań.

Ustawa zmieniająca nie spełnia też warunku zupełności regulacji określających wypadki, w których zadania publiczne wykonują j.s.t. określonego szczebla. Każde zadanie j.s.t. musi mieć wyraźną podstawę w ustawie, a realizowane przez nie zadania powinny wynikać wprost z ustawy i ewentualnie być konkretyzowane

w przepisach wykonawczych do ustaw, w granicach wyznaczonych dla aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ustawa zmieniająca wyznacza jedynie ogólne ramy, w jakich j.s.t. mogą przekazywać sobie wzajemnie zadania. Ustawodawca wycofał się z kompetencji powierzonej mu wprost w art. 16 ust. 2 Konstytucji. W efekcie o zakresie zadań powiatu w zakresie dróg publicznych rozstrzygać będzie sejmik województwa, o zakresie zadań gminy – rada powiatu, a o zakresie zadań województwa – rada gminy, a nie ustawodawca.

1.4. Ponadto w ocenie Wnioskodawcy, przyjęte w ustawie zmieniającej rozwiązania pozostają w sprzeczności z podstawowymi instytucjami prawnymi odnoszącymi się do wzajemnych relacji pomiędzy gminą a jednostkami samorządu terytorialnego innych szczebli.

Konstytucja uznaje gminę za podstawową jednostkę samorządu (art. 164 ust. 1 Konstytucji), co określa jej rolę na tle innych jednostek. Podstawowe jednostki samorządu, jakimi są gminy, nie mają jednostek nadrzędnych nad sobą; nie są nimi w szczególności pozostałe jednostki samorządu – powiaty ani samorząd województwa. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594; dalej: u.s.g.) nie przewiduje możliwości narzucenia gminie w drodze ustawy obowiązku współdziałania z innymi gminami lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego podczas wykonywania ich zadań. Zgodnie z art. 8 ust. 2a u.s.g. gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa tylko na podstawie porozumień zawartych z tymi j.s.t. Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane także w drodze innego rodzaju dobrowolnego współdziałania jednostek samorządowych. W szczególności gminy mogą udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, sobie wzajemnie lub innym jednostkom samorządu terytorialnego.

1.5. Wreszcie, zakwestionowane regulacje umożliwiają organom samorządu terytorialnego innego szczebla określanie zadań gmin, przez co wkraczają w chroniony na podstawie art. 164 Konstytucji zakres samodzielności gminy.

W toku prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje zrzeszające te jednostki podnosiły, że podjęcie – przez wskazany w ustawie organ j.s.t. wyższego szczebla – uchwały zmieniającej kategorię drogi publicznej oznaczać będzie nałożenie na inną jednostkę samorządu terytorialnego, w szczególności na gminę, nowych zadań związanych z utrzymaniem danego odcinka drogi. W ocenie Wnioskodawcy, z uwagi na to, że uchwały organów j.s.t. będą mieć dyskrecyjny charakter, zakres przekazywanego zadania związanego z danym odcinkiem drogi może nie mieć funkcjonalnego związku z zaspokajaniem potrzeb określonej wspólnoty samorządowej w zakresie korzystania z dróg. Tymczasem zasada domniemania kompetencji na rzecz gminy (art. 164 ust. 3 Konstytucji) chroni gminę przed wkraczaniem w jej zadania przez inne organy, w tym przez jednostki samorządowe innych szczebli. Wnioskodawca przyjmuje, że z art. 164 ust. 3 Konstytucji wynika także niedopuszczalność określania przez ustawodawcę zadań gminy w sposób uzależniający ich zakres wyłącznie od woli jednostki samorządu terytorialnego innego szczebla, wyrażonej w formie uchwały jej organu stanowiącego.

2. W piśmie z 29 listopada 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o stwierdzenie, że 1) art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej w części dotyczącej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie u.d.p. jest niezgodny z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, 2) art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, 3) art. 2 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

2.1. W ocenie Prokuratora Generalnego, wszystkie kwestionowane przepisy naruszają określoną w art. 16 ust. 2 Konstytucji zasadę samodzielności j.s.t., ponieważ w następstwie stosowania przewidzianej w nich procedury kaskadowego przekazywania odcinków dróg jedne j.s.t. będą wpływały na wielkość zadania publicznego w zakresie dróg publicznych wykonywanego przez jednostki samorządu innego szczebla. Konstytucja wymaga natomiast jednoznacznego określenia zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego w akcie prawnym rangi ustawy. Ograniczenie samodzielności j.s.t. może polegać na nałożeniu na tę jednostkę określonego obowiązku, ale nałożenie tego obowiązku może nastąpić wyłącznie w ustawie. Wymóg ustawowego określenia ograniczeń w tym zakresie stanowi, z jednej strony, gwarancję niezależności j.s.t. od administracji rządowej oraz, z drugiej strony, od innych jednostek samorządu terytorialnego.

Uchwalona ustawa nie przewiduje żadnej formy współdziałania j.s.t., między którymi dochodzi do przekazania określonego w przepisach odcinka drogi publicznej. Jeśli dana j.s.t. podejmie stosowną uchwałę o pozbawieniu drogi dotychczasowej kategorii, wówczas inna j.s.t. stanie się właścicielem i zarządcą odcinka drogi, bez względu na wolę co do nabycia i realizowania zadania z tym związanego. Uchwalona ustawa prowadzi do wyznaczania

zakresu obowiązków realizowanych przez j.s.t. przez jednostkę samorządu innego szczebla. W konsekwencji inna jednostka samorządu terytorialnego staje się właścicielem odcinka drogi i przejmuje obowiązki zarządcy.

2.2. Prokurator Generalny, dzieląc zarzuty Wnioskodawcy co do naruszenia art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, wskazał również, że podstawowy charakter gmin powinien demonstrować się przede wszystkim w szerokim zakresie ich kompetencji, a wypowiedziane w art. 164 ust. 3 Konstytucji domniemanie kompetencji na rzecz gminy nie może być „wydrążone” przez przypisanie znaczących kompetencji jednostkom samorządowym wyższego stopnia. Prokurator Generalny stanął jednocześnie na stanowisku, że stosowanie zaskarżonych przepisów może doprowadzić do przekazania gminie zadań *de facto* zastrzeżonych w ustawach samorządowych dla innych j.s.t. Brak jest w uchwalonych przepisach warunków prawnych (innych niż zgoda przyszłego „beneficjenta”), od których uzależnione byłoby przekazanie odcinka drogi. Brak jasnych kryteriów podjęcia uchwał może doprowadzić do sytuacji, w której, w zakresie dróg publicznych, samorząd powiatowy będzie wykonywał i finansował zadania o charakterze wojewódzkim, a samorząd gminny – zadania o charakterze ponadgminnym.

Prokurator Generalny podkreślił przy tym nieostrość pojęć, którymi już obecnie posługuje się u.d.p., określając ogólne kryteria decydujące o zaliczeniu drogi do odpowiedniej kategorii drogi publicznej (art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p.). Obowiązujące pojęcia są pojemne i dopuszczają w zasadzie dowolną ocenę przydatności danej drogi dla województwa i powiatu. Dowolność ta nie jest ograniczona żadnymi kryteriami, które należy uwzględniać, dokonując kwalifikacji odcinka drogi. Wynikający ze zbyt ogólności definicji dróg wojewódzkich i powiatowych brak kryteriów merytorycznych będzie źródłem dowolności działań podejmowanych przez samorząd powiatowy i województwa. W takiej sytuacji decyzje sejmiku województwa i rady powiatu o tym, że odcinki dróg nie mają znaczenia dla województwa lub powiatu, będzie arbitralna. Skoro gmina nie ma żadnego wpływu na treść uchwał podjętych przez organy jednostek samorządu terytorialnego wyższego szczebla i będzie musiała wykonywać i finansować obowiązki zastrzeżone dla innych j.s.t., takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.

2.3. W ocenie Prokuratora Generalnego, niekonstytucyjność przyjętych rozwiązań pogłębia brak praktycznej możliwości zaskarżenia do sądu uchwały organu stanowiącego j.s.t. o pozbawieniu odcinka drogi dotychczasowej kategorii. Wynika ona z dwóch przyczyn.

Po pierwsze, z uwagi na zbyt ogólną definicję dróg wojewódzkich i powiatowych każda uchwała organów stanowiących j.s.t. podejmowana w takim otoczeniu prawnym będzie mieć cechę arbitralnej decyzji, której nie będzie można kontrolować merytorycznie. Jest to jedna z przyczyn, dla których brak będzie praktycznej możliwości zaskarżenia decyzji organu stanowiącego j.s.t. o pozbawieniu odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii.

Po drugie, brak praktycznej możliwości zaskarżenia decyzji organu stanowiącego j.s.t. o pozbawieniu odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii wynika z niemożności wykazania interesu prawnego „beneficjenta” w zaskarżeniu uchwały do sądu administracyjnego. Zgodnie ze swoją treścią, powyższa uchwała będzie stanowić „jedynie” o pozbawieniu odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii. Będzie zatem regulować wyłącznie interesy j.s.t. podejmującej taką uchwałę. Natomiast zaliczenie takiego odcinka drogi do kategorii, którą ma zarządzać inna jednostka niższego szczebla, następować będzie już z mocy ustawy (*ex lege*). Tym samym projektowany mechanizm przypomina konstrukcję jednostronnej czynności prawnej zrzeczenia się przez właściciela własności nieruchomości, której właścicielem z mocy prawa stawała się gmina miejsca położenia tej nieruchomości, zakwestionowaną przez Trybunał w wyroku z 15 marca 2005 r. (sygn. K 9/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 24).

3. W piśmie z 13 grudnia 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o stwierdzenie, że 1) art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej w części dotyczącej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie u.d.p. jest zgodny z art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, 2) art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej nie jest niezgodny z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, 3) art. 2 ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

3.1. Odnosząc się do zarzutu niezgodności skarżonych regulacji z art. 16 ust. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu zauważył, że Wnioskodawca ograniczył swoje zarzuty do formalnej kwestii nałożenia zadań na gminy, powiaty i województwa bez zachowania formy ustawowej. Wnioskodawca nie kwestionuje samej koncepcji przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego odpowiednich odcinków dróg przez zmianę ich kategorii. Nie neguje też zasady obligatoryjnego przejścia na własność j.s.t. określonych składników majątkowych w postaci fragmentów dróg i jednoczesnego obarczenia j.s.t. kosztami związanymi z ich zarządzeniem. Marszałek Sejmu wskazał, że ze względów pragmatycznych przy zadaniu publicznym takim jak utrzymanie odcinków dróg publicznych powiązanych ze sobą w sieci drogowej trudno byłoby wyobrazić sobie regulację, w myśl której

do zmiany kategorii każdego odcinka drogi publicznej istniejącej na obszarze kraju mogłoby dojść wyłącznie w tejże ustawie. W ocenie Marszałka Sejmu, nie jest również możliwe opracowanie ustawowego mechanizmu, dzięki któremu dochodziłoby w samej ustawie do dekategoriacji określonych odcinków dróg. Z tych względów decyzję o konieczności zmiany kategorii drogi ustawodawca powierzył dotychczasowym zarządom tych dróg.

Marszałek Sejmu uznał kwestionowane przepisy za zgodne z art. 16 ust. 2 Konstytucji. Jakkolwiek pozbawienie określonej kategorii drogi publicznej następuje na podstawie uchwał organów stanowiących j.s.t., to jednak uchwały te podejmowane są z uwzględnieniem ustawowych kryteriów przesądzających o przyznaniu danej drodze określonej kategorii. Ustawodawca wyraźnie wskazał kryteria wyodrębnienia dróg o określonej kategorii (droga krajowa – art. 5 ust. 1 u.d.p.; droga wojewódzka – art. 6 ust. 1 u.d.p.; droga powiatowa – art. 6a ust. 1 u.d.p.; droga gminna – art. 7 ust. 1 u.d.p.). Podejmując uchwałę o pozbawieniu kategorii określonego odcinka drogi publicznej, organy j.s.t. muszą uwzględniać jego parametry i funkcję, jaką pełni w sieci dróg publicznych, w szczególności w perspektywie ustawowych przesłanek zaliczenia danego odcinka drogi do określonej kategorii. Przepisy ustawy zmieniającej w żadnej mierze nie modyfikują ani tym bardziej nie wyłączają obowiązujących przesłanek zaliczania odcinka drogi do konkretnej kategorii. Ponadto nadal będzie stosowany art. 10 ust. 2 u.d.p., wedle którego pozbawienia drogi jej dotychczasowej kategorii dokonuje się w trybie właściwym dla zaliczenia tej drogi do odpowiedniej kategorii. J.s.t. uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej i zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) muszą działać na podstawie i w granicach prawa.

Marszałek Sejmu uznał zatem, że zachowany został standard ustawowego określania zadań j.s.t. Materialne przypisanie określonych odcinków dróg do określonej kategorii drogi samorządowej następuje na podstawie u.d.p. i nie wynika z woli organu stanowiącego j.s.t. wyższego szczebla. Wbrew twierdzeniom Wnioskodawcy, uchwały o pozbawieniu drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii nie są oparte na swobodnym uznaniu organu stanowiącego j.s.t.

3.2. Zdaniem Marszałka Sejmu, przepisy rangi ustawowej, zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji, będą stanowiły podstawę zaliczenia określonych w nich odcinków dróg do danej kategorii dróg publicznych. Uprzednia wobec tego zaliczenia decyzja organów samorządu terytorialnego o pozbawieniu drogi danej kategorii podejmowana jest na podstawie ściśle określonych kryteriów ustawowych, które dodatkowo będą podlegać sądowej kontroli przed sądem administracyjnym. Marszałek Sejmu przypomniał również, że uchwały organów stanowiących j.s.t. o pozbawieniu drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii będą podlegać nadzorowi z punktu widzenia ich legalności, sprawowanemu przez wojewodę (art. 90 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g.; art. 78 ust. 1 w związku z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.; dalej: u.s.p.; art. 81 w związku z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.; dalej: u.s.w.). Jednostkom samorządu terytorialnego, które z mocy prawa staną się beneficjentami odcinków dróg, przysługiwać będzie na mocy przepisów ogólnych prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego, z uwagi na naruszenie ich interesu prawnego przepisami powziętej uchwały (art. 101 u.s.g.; art. 87 u.s.p.; art. 90 u.s.w.). Zakwestionowane przepisy nie wyłączają bowiem możliwości uruchomienia sądowej kontroli uchwał organów stanowiących j.s.t. W ten sposób jednostki samorządu terytorialnego mogą m.in. realizować przysługującą im na mocy art. 165 ust. 2 Konstytucji sądową ochronę samodzielności.

3.3. Odnosząc się do problemu zgodności kwestionowanych regulacji z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu podał w wątpliwość adekwatność przywołanego wzorca kontroli. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie zawiera on treści normatywnych przypisywanych mu przez Prezydenta. Zarzut niedopuszczalności określania przez ustawodawcę zadań gminy w sposób uzależniający ich zakres od woli jednostki samorządu terytorialnego innego szczebla, wyrażonej w formie uchwały jej organu stanowiącego, należy raczej wiązać z zasadą samodzielności samorządu terytorialnego wyrażoną w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Także w orzecznictwie Trybunału przywołane przez Wnioskodawcę postanowienia art. 164 Konstytucji nie są wskazywane jako podstawa normatywna samodzielności j.s.t. Z powyższych względów Marszałek Sejmu wniósł o uznanie, że kwestionowane przepisy nie są niezgodne z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu zauważył, że skarżone regulacje nie kwestionują pozycji ustrojowej gminy jako jednostki samorządu terytorialnego o podstawowym charakterze (art. 165 ust. 1 Konstytucji). W tym zakresie zarzut Wnioskodawcy nie jest zasadny. Przewidziane w nich rozwiązanie stanowi wręcz realizację konstytucyjnej zasady domniemania kompetencji na rzecz gminy, ponieważ drogi publiczne mogą być przekazywane gminom. Zakwestionowana regulacja zmierza do wykrystalizowania się takiego stanu rzeczy, w którym drogi publiczne niepozostające w zarządzie samorządu powiatowego lub województwa są przekazywane gminom (w wypadku dróg wojewódzkich – kaskadowo za pośrednictwem powiatów, w wypadku dróg powiatowych – bezpośrednio).

4. W pismach z 23 grudnia 2014 r. Trybunał zwrócił się do Związku Gmin Wiejskich, Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich oraz Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej o przedstawienie informacji, czy przedstawiciele właściwego Związku uczestniczyli w pracach parlamentarnych Sejmu VII kadencji związanych z projektami ustaw, zawartymi w drukach sejmowych: nr 1031, 1032 i 1033, oraz jak przedstawiciele każdego ze Związków oceniają zmiany uchwalone w art. 1 i art. 2 ustawy zmieniającej.

4.1. Związek Gmin Wiejskich nie przesłał Trybunałowi odpowiedzi.

4.2. Związek Miast Polskich nie przesłał Trybunałowi odpowiedzi.

4.3. W piśmie z 30 stycznia 2015 r. Dyrektor Biura Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej poinformował, że przedstawiciele Związku Województw RP uczestniczyli w pracach parlamentarnych Sejmu VII kadencji związanych z projektami ustaw zawartymi w drukach sejmowych nr 1031, 1032 i 1033.

Dyrektor przekazał również stanowisko w sprawie oceny uchwalonych przepisów. W opinii województw, wskazanie samorządu województwa w miejsce gminy, jako podmiotu przejmującego z mocy prawa odcinki drogi krajowej zastąpionej nowo wybudowanym odcinkiem drogi krajowej, nie usuwa dotychczasowych problemów. Nabywane przez województwa odcinki dróg krajowych niejednokrotnie mogą okazać się niespójne z istniejącą siecią dróg wojewódzkich, co z uwagi na rozproszoną lokalizację będzie miało dodatkowy wpływ na zwiększenie kosztów utrzymania tych odcinków. Nieracjonalne z punktu widzenia interesów j.s.t. jest również postanowienie art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, ponieważ pozwala radzie gminy pozbawić odcinek drogi kategorii drogi gminnej i zaliczyć go do kategorii drogi wojewódzkiej. Dopuszczenie arbitralnego przekazywania odcinków dróg publicznych bez uprzedniego zasięgnięcia opinii jednostki, której odcinek zostanie przekazany, naraża te jednostki na realne problemy finansowe spowodowane brakiem zapewnienia środków finansowych na utrzymanie przekazanego odcinka drogi. Województwa nie są przygotowane do ponoszenia dodatkowych wydatków związanych z utrzymaniem przejmowanych odcinków dróg krajowych.

4.4. W piśmie z 30 stycznia 2015 r. Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich poinformował, że przedstawiciele Związku uczestniczyli w końcowej fazie w pracach parlamentarnych nad projektem ustawy zmieniającej. Wynikało to z faktu, że ostatecznie uchwalona ustawa jest daleka od wszystkich trzech zgłoszonych projektów, które nie budziły większych zastrzeżeń w środowisku powiatowym. Po zdobyciu informacji o wprowadzonych głębokich zmianach, Związek Powiatów Polskich na końcowym etapie prac parlamentarnych w Sejmie przesłał swoją negatywną opinię do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Negatywna opinia została również przedstawiona w Senacie przez Dyrektora Biura Związku na wspólnym posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Gospodarki Narodowej.

Ponadto Prezes przekazał opinię w sprawie oceny przepisów kwestionowanych przez Wnioskodawcę. Związek ocenił je za nieracjonalne i szkodliwe z punktu widzenia interesów jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa zmieniająca nie wymaga, by pozbawienie kategorii drogi wojewódzkiej czy powiatowej następowało z poszanowaniem kryteriów zaliczania dróg do poszczególnych kategorii. Ponadto literalna wykładnia uchwalonych przepisów nie pozwala ustalić, jakiej długości odcinki dróg mogą zostać pozbawione kategorii drogi wojewódzkiej lub powiatowej. Dodawane regulacje posługują się pojęciem odcinków „proporcjonalnej długości”. Intencją ustawodawcy było przekazywanie odcinków nie tyle o identycznej, ile o zbliżonej długości. W efekcie zaproponowane przepisy umożliwiają pozbawienie odpowiedniej kategorii drogi o dowolnej długości, jeśli tylko właściwy organ uzasadni „proporcjonalność” poszczególnych odcinków. Analogicznie ukształtowano sytuację powiatu. W konsekwencji ustawa zmieniająca nie zapewnia zachowania spójności sieci drogowej, zwłaszcza w zakresie art. 2 ust. 1 tej ustawy. Jeżeli „stary” odcinek drogi, przekazany dotychczas z mocy prawa na podstawie dotychczasowego brzmienia art. 10 ust. 5 u.d.p., przebiega przez kilka gmin, po wejściu w życie wskazanego przepisu możliwa będzie sytuacja łamiąca spójność sieci, gdy część tej drogi stanie się drogą wojewódzką, a inna część zachowa status drogi gminnej.

5. W piśmie z 19 marca 2015 r. Trybunał zwrócił się do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: Generalny Dyrektor) o przedstawienie informacji: o stanie technicznym dróg krajowych przekazywanych gminom od początku 2013 r. na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p.; o tym, ile z przekazanych odcinków dróg krajowych i o jakiej długości zachowało 1 stycznia 2015 r. znaczenie ponadlokalne lub regionalne; czy takie odcinki dróg spełniają ustawowe definicje drogi powiatowej (art. 6a ust. 1 u.d.p.), wojewódzkiej (art. 6 ust. 1 u.d.p.) lub krajowej (art. 5 ust. 1 u.d.p.); jaka jest procedura przekazania przez Generalną Dyрекcję odcinka drogi gminie na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p.; kiedy w praktyce gminy dowiadują się o zaliczeniu dotychczasowego odcinka

drogi krajowej do kategorii dróg gminnych; ile elementów infrastruktury drogowej i jakiego rodzaju nie miało 1 stycznia 2015 r. określonego statusu prawnego po zastosowaniu art. 10 ust. 5 u.d.p. oraz jakie problemy prawne pojawiły się na tym tle.

W piśmie z 10 kwietnia 2015 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad udzielił Trybunałowi odpowiedzi.

Generalny Dyrektor poinformował o konkretnych odcinkach dróg krajowych, które od 1 stycznia 2013 r. do 1 stycznia 2015 r. zmieniły kategorię drogi i na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. stały się drogami gminnymi. Drogi te znajdowały się na terenie dziewięciu z szesnastu oddziałów GDDKiA. W okresie 2013-2015 przekazano gminom łącznie ok. 417 km dróg. W większości wypadków doszło do formalnego podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego z gminą. Niektóre gminy odmawiają jednak przyjęcia dokumentacji. Przejmowane po 1 stycznia 2013 r. odcinki dróg znajdowały się w bardzo różnym stanie technicznym. W wielu województwach stan techniczny dróg był dobry jedynie na niewielkiej części ich długości. Na pozostałej długości ich stan techniczny oceniono jako niezadowolający (nawierzchnia z uszkodzeniami wymagająca zaplanowania remontu) lub wręcz jako stan zły. Niektóre przekazane odcinki dróg niemal w całości były w złym stanie, czyli miały nawierzchnie z licznymi i rozległymi uszkodzeniami wymagającymi niezwłocznego remontu.

Generalny Dyrektor wskazał, że charakter ponadlokalny – po zastosowaniu art. 10 ust. 5 u.d.p. – zachowały niektóre stosunkowo długie odcinki dróg krajowych zastąpionych drogą ekspresową. W ocenie Generalnego Dyrektora, wśród dróg przekazanych gminom w latach 2013-2015 kryteria zaliczenia do kategorii drogi wojewódzkiej spełnia 8 obecnych odcinków dróg gminnych o łącznej długości ok. 56 km, stanowiących niegdyś odcinki drogi krajowej DK 8 (woj. podlaskie) i DK 14 (woj. łódzkie). Z kolei kryteria zaliczenia do kategorii dróg powiatowych spełnia 7 obecnych odcinków dróg gminnych o łącznej długości ok. 43,2 km, stanowiące niegdyś odcinki drogi krajowej DK 14 (woj. łódzkie).

6. W piśmie z 19 marca 2015 r. Trybunał zwrócił się do Wojewody Mazowieckiego o przedstawienie informacji, czy gminy mazowieckie korzystają ze środków Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych w celu modernizacji, przebudowy lub remontu dróg oraz jaki jest udział odcinków dróg nabytych przez gminy na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. wśród dróg zakwalifikowanych do Programu, a także jakie są generalne wyniki realizacji tego Programu w latach 2008-2011 i obecnie realizowanego etapu II tego Programu, adresowanego do jednostek samorządu terytorialnego.

W piśmie z 13 kwietnia 2015 r. Wojewoda Mazowiecki przekazał Trybunałowi informacje dotyczące efektów realizacji I i II etapu Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych w województwie mazowieckim.

7. W piśmie z 1 kwietnia 2015 r. Trybunał zwrócił się do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o udzielenie informacji, jakim warunkom technicznym odpowiadają drogi krajowe, wojewódzkie i powiatowe przekazane gminom na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w latach 2013-2014; ile spośród przekazanych gminom dróg zostało wybudowanych przed 2000 r. i nie było po 2000 r. modernizowanych; czy i jakie środki budżetowe i/lub unijne wspomagały w latach 2013-2014 j.s.t., w szczególności gminy, w ponoszeniu kosztów utrzymania tych dróg.

W piśmie z 15 kwietnia 2015 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju poinformował, że wszystkie odcinki dróg krajowych, które w latach 2013-2014 stały się drogami gminnymi na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p., zostały wybudowane przed 2000 r. Ok. 92% długości dróg krajowych, które w latach 2013-2014 zostały przekazane gminom na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p., miało klasę GP (główną ruchu przyspieszonego). Pozostałe 8% długości przekazanych dróg krajowych miało niższą klasę G (główną). Prawie wszystkie odcinki dróg były po 2000 r. remontowane w całości lub w części w postaci powierzchniowych napraw nawierzchni, po zabiegi wyrównujące i wzmocnienia. Jedynie na 4 odcinkach dróg (3,4% ich łącznej długości) nie wykonano po 2000 r. liniowych remontów nawierzchni. Ponadto przy przebudowie dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych lub usytuowanych w pasach drogowych dróg znajdują obecnie zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430, ze zm.). Minister przekazał również informacje na temat dofinansowania zadań drogowych samorządów z budżetu państwa i budżetu środków unijnych.

8. W piśmie z 13 kwietnia 2015 r. Trybunał zwrócił się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o udzielenie informacji, czy i jakie problemy występują w procedurze zmiany kategorii drogi publicznej na podstawie art. 10 ust. 1-3 i ust. 5 u.d.p. oraz jakie problemy występują w zakresie finansowania kosztów utrzymania i modernizacji dróg gminnych, w szczególności odcinków dróg przekazanych gminom na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p.

W piśmie z 20 kwietnia 2015 r. Prezes NIK poinformował, że istotne informacje NIK uzyskała w toku kontroli „Planowanie i realizacja przez gminy zadań w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej” (R/12/001



i R/12/002), której wyniki opublikowano w sierpniu 2013 r. Z informacji przekazanych wówczas przez GDDKiA wynika, że w latach 2004-2012 na mocy art. 10 ust. 5 u.d.p. ok. 716 km dróg krajowych zostało pozbawionych kategorii drogi krajowej i zaliczonych do kategorii dróg gminnych. W większości przypadków wystąpiły problemy w związku z faktycznym przejęciem przez zarządy gmin odcinków dróg. Wynikały one z braku środków finansowych na utrzymanie dróg, braków kadrowych i w zakresie sprzętu do utrzymania tych dróg oraz z braku akceptacji przez niektóre gminy rozwiązania ustawowego jako takiego. W niektórych przypadkach rady gmin nie chciały podjąć uchwały w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych dróg zastąpionych nowo wybudowanymi drogami, zwłaszcza gdy oddawany gminie odcinek drogi został zniszczony w związku z budową nowej drogi i wymagał naprawy.

Odpowiadając na pytanie o wskazanie występujących problemów w zakresie finansowania zadań budowy, remontów, modernizacji i utrzymania dróg gminnych, Prezes NIK podkreślił problem finansowania bieżącego utrzymania dróg oraz ich oświetlenia. W sytuacji przekazania gminie odcinka drogi o podwyższonych parametrach koszty jego utrzymania okazywały się nieporównywalnie wyższe niż koszty utrzymania dróg niższej kategorii. W tym zakresie NIK sformułowała do Rady Ministrów wniosek *de lege ferenda* o kwalifikowanie odcinków dróg zastąpionych nowo wybudowanymi drogami zgodnie z ich parametrami technicznymi. Wniosek nie został dotychczas zrealizowany.

9. W piśmie z 13 kwietnia 2015 r. Trybunał zwrócił się do Ministra Finansów o udzielenie informacji, czy w latach 2013-2014 budżet państwa dofinansował zadania inwestycyjne j.s.t. w zakresie budowy i modernizacji dróg; jaki był w latach 2013-2014 poziom dofinansowania zadań jednostek samorządowych w zakresie dróg z budżetu państwa, a w szczególności zadań bieżącego utrzymania dróg samorządowych, a także czy i w jakim zakresie zadania j.s.t. były współfinansowane ze środków unijnych.

W piśmie z 21 kwietnia 2015 r. Minister Finansów wyjaśnił, że choć zadania w zakresie zaspokajania potrzeb lokalnych związanych z drogami publicznymi stanowią zadania własne samorządów, są też dofinansowywane z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich. W latach 2013-2014 łączne dofinansowanie zadań własnych samorządów z tych dwóch źródeł wyniosło ogółem 10,5 mld zł, tj. w roku 2013 – 5,19 mld zł, a w roku 2014 – 5,3 mld zł. Minister Finansów wyróżnił trzy formy wsparcia zadań własnych samorządów.

Po pierwsze, w ramach budżetu środków europejskich w zakresie budowy i modernizacji dróg wypłacono beneficjentom samorządowym w 2013 r. kwotę ok. 3,58 mld zł, a w 2014 r. kwotę ok. 3,62 mld zł. Środki Unii Europejskiej współfinansowały zadania samorządowe w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych dla poszczególnych województw.

Po drugie, w budżecie państwa corocznie tworzona jest rezerwa subwencji ogólnej przeznaczona m.in. na dofinansowanie inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz inwestycji na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, a także na dofinansowanie zadania remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu. Rezerwą dysponuje Minister Finansów w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju, po zasięgnięciu opinii j.s.t. Minister poinformował, że w latach 2013-2014 przeznaczono po 336 mln zł każdego roku na dofinansowanie samorządowych zadań drogowych.

Po trzecie, zadania własne samorządów związane z budową, przebudową i remontami dróg mogą być dofinansowane lub finansowane przez budżet państwa w formie dotacji celowych, które występują w kilku postaciach. Środki te pochodzą z rezerw celowych lub z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Minister Finansów podkreślił, że mimo fakultatywnego charakteru przepisów o możliwości dofinansowania lub finansowania samorządowych zadań drogowych w formie dotacji celowych, z budżetu państwa corocznie są przekazywane znaczące środki na ten cel. W 2013 r. na wszystkie postacie dotacji celowych z zakresu dróg publicznych przekazano samorządowi środki budżetowe w wysokości ok. 1,27 mld zł, a w 2014 r. – ok. 1,35 mld zł.

Podstawowym kanałem wydatków budżetowych są obecnie dotacje celowe na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu wieloletniego uchwalonego przez Radę Ministrów „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”. Na zasadach tego programu następuje wydatkowanie środków budżetowych na dofinansowanie zadań własnych j.s.t. w zakresie przebudowy, budowy i remontu dróg powiatowych i gminnych, a podziału środków dokonuje się, stosując przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 316). Na ten cel przeznaczono w 2013 r. 497,8 tys. zł, a w 2014 r. – 695,3 tys. zł.

Podobny poziom wydatków budżetowych Minister Finansów odnotował w zakresie finansowania realizacji zadań związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz skutków klęsk

żywiolowych w infrastrukturze drogowej j.s.t. W 2013 r. na ten cel przeznaczono z budżetu państwa 596,7 tys. zł, a w 2014 r. – 544,9 tys. zł.

Pozostałe środki przekazano na dotacje celowe związane z realizacją konkretnych projektów drogowych (Projektu Drogowej Trasy Średnicowej II – Zachód na terenie miast Zabrze i Gliwice oraz Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego – Etap IV 2012-2015) oraz na dofinansowanie zadań własnych j.s.t. w ramach programów polityki rozwoju.

## II

Na rozprawie 22 kwietnia i 26 maja 2015 r. stawili się przedstawiciele Wnioskodawcy, Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, a także wezwani do udziału w rozprawie na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy o TK, przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli, Ministra Finansów, Marszałka Województwa Mazowieckiego, Marszałka Województwa Dolnośląskiego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Powiatów Polskich. Nie stawili się, wezwani na rozprawę, przedstawiciele Związku Gmin Wiejskich i Związku Miast Polskich.

Przedstawiciel Wnioskodawcy sprecyzował pkt 2 *petitum* wniosku, wnosząc o pominięcie w tym punkcie „art. 2 ust. 2 zd. 1”, dlatego że w pkt 1 *petitum* wniosku art. 2 ust. 2 został już wymieniony w całości w celu zbadania jego zgodności z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

Przedstawiciel Wnioskodawcy wyraził przekonanie, że wprowadzenie nowela nie jest oderwana od ustawy o drogach publicznych, jednak przepisy wskazujące na funkcje dróg (art. 5 – art. 7 u.d.p.) nie będą aplikowane w trybie kaskadowym, ponieważ nie jest w nim przewidziane współdziałanie z inną j.s.t., która ma przejąć drogę i związane z nią zadania publiczne. Sytuacja będzie podobna do tej, jaka występuje obecnie na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p., który to przepis obowiązuje w pełnym oderwaniu od art. 5 – art. 7 u.d.p., a drogi stają się gminne niezależnie od ich funkcjonalności i znaczenia w sieci drogowej. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego uznał, że podstawowe znaczenie ma ustawowy podział dróg na poszczególne kategorie. Zakładać należy racjonalność działania ustawodawcy, który bez wyraźnej intencji nie dąży do zniszczenia systemu kategoryzacji dróg. Uchwalone przepisy będą wpisane w obecnie obowiązujący tryb zmiany kategorii dróg opisany w art. 10 ust. 1-3 u.d.p. z odpowiednim odesłaniem do artykułów wcześniejszych. Jego odrębność będzie polegać tylko i wyłącznie na tym, że pojawi się dodatkowy obowiązek poinformowania jednostki niższego stopnia o planowanym przekazaniu drogi na podstawie uchwały.

Przedstawiciel Wnioskodawcy wyraził też zastrzeżenia do kierunku przekazywania dróg i związanych z nimi zadań publicznych w ramach zaskarżonego mechanizmu kaskadowej dekategoriacji na podstawie uchwał j.s.t. Nie jest możliwe przekazanie zadania wraz z drogą w kierunku wstępującym, tj. w kierunku drogi krajowej, nawet wówczas gdy w rzeczywistości nastąpiły odpowiednie zmiany funkcji drogi. Brak możliwości zastosowania kwestionowanego trybu w kierunku „do góry” zabezpiecza interes państwa oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, ale nie interes samorządu jako całości. Droga krajowa, która raz zostanie zdekategoriowana jako samorządowa, nie powróci w tym trybie do kategorii drogi krajowej.

Przedstawiciel Wnioskodawcy stwierdził, że ustawodawca tylko pozornie troszczy się o zachowanie kryterium funkcjonalności odcinka drogi przy podejmowaniu uchwał przez samorządy. Istnieć będą sytuacje, w których definicji dróg po prostu zastosować się nie da. Kwestionowany tryb kaskadowy nie przewiduje bowiem możliwości przekazania drogi z samorządu województwa wprost do gminy. Konieczne jest jej przekazanie najpierw do powiatu, nawet gdy dany odcinek drogi ewidentnie ma znaczenie tylko lokalne. Wątpliwe jest wówczas, jak prawidłowo stosować ustawowe definicje dróg. Sejmik województwa powinien zastosować w sposób pozytywny definicję drogi gminnej, ale wówczas przekazując drogę do powiatu nie jest spełniona definicja drogi powiatowej. Nawet przy założeniu związania organów j.s.t. ustawowymi definicjami dróg publicznych (art. 5-7 u.d.p.), uchwała sejmiku województwa będzie mieć dyskrejonalny charakter, nawet zakładając, że zamiarem województwa nie będzie wyzbycie się niechcianej przez województwo drogi. Sejmik podejmie dyskrejonalną uchwałę z pełną świadomością, że zaliczy drogę *de facto* gminną do sieci dróg powiatowych, choć nie posiada ona funkcjonalności odpowiadającej kategorii drogi powiatowej. Z tego powodu zostanie zaskarżona uchwała sejmiku województwa, że przekazano powiatowi drogę, która nie spełnia warunków art. 6a ust. 1 u.d.p., a cały tryb okaże się niefunkcjonalny. Podobny problem występuje na tle art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, gdy gmina podejmie uchwałę o przekazaniu drogi do samorządu województwa, a droga nie będzie mieć funkcjonalności drogi wojewódzkiej. Przepis ten jest zaprzeczeniem założenia, że uchwały będą musiały uwzględniać funkcjonalność drogi. Gmina nie będzie uwzględniać przy podejmowaniu uchwały wyłącznie ponadlokalnego charakteru odcinka drogi, skoro mechanizm kaskadowej dekategoriacji pozwala z powrotem przekazać ten odcinek gminie. Zakłada się więc z góry, że do województwa będą w przyszłości przekazywane również drogi o lokalnym charakterze.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżone przepisy.

Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, złożony w trybie kontroli prewencyjnej, zainicjował postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (dalej: ustawa zmieniająca).

1.1. Zgodnie z brzmieniem ustawy zmieniającej:

„Art. 1. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 i 843) w art. 10: 1) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

5. Odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej;

2) po ust. 5 dodaje się ust. 5a-5f w brzmieniu:

5a. Sejmik województwa może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi krajowej, o którym mowa w ust. 5. Ten odcinek drogi wojewódzkiej zostaje zaliczony do kategorii drogi powiatowej.

5b. Zarząd województwa informuje zarząd powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5a, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem.

5c. Rada powiatu może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej, o którym mowa w ust. 5a. Ten odcinek drogi powiatowej zostaje zaliczony do kategorii drogi gminnej.

5d. Zarząd powiatu informuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zamiarze podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5c, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem.

5e. Odcinek drogi wojewódzkiej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi powiatowej. Przepisy ust. 5c i 5d stosuje się odpowiednio.

5f. Odcinek drogi powiatowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej.

Art. 2. 1. Rada gminy, w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi gminnej odcinek drogi, który został zaliczony do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym.

2. Odcinek drogi, o którym mowa w ust. 1, zostaje zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej. Przepisy art. 10 ust. 5a-5d ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”.

1.2. Ustawa zmieniająca jest efektem prac parlamentarnych nad trzema poselskimi projektami ustaw:

– projektem ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych, wniesionym przez posłów 25 października 2012 r. (druk nr 1031, VII kadencja Sejmu);

– projektem ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych, wniesionym przez posłów 6 listopada 2012 r. (druk nr 1032, VII kadencja Sejmu);

– projektem ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wniesionym przez posłów 23 listopada 2012 r. (druk nr 1033, VII kadencja Sejmu), który został uzupełniony autopoprawką.

Wymienione projekty ustawy, rozpatrywane łącznie w toku procesu legislacyjnego, zawierały odmienne propozycje zmiany art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460; dalej: u.d.p.) w obecnym brzmieniu, tj. w kwestii przypisania określonej kategorii drogi publicznej odcinkom dróg zastępowanych przez nowo wybudowane równoległe odcinki dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych. Żaden z projektów poselskich nie przewidywał „kaskadowego” mechanizmu przekazywania odcinków dróg zastępowanych między jednostkami samorządu terytorialnego na podstawie uchwały jednostki wyższej kategorii ani też mechanizmu „naprawczego” przyznanego gminom. Kwestionowane przez Wnioskodawcę przepisy zostały dodane do projektu ustawy na ostatnim etapie prac parlamentarnych, stanowiąc uzupełnienie uregulowanego w niej automatycznego przekazywania *ex lege* określonych odcinków dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych zastąpionych drogami nowo wybudowanymi poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego.

1.3. Istotną zmianą legislacyjną w ustawie zmieniającej jest uchylenie obecnego brzmienia art. 10 ust. 5 u.d.p. i wynikającej z niego normy prawnej na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy zmieniającej. Uchylenie art. 10 ust. 5 u.d.p. w obecnym brzmieniu stanowiło podstawowe założenie wszystkich trzech projektów poselskich. Zmiany za każdym razem uzasadniano tym, że obecny automatyzm przejmowania zastępowanych odcinków dróg wyłącznie przez gminy jest rozwiązaniem niefunkcyjnym, rodzącym sytuacje konfliktowe, ponieważ pomija okoliczności konkretnych wypadków, a więc abstrahuje od funkcji i znaczenia przekazanej drogi w sieci drogowej.

1.4. Wnioskodawca nie zaskarżył w niniejszym postępowaniu uchylenia art. 10 ust. 5 u.d.p. Kwestionuje natomiast wprowadzenie w miejsce obecnego brzmienia art. 10 ust. 5 u.d.p. „kaskadowej” procedury zmiany kategorii dróg publicznych zastępowanych przez wybudowane równolegle do nich nowe odcinki dróg. Wnioskodawca nie skarży przy tym pierwszego automatycznego „kaskadowego” rozdzielania dróg zastępowanych (z mocy prawa) między samorząd województwa, powiatu i gminy. W pierwszym etapie istniejące odcinki dróg publicznych, zastępowane nowymi odcinkami dróg, będą pozbawiane dotychczasowej kategorii z mocy prawa (*ex lege*) i zaliczane z mocy prawa (*ex lege*) do kategorii niższej odpowiednio o jeden szczebel podziału terytorialnego kraju.

Zarzut niezgodności z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji stawia wyłącznie względem dalszego postępowania z drogami zastąpionymi, które z mocy prawa stały się mieniem właściwej j.s.t. Jest to mechanizm „kaskadowego” przekazywania tych dróg na podstawie uchwał podejmowanych przez organy j.s.t., uzupełniający rozdział odcinków dróg z mocy ustawy. W drugim etapie jednostki samorządu terytorialnego, które na podstawie dodanych ustawą zmieniającą art. 10 ust. 5, 5e i 5f u.d.p. otrzymają odcinki dróg z mocy prawa, będą mogły wykorzystać dalszą procedurę „kaskadowej” zmiany kategorii drogi na podstawie uchwały swego organu stanowiącego w celu przekazania drogi innej j.s.t. Pozbawienie drogi jej kategorii i zaliczenie do kategorii niższej o jeden szczebel podziału terytorialnego kraju dotyczyć będzie jedynie samorządu wojewódzkiego i powiatowego, ponieważ odcinki dróg powiatowych, zastąpione przez drogi nowo wybudowane, zostaną zaliczone do dróg gminnych „automatycznie” na podstawie art. 10 ust. 5f u.d.p. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

1.5. Kolejną zmianą legislacyjną jest wprowadzenie trybu „naprawy” sytuacji tych gmin, które na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w obecnym brzmieniu przejmowały z mocy prawa zadania zarządzania i utrzymywania odcinków dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych, zastąpionych przez odcinki nowo wybudowane. Ustawa zmieniająca przewiduje znów dwuetapowość procedury „naprawczej”, przy czym Wnioskodawca zaskarżył zgodność z Konstytucją obu procedur (w ramach mechanizmu „naprawczego”) przekazywania dróg dotychczas nabytych przez gminy.

Z jednej strony, przyznaje się radzie gminy możliwość pozbawienia, w drodze uchwały, odcinka drogi, zaliczonego do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w obecnym brzmieniu, nadanej mu z mocy prawa kategorii drogi gminnej (art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej). Odcinek ten zostanie zaliczony z mocy prawa do kategorii drogi wojewódzkiej. Jest to rozwiązanie ograniczone czasowo, ponieważ rada gminy będzie mogła podjąć wskazaną uchwałę w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej). Wnioskodawca kwestionuje zgodność tego rozwiązania z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

Z drugiej strony po zastosowaniu mechanizmu „naprawczego” możliwe będzie „zwrotne” wykorzystanie przez samorządy wojewódzki i powiatowy możliwości podjęcia przez sejmik województwa uchwały, skutkującej zaliczeniem przekazanej przez gminę drogi do kategorii drogi powiatowej, a przez radę powiatu – uchwały skutkującej zaliczeniem przekazanej przez województwo dawnej drogi gminnej z powrotem gminie miejsca jej położenia. Wnioskodawca zarzuca powyższemu rozwiązaniu niezgodność z art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji. W szczególności wskazuje, że żaden przepis ustawy zmieniającej nie pozwoli gminie, do której wróci droga przekazana przez nią samorządowi województwa, ponownie „zrzec” się przekazanego odcinka drogi. Art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej potencjalnie dotyczyć będzie drogi ponownie zwróconej, gdyż stanowi ona nadal odcinek nabyty niegdyś przez gminy z mocy prawa na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w dotychczasowym brzmieniu. Jednak tryb „naprawczy” będzie mógł być stosowany jedynie w ciągu 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej. Należy się więc spodziewać, że przekazanie gminie z powrotem tej drogi nastąpi z reguły już po upływie 90 dni.

## 2. Problem konstytucyjny.

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie polega na ocenie zgodności z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji uchwalonych rozwiązań ustawowych, przewidujących nowy mechanizm trwałego przypisywania jednostkom samorządu terytorialnego (dalej również j.s.t) zadań publicznych z zakresu dróg po podjęciu przez organ innej jednostki samorządowej uchwały o pozbawieniu danego odcinka drogi jej dotychczasowej kategorii drogi publicznej.

W ocenie Wnioskodawcy, wybór przez ustawodawcę formy prawnej uchwały organu stanowiącego j.s.t. jako aktu prawnego, na podstawie którego dochodzi do powiększenia zakresu wykonywanych zadań publicznych w zakresie dróg przez inną j.s.t., narusza konstytucyjne relacje pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Umożliwia w szczególności organom samorządu powiatowego określanie zadań gmin i wkroczenie w konstytucyjny zakres samodzielności gminy. Przyjęte rozwiązania pozostają w sprzeczności z podstawowymi instytucjami prawnymi odnoszącymi się do wzajemnych relacji pomiędzy gminą a jednostkami samorządu terytorialnego innych szczebli, czyniąc jednostki wyższego stopnia jednostkami nadrzędnymi i nadzorczymi nad j.s.t. innej kategorii.

Ponadto zakwestionowane przepisy dokonują przeniesienia na rzecz jednostek samorządu uprawnień przysługujących wyłącznie państwu w zakresie ustawowego określania zadań jednostek samorządu terytorialnego i zezwalają im na samodzielne decydowanie w akcie podstawowym o zakresie zadań jednostek samorządowych innych szczebli. Uchwalona ustawa nie spełnia warunku zupełności regulacji określających wypadki, w których określone zadania publiczne wykonują j.s.t. określonego szczebla. Ustawa wyznacza zbyt ogólne ramy, w jakich j.s.t. mogą przekazywać sobie wzajemnie zadania. W efekcie o zakresie zadań powiatu w zakresie dróg publicznych rozstrzygać będzie sejmik województwa, o zakresie zadań gminy – rada powiatu, a o zakresie zadań województwa – rada gminy, a nie ustawodawca.

Wnioskodawca nie zakwestionował zgodności zaskarżonych regulacji z zasadą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji), z zasadą podmiotowości prawnej gminy i jej uczestnictwa w obrocie cywilnoprawnym, czyli z zasadą samodzielności majątkowej j.s.t. (art. 165 ust. 1 Konstytucji), ani też z gwarancją sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

### 3. Wnioski z analizy dotychczasowego sposobu podziału zadań z zakresu dróg publicznych.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny wniosku, Trybunał ustalił stan prawny w zakresie rozdziału zadań dotyczących dróg publicznych pomiędzy jednostki i organy administracji publicznej. Trybunał stwierdził zgodnie z obowiązującym dotychczas ustawodawstwem, co następuje.

3.1. Ustawodawca konsekwentnie dotychczas rozdzielał odcinki dróg i związane z nimi zadania publiczne między wszystkie istniejące w danym czasie podmioty władzy publicznej funkcjonujące na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego kraju. Jeżeli istniał w danym czasie samorząd terytorialny, za zarząd drogami odpowiedzialne były zarówno organy administracji państwowej, jak i poszczególne kategorie jednostek samorządu terytorialnego. W ustawach zwykłych dokonywano wówczas rozdziału zadań i kompetencji w zakresie budowy, utrzymania, zarządzania i remontowania odcinków dróg publicznych między jednostki rządowe i samorządowe, funkcjonujące na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego kraju.

3.1.1. W okresie międzywojennym drogi publiczne dzielono na państwowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne, zgodnie z podziałem terytorialnym odrodzonego państwa polskiego. Koszty budowy i utrzymania dróg państwowych pokrywał Skarb Państwa, a utrzymania dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych dokonywano odpowiednio z funduszków wojewódzkiego lub powiatowego związku samorządowego lub na koszt gminy (art. 1 pkt 1-4 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1921 r. Nr 6, poz. 32; dalej: ustawa z 1920 r.).

Po zniesieniu instytucji samorządu terytorialnego i po wprowadzeniu jednolitej władzy państwowej w terenie ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130), liczba dróg państwowych stopniowo zmniejszyła się do dwóch kategorii: dróg państwowych i lokalnych (art. 1 dekretu z dnia 4 sierpnia 1956 r. o podziale dróg publicznych, Dz. U. Nr 35, poz. 158; dalej: dekret z 1956 r.). Następnie dodano trzecią kategorię dróg zakładowych (ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych, Dz. U. Nr 20, poz. 90, ze zm.; dalej: ustawa z 1962 r.). W 1985 r. wyodrębniono czwartą kategorię dróg państwowych – drogi wojewódzkie, dzieląc drogi państwowe na kategorie dróg: krajowych, wojewódzkich, gminnych lub lokalnych miejskich oraz zakładowych (u.d.p. w brzmieniu pierwotnym).

Po reaktywacji samorządu terytorialnego w 1990 r., z dniem 27 maja 1990 r. do zakresu działania gminy zaliczono sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, czyniąc zadaniem własnym gminy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie spraw gminnych dróg, ulic, mostów i placów (art. 7 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95, ze zm.). Zadaniem własnym gminy stało się zadanie finansowania modernizacji, utrzymania i ochrony sieci dróg gminnych i lokalnych miejskich (art. 7 ust. 1 u.d.p. w brzmieniu pierwotnym). Organy gminy przejęły zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (art. 1 ustawy

z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 34, poz. 198, ze zm.). Gminy przejęły wówczas także niektóre dotychczasowe kompetencje wojewódzkich rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego (u.d.p. znowelizowana w 1990 r.). Kolejne zadania i kompetencje administracji rządowej przekazano gminom od 1 stycznia 1996 r. Gminom warszawskim i miasta stołecznego Warszawy oraz wymienionym w załączniku gminom o statusie miasta przekazano dotychczasowe zadania wojewodów do zarządzania w granicach miast siecią dróg krajowych i wojewódzkich oraz planowania i finansowania utrzymania i ochrony dróg krajowych i wojewódzkich, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz. U. Nr 141, poz. 692).

3.1.2. Od 1 stycznia 1999 r. zostały powołane dwie kolejne kategorie samorządu terytorialnego: samorząd powiatowy (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.; dalej: u.s.p.) i samorząd województwa (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.; dalej: u.s.w.). Ustawy powierzają samorządom zadania własne związane z drogami publicznymi: gminom – sprawy „gminnych dróg, ulic, mostów i placów (...)” (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g.), powiatom – zadania publiczne określone ustawami, do których ustawa zalicza zadania własne w zakresie dróg publicznych (art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 pkt 6 u.s.p.), samorządowi województwa – zadania publiczne jako zadania własne w zakresie dróg publicznych (art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 14 ust. 1 pkt 10 u.s.w.).

Obecny rozdział zadań i kompetencji z zakresu dróg publicznych opiera się na katalogu kategorii dróg publicznych. Od 1 stycznia 1999 r. znajdują zastosowanie przyjęte w ustawie definicje dróg krajowych (art. 5 ust. 1 u.d.p.), wojewódzkich (art. 6 ust. 1 u.d.p.), powiatowych (art. 6a ust. 1 u.d.p.) i gminnych (art. 7 ust. 1 u.d.p.), do których zostały dostosowane warunki techniczne oraz podział dróg na klasy wynikające ze względów funkcjonalno-technicznych. Drogi publiczne zostały podzielone na kategorie dróg krajowych, zarządzanych w ramach administracji rządowej, oraz na kategorie dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, zarządzanych przez właściwe jednostki samorządowe (art. 2 ust. 1 u.d.p.).

3.2. Trybunał stwierdza, że podstawowe kryterium rozdziału dróg i związanych z nimi zadań publicznych stanowiło znaczenie terytorialno-ekonomiczne drogi lub funkcja odcinka drogi w sieci drogowej. Podstawowym materialnym kryterium rozdziału zadań z zakresu dróg były zatem ustawowe definicje dróg zaliczanych do odpowiedniej kategorii drogi. Co więcej, ustawowe definicje dróg zaliczanych do poszczególnych kategorii dróg publicznych zarządzanych przez organy administracji występujące na danym szczeblu podziału terytorialnego kraju odznaczały się podobnymi parametrami i charakterystyką drogi.

3.2.1. W okresie międzywojennym za drogi państwowe uznać należało drogi mające znaczenie ogólnopaństwowe, za drogi wojewódzkie – drogi mające znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne dla województw, za drogi powiatowe – drogi mające znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne dla powiatów, a za drogi gminne – wszelkie drogi publiczne niezaliczone do jednej z trzech poprzednich kategorii oraz ulice i place miejskie (art. 1 pkt 1-4 ustawy z 1920 r.).

Na podstawie dekretu z 1956 r. i ustawy z 1962 r. drogami państwowymi stały się dotychczasowe drogi państwowe i powiatowe, a na przyszłość były do nich zaliczane drogi mające znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne ogólnopaństwowe lub regionalne. Państwowymi drogami lokalnymi stały się dotychczasowe drogi gminne oraz drogi mające miejscowe znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne oraz ulice i place miejskie, osiedlowe i wiejskie. Drogi zakładowe miały zaś stanowić dojazdy od dróg państwowych lub lokalnych do określonych przedsiębiorstw, zakładów i instytucji.

Po 1985 r. drogi państwowe zaliczane były do odpowiedniej kategorii z uwagi na funkcję drogi w sieci drogowej (u.d.p. w pierwotnym brzmieniu). Do dróg krajowych zaliczano drogi o znaczeniu ogólnokrajowym, obronnym, łączące stolicę z miastami będącymi siedzibami wojewódzkich rad narodowych, stanowiące jedno z najważniejszych połączeń międzywojewódzkich lub będące inną drogą o znaczeniu gospodarczym i turystycznym. Do wyodrębnionej wówczas nowej kategorii dróg wojewódzkich przekazano odcinki dróg stanowiące połączenie między miastami niezaliczone do dróg krajowych, odcinki dróg łączące miasta z miejscowościami, w których znajdowały się siedziby rad narodowych stopnia podstawowego oraz łączące te miejscowości z wsiami, stacjami kolejowymi i portami, odcinki dróg stanowiące połączenie dzielnic w miastach, odcinki stanowiące ważne połączenia w skali obszaru, aglomeracji, miasta lub zespołu osiedli. Do dróg gminnych i lokalnych miejskich zaliczano pozostałe drogi niezaliczone do innej kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć służącą miejscowym potrzebom. Do dróg zakładowych zaliczano odcinki dróg niezaliczone do pozostałych kategorii, które były potrzebne przedsiębiorstwom, zakładom i instytucjom publicznym.

3.2.2. Obecnie po zakończeniu procesu stopniowego przekazywania jednostkom samorządowym zadań i kompetencji z zakresu dróg publicznych, do kategorii dróg krajowych u.d.p. zalicza autostrady i drogi ekspresowe, drogi międzynarodowe i drogi o znaczeniu obronnym (art. 5 ust. 1 pkt 1, 2 i 7 u.d.p.), których status wynika z odrębnych przepisów, a także wymagające samodzielnego ustalenia ich funkcji przez organ zaliczający: drogi leżące w ciągach autostrad i dróg ekspresowych do czasu wybudowania tych ostatnich, drogi stanowiące połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych, określone drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych, drogi alternatywne dla autostrad płatnych i drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich (art. 5 ust. 1 pkt 1, 3, 4, 5 i 6 u.d.p.). Do dróg wojewódzkich u.d.p. zalicza odcinki dróg z uwagi na funkcję drogi stanowiącej takie połączenie między miastami, które ma znaczenie dla województwa, lub drogi stanowiącej drogę o znaczeniu obronnym, która nie została zaliczona do dróg krajowych (art. 6 ust. 1 u.d.p.). Ustawowym kryterium zaliczenia drogi do dróg powiatowych jest funkcja odcinka drogi stanowiącego połączenie miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin lub stanowiącego połączenie miast będących siedzibami gmin między sobą (art. 6a ust. 1 u.d.p.). Kryterium zaliczenia drogi przez radę gminy do kategorii drogi gminnej stanowi lokalne znaczenie odcinka drogi i jego funkcja jako elementu uzupełniającej sieci dróg publicznych służących miejscowym potrzebom (art. 7 ust. 1 u.d.p.).

3.3. Trybunał ustalił, że skutek zaliczenia określonego odcinka drogi do jednej z istniejących kategorii dróg publicznych nie następował i nie następuje z mocy prawa (*ex lege*). Konieczne było i nadal jest wymagane zastosowanie definicji ustawowej przez organ właściwy do zaliczenia lub pozbawienia drogi jej dotychczasowej kategorii.

3.3.1. W okresie międzywojennym odcinek drogi stawał się drogą o określonej kategorii po zaliczeniu go do niej przez właściwy organ władzy publicznej. Do dróg państwowych zaliczano drogi uznane przez Sejm w odpowiedniej ustawie (np. w ustawie z dnia 23 czerwca 1921 r. w przedmiocie rozszerzenia sieci dróg państwowych, Dz. U. Nr 63, poz. 387). W wypadku dróg samorządowych podstawą zaliczenia były akty prawa miejscowego. Do dróg wojewódzkich zaliczano odcinki dróg w uchwale wojewódzkiego związku samorządowego, odcinki dróg zaliczano do dróg powiatowych w uchwale powiatowego związku samorządowego, a pozostałe drogi, ulice i place uznawano za drogi gminne w uchwale rady gminy.

W okresie powojennym w sytuacji istnienia tylko dwóch kategorii dróg (dekret z 1956 r.), większość dróg przedwojennych została zaliczona do jednej z tych kategorii na podstawie skonsolidowania dotychczasowych kategorii dróg. Nowe drogi zaliczane były do kategorii drogi państwowej na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów. Pozostałe odcinki nowych dróg należało zaliczyć do dróg lokalnych. Po wprowadzeniu w 1985 r. nowej kategorii dróg wojewódzkich do kategorii drogi krajowej zaliczano odcinki dróg na podstawie uchwały Rady Ministrów, podjętej na wniosek i po zasięgnięciu opinii właściwych organów. Do kategorii państwowych dróg wojewódzkich zaliczano odcinki dróg na podstawie rozporządzenia właściwego ministra, na wniosek i po zasięgnięciu opinii właściwych organów. Do państwowych dróg gminnych i lokalnych miejskich zaliczano pozostałe drogi na podstawie uchwały wojewódzkiej rady narodowej, po zasięgnięciu „jedynie” opinii właściwych rad narodowych stopnia podstawowego. Do dróg zakładowych służących przedsiębiorstwom i zakładom zaliczano odcinki dróg na podstawie uchwały właściwej rady narodowej stopnia podstawowego.

3.3.2. Także obecnie ustawowe definicje dróg nie powodują zaliczenia drogi *ex lege* do jednej z czterech kategorii. Zaliczanie dróg następuje na podstawie stosownego aktu prawnego, a przesłanki zaliczenia (definicje dróg) stosują właściwe organy administracji. Odcinki dróg są zaliczane do kategorii dróg krajowych na podstawie rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu, wydanego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i z Ministrem Obrony Narodowej, oraz po zasięgnięciu opinii organów samorządowych szczebla wojewódzkiego, tj. właściwych sejmików województw, a w miastach na prawach powiatu – po zasięgnięciu opinii rad właściwych miast (art. 5 ust. 2 u.d.p.). Odcinki dróg otrzymują kategorię publicznej drogi wojewódzkiej nie *ex lege*, ale dopiero po wejściu w życie uchwały sejmiku właściwego województwa, podjętej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu i ministrem właściwym do spraw obrony narodowej (art. 6 ust. 2 u.d.p.). Odcinki dróg otrzymują kategorię publicznej drogi powiatowej po wejściu w życie uchwały rady właściwego powiatu, podjętej w porozumieniu z zarządem właściwego województwa i po zasięgnięciu przez powiat zarówno opinii organów wykonawczych (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega dany odcinek drogi, jak i opinii zarządów sąsiednich powiatów lub prezydentów sąsiednich miast na prawach powiatów (art. 6a ust. 2 u.d.p.). Odcinki dróg otrzymują kategorię publicznej drogi gminnej po wejściu w życie uchwały rady właściwej gminy; formalnym warunkiem podjęcia uchwały przez radę gminy jest zasięgnięcie opinii zarządu właściwego powiatu (art. 7 ust. 2 u.d.p.).

3.4. Trybunał ustalił, że konsekwencją publicznoprawnego aktu zaliczenia drogi do danej kategorii dróg publicznych jest nabycie własności tej drogi przez jej zarządcę. Decyzje o trwałym przekazaniu zadań w zakresie dróg są związane z przekazaniem j.s.t. własności odcinków dróg publicznych.

3.4.1. Z charakteru własności samorządowej wynika autonomiczny (niewywodzący się z treści publicznego zadania utrzymania drogi) obowiązek właściciela publicznego do wykonywania zarządu powierzonym mu mieniem publicznym, bez względu na jego charakter, co wynika z istnienia zadania utrzymania gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej (art. 7 ust. 1 pkt 15 u.s.g.), powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 19 u.s.p.) oraz dysponowania mieniem wojewódzkim (art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.w.). Trybunał wielokrotnie przypominał w swoim orzecznictwie, że przysługująca j.s.t. własność nieruchomości musi być podporządkowana zadaniom publicznym, które jednostki te mają realizować (por. wyrok TK z 21 października 2008 r., sygn. P 2/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 139). Własność komunalna jest bowiem majątkowym zabezpieczeniem realizacji zadań publicznych j.s.t. (por. wyroki TK z: 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4; 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17; 13 marca 2014 r., sygn. P 38/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 31). Jednostki samorządu mają zatem obowiązek chronić i utrzymywać składniki mienia koniecznego do wykonywania przez nie zadań publicznych.

3.4.2. Obecnie zdecydowana większość dróg publicznych jest własnością jednostek samorządowych, którym powierzono zadanie publiczne sprawowania nad nimi zarządu.

Od 1998 r. drogi zaliczone do dróg krajowych stanowią z mocy prawa własność Skarbu Państwa (art. 2a ust. 1 u.d.p.). Drogi zakwalifikowane jako drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią z mocy prawa odpowiednio własność właściwego województwa, powiatu lub gminy (art. 2a ust. 2 u.d.p.). Przepisy te dotyczą dróg nowo budowanych oraz dróg, które zostały zdekatęgowane.

Bardziej złożony jest stan właścicielski „starszych” dróg publicznych zaliczonych z dniem 1 stycznia 1999 r. do dróg samorządowych. Z dniem 27 maja 1990 r. nastąpiła komunalizacja dróg przekazanych gminom w zarząd, gdyż gminy nabyły z mocy prawa własność przekazanych im dróg publicznych. Powyższe przepisy dotyczyły jednak własności dróg, które znajdowały się we własności państwa, tymczasem wiele odcinków dróg znajdowało się wówczas na gruntach należących do osób trzecich.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. uporządkowano w decydującej mierze stan właścicielski tych dróg. Na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.; dalej: p.w.u.r.a.p.), nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub j.s.t., nie stanowiące ich własności a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych j.s.t. za odszkodowaniem. Przepis dotyczył jedynie tych dróg, które w dniu wystąpienia skutku *ex lege* (tj. 1 stycznia 1999 r.) zostały prawnie zaliczone do stosownej kategorii drogi gminnej. Inne grunty prywatne, zajęte pod drogi publiczne i spełniające *de facto* charakter i funkcję drogi publicznej, nie zostały skomunalizowane na podstawie tego przepisu (por. A. Bura, *Przejmowanie gruntów zajętych pod drogi publiczne*, „Samorząd Terytorialny” nr 5/2001, s. 18).

1 stycznia 1999 r., na podstawie art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p., znacjonalizowane zostały również nieruchomości pozostające 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa, niestanowiące jego własności, a zajęte pod drogi publiczne (wówczas państwowe) krajowe i wojewódzkie. Od 1 stycznia 1999 r. stały się one z mocy prawa własnością Skarbu Państwa za odszkodowaniem. Było to konieczne, by mogły mieć do nich zastosowanie nowe przepisy stanowiące, że drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu i gminy (art. 2a u.d.p.). Zaliczenie do odpowiedniej kategorii drogi samorządowej i ustalenie własności właściwej jednostki samorządowej następowo z uwagi na treść rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich (Dz. U. Nr 160, poz. 1071; dalej: rozporządzenie z 15 grudnia 1998 r.) lub na podstawie art. 103 ust. 3 p.w.u.r.a.p. w razie niezaliczenia odcinka drogi do dróg wojewódzkich w tym rozporządzeniu, co powodowało zaliczenie drogi z mocy prawa do drogi powiatowej.

Tym samym, od 1 stycznia 1999 r. większość dróg powiatowych i wojewódzkich została nabyta na własność przez samorządy powiatowe i wojewódzkie. Art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p. dotyczył jednak jedynie tych dróg, które 31 grudnia 1998 r. były prawnie zaliczone do kategorii państwowej drogi krajowej lub wojewódzkiej. Inne grunty prywatne, nawet zajęte pod drogi publiczne i spełniające *de facto* charakter i funkcję drogi publicznej, nie zostały znacjonalizowane na podstawie tego przepisu (por. A. Bura, *Przejmowanie ...*, s. 18), a więc nie weszły od 1 stycznia 1999 r. do zasobu własności samorządowej powiatowej lub wojewódzkiej, mimo obowiązywania art. 2a ust. 2 u.d.p. Jest to jednak wyjątkowe odstępstwo od generalnej zasady, że własność drogi podąża za podmiotem, któremu zostało powierzone zadanie utrzymywania i finansowania zarządu danym odcinkiem drogi.



3.5. Następnie Trybunał ustalił, że podobnie jak zaliczenie drogi do określonej kategorii, także zmiana kategorii istniejących dróg publicznych nie następowała i nie następuje *ex lege*. W dotychczas obowiązujących ustawach szczególnych z zakresu dróg publicznych ustawodawca w różny sposób regulował zagadnienie zmiany kategorii istniejącej drogi publicznej, a więc trwałej zmiany zadań i kompetencji w zakresie utrzymania i finansowania odcinków dróg publicznych.

3.5.1. W okresie międzywojennym możliwe było przenoszenie całej drogi lub jej odcinków z jednej kategorii do drugiej. Podstawą prawną osiągnięcia skutku dekategoryzacji drogi był akt prawny podejmowany przez jednostkę wyzbywającą się drogi (art. 4 ustawy z 1920 r.). W wypadku dróg państwowych konieczne było uchwalenie aktu prawnego o randze ustawy, w której odmawiano charakteru drogi państwowej wyszczególnionym odcinkom dróg (np. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1927 r. o zmianach w sieci publicznych dróg państwowych, Dz. U. Nr 91, poz. 817). W odniesieniu do dróg samorządowych obowiązywała ta sama reguła. Przeniesienia drogi wojewódzkiej do innej kategorii dokonywano na podstawie uchwały wojewódzkiego związku samorządowego. Przeniesienia drogi powiatowej do innej kategorii dokonywano na podstawie uchwały powiatowego związku samorządowego. Przeniesienia drogi gminnej do innej kategorii następowało na podstawie uchwały rady gminnej, w tym jednak wypadku dopiero po jej zatwierdzeniu przez wydział powiatowy.

Po zniesieniu instytucji samorządu terytorialnego i po wprowadzeniu jednolitej władzy państwowej w terenie wszystkie drogi były drogami państwowymi. W czasie gdy istniały jedynie dwie kategorie dróg, droga lokalna otrzymywała kategorię drogi państwowej po wejściu w życie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów. Z kolei pozbawienie drogi charakteru drogi państwowej na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów skutkowało automatycznym zaliczeniem tego odcinka z mocy prawa do kategorii dróg lokalnych. Taki skutek wynikał wprost z przepisu prawa, ponieważ do zaliczenia w tym wypadku drogi do dróg lokalnych nie było wymagane powzięcie uchwały właściwej rady narodowej o zaliczeniu drogi do tej kategorii (art. 4 ust. 1 i 3 dekretu z 1956 r.), także po wprowadzeniu kategorii dróg zakładowych (ustawa z 1962 r.).

3.5.2. W 1985 r. wprowadzono nowe zasady dekategoryzacji odcinków dróg zaliczonych do jednej z czterech kategorii. Warunkiem zmiany kategorii istniejącej drogi było pozytywne zaliczenie tej drogi do innej kategorii. Zaliczenie odcinka do dróg krajowych następowało w uchwale Rady Ministrów (art. 5 ust. 2 u.d.p. w brzmieniu pierwotnym), o zaliczeniu drogi do dróg wojewódzkich decydowano w rozporządzeniu właściwego ministra (art. 6 ust. 2 u.d.p. w brzmieniu pierwotnym), a do dróg gminnych – w uchwale wojewódzkiej rady narodowej (art. 7 ust. 2 u.d.p. w brzmieniu pierwotnym).

W latach 1985-1998 obowiązywała również regulacja szczególna odnosząca się wyłącznie do zmiany kategorii odcinków dróg pozostałych po zbudowaniu nowej obwodnicy miejscowości lub lokalnego przełożenia. Taki odcinek drogi był zaliczany, w zależności od komunikacyjnego znaczenia, do kategorii drogi wojewódzkiej, gminnej, lokalnej miejskiej lub zakładowej, początkowo przez wojewódzką radę narodową (art. 10 ust. 3 u.d.p. w brzmieniu pierwotnym). Po powołaniu samorządu gminnego w 1990 r. gminy przejęły kompetencję w zakresie zaliczania odcinka drogi (krajowej, wojewódzkiej, gminnej lub lokalnej miejskiej), pozostałego po zbudowaniu obwodnicy miejscowości lub lokalnym przełożeniu, do odpowiedniej kategorii dróg w zależności od jego komunikacyjnego znaczenia. Art. 10 ust. 3 u.d.p. w brzmieniu pierwotnym został zmieniony w chwili wejścia w życie ustaw wprowadzających reformę samorządową w 1998 r., bez uzasadnienia tej zmiany.

3.5.3. Reforma samorządowa z 1998 r. wpłynęła przede wszystkim na ukształtowanie regulacji dotyczących przekazywania odcinków dróg publicznych między zarządcami samorządowymi. Wprowadzono wówczas obecnie obowiązujący „ogólny” tryb dekategoryzacji odcinków dróg publicznych opierający się na konieczności powzięcia dwóch uchwał organów stanowiących *j.s.t.* Do zmiany kategorii istniejącego odcinka drogi publicznej konieczne jest zarówno pozbawienie go dotychczasowej kategorii, jak i zaliczenie do innej kategorii. Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem wyłączenia drogi z użytkowania (wyłączenia z sieci dróg publicznych w ogóle), jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii we właściwym trybie (art. 10 ust. 3 u.d.p. w obecnym brzmieniu).

3.6. Trybunał wskazuje również, że podczas rozdzielania odcinków dróg między zarządców oraz dekategoryzacji dróg zupełnie wyjątkowo znaczenie lub funkcja drogi nie miały znaczenia.

3.6.1. Do pierwszego rodzaju sytuacji zaliczyć można rozdział istniejących dróg publicznych w związku z wejściem w życie reformy samorządowej w 1998 r. O ile dotychczasowe drogi zarządzane przez gminy stały się drogami gminnymi, o tyle w sprawie przypisania dróg państwowych do samorządów powiatowych i wojewódzkich ustawa przyjęła rozwiązanie szczególne. O rozdziale dróg państwowych między administrację centralną, samorządy wojewódzkie i samorządy powiatowe zdecydowała Rada Ministrów. Radzie Ministrów pozostawiono wskazanie, które z dotychczasowych dróg państwowych (krajowych i wojewódzkich) mają pozostać przy administracji centralnej, a które po reformie samorządowej decyzją Rady Ministrów powinny znaleźć się w kategorii

dróg wojewódzkich. Pozostałe drogi krajowe i wojewódzkie, które nie zostały wymienione w rozporządzeniu, miały zostać zaliczone z mocy prawa do kategorii dróg powiatowych (art. 103 ust. 1 p.w.u.r.a.p.). Rada Ministrów określiła w rozporządzeniu wykaz dróg krajowych i dróg wojewódzkich (załączniki nr 1 i 2 do rozporządzenia z 15 grudnia 1998 r.) z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1999 r. Podstawą prawną rozporządzenia nie były przepisy u.d.p. i ustaw samorządowych, w tym obowiązujące obecnie definicje dróg publicznych, gdyż rozporządzenie zostało wydane przed ich wejściem w życie.

3.6.2. Drugim rodzajem sytuacji, w których ustawodawca abstrahuje od kategorii dróg publicznych, są wypadki nabywania zadań i własności dróg *ex lege*. Obowiązują one wówczas, gdy ustawodawca zalicza z mocy prawa do określonej kategorii dróg odcinek drogi nowo wybudowany lub już istniejący. Obecnie obowiązują dwie regulacje tego typu.

Każdy nowo budowany odcinek drogi umieszczony w ciągu istniejącej już drogi zostaje zaliczony z mocy prawa do kategorii drogi, w której ciągu leży (art. 10 ust. 4 u.d.p.). Wskazanie właściwej kategorii drogi odbywa się pośrednio w ramach stanu faktycznego, tj. w wyniku dobudowania w ramach ciągu nowego fragmentu dotychczasowej drogi krajowej, wojewódzkiej, powiatowej czy gminnej. Dostosowanie standardu i funkcji nowego fragmentu drogi do standardu i kategorii drogi już istniejącej uzasadnia skutek z mocy prawa, gdyż realizuje związaną definicjami drogi krajowej, wojewódzkiej, powiatowej czy gminnej (art. 2 ust. 2 u.d.p.).

Z kolei powodem uchwalenia kwestionowanych przepisów ustawy zmieniającej jest art. 10 ust. 5 u.d.p. w obecnym brzmieniu, wprowadzony ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1953). Zgodnie z tym przepisem, odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej. Art. 10 ust. 5 u.d.p. przewiduje, że zarówno pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, jak i zaliczenie drogi do nowej kategorii – wyłącznie do kategorii drogi gminnej, następuje z mocy ustawy w razie ziszczenia się stanu faktycznego określonego w tym przepisie. Żaden organ administracji rządowej lub samorządowej nie wydaje aktu prawnego w tej sprawie, nie mają także zastosowania ustawowe definicje dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Tym samym art. 10 ust. 5 u.d.p. stanowi przepis szczególny wobec przepisów ogólnych dotyczących trybu podejmowania decyzji w tej sprawie (art. 10 ust. 1-3 u.d.p.), jak i w zakresie materialnych przesłanek zaliczania odcinków dróg do określonej kategorii dróg publicznych – krajowych (art. 5 ust. 1 u.d.p.), wojewódzkich (art. 6 ust. 1 u.d.p.), powiatowych (art. 6a ust. 1 u.d.p.) i gminnych (art. 7 ust. 1 u.d.p.).

4. Zarzut naruszenia samodzielności j.s.t. przez regulację zmian przysługujących im zadań publicznych w akcie pozaustawowym (art. 16 ust. 2 Konstytucji).

Trybunał dokonał oceny zarzutu Wnioskodawcy, zgodnie z którym powierzanie i odbieranie j.s.t. zadań publicznych w zakresie dróg zastępowanych przez drogi nowo wybudowane nie będzie następowało w granicach i na podstawie ustawy, lecz na podstawie arbitralnej i uznaniowej uchwały organu stanowiącego jednej z jednostek samorządu terytorialnego, której wola, a nie przepis ustawy, będzie decydować o przekazaniu innej j.s.t. zadania bieżącego utrzymania odcinka drogi publicznej.

4.1. Zarzut Wnioskodawcy nawiązuje bezpośrednio do treści art. 16 ust. 2 Konstytucji. Wedle wskazanego wzorca kontroli, „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej” (art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji), a „przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji).

4.2. Art. 16 ust. 2 Konstytucji wyraża zasadę samodzielności ustrojowo-organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Wynika stąd wniosek, że w pojmowaniu istoty samorządu terytorialnego należy kłaść nacisk na przymiot jego samodzielności, a więc niezależności od innych struktur i podmiotów władzy publicznej, a w szczególności od organów administracji rządowej (zob. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. K 1/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 38). Samodzielność organizacyjno-ustrojowa j.s.t. jest bowiem istotą samorządu jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie (por. wyrok TK z 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31). Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a z Konstytucji wynika nakaz podzielenia władzy publicznej w państwie pomiędzy administrację rządową i samorządową. Art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji wymaga jednocześnie od ustawodawcy, aby podział ten był realny, ponieważ samorząd terytorialny ma zagwarantowany udział w sprawowaniu tej części władzy, która obejmuje istotną część zadań publicznych.

Realizując art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, państwo dzieli się z samorządem częścią władzy zwierzchniej, która należy do Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji). Jednostki samorządowe wykonują władzę publiczną, która została im przekazana przez organy państwa, w związku z czym nie mają własnych zadań wywodzących się z praw naturalnych, które podlegałyby uznaniu lub akceptacji państwa. Z tego względu Trybunał podkreślał już w swoim orzecznictwie, że jednostki samorządu są integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, lecz pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest ich własną „władzą”, lecz przejawem zdecentralizowanej władzy państwowej, a więc władzy tego samego, jednego państwa polskiego (por. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7).

4.3. Zgodnie z art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, samorząd wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych. Przepis ten zawiera podstawową gwarancję samodzielności ustrojowej i organizacyjnej jednostek samorządu. Podstawowym warunkiem ograniczenia samodzielności j.s.t. jest możliwość nałożenia określonego obowiązku wyłącznie w ustawie, a więc wyłącznie przez Sejm i Senat. Skoro zaś zadania publiczne przysługują jednostkom samorządowym w ramach ustaw, w konsekwencji również wszelkie trwałe zmiany w zakresie powierzonych ustawą zadań publicznych powinny następować w ramach ustaw.

4.4. W ocenie Trybunału, skarżone przepisy nie regulują zagadnienia przypisania j.s.t. całkiem nowego zadania publicznego. Trybunał wskazuje, że pozbawienie danego odcinka drogi dotychczasowej kategorii oznacza trwałe odebranie j.s.t. pewnego zakresu dotychczas wykonywanych zadań z zakresu dróg publicznych. Zadanie utrzymywania odcinków dróg o określonej charakterystyce zostało już powierzone samorządom gminnym, powiatowym i wojewódzkim w ustawach samorządowych, w u.d.p. i w innych ustawach prawa materialnego. Podobnie zaliczenie drogi do nowej kategorii oznacza trwałe powiększenie zakresu zadań wykonywanych przez właściwą j.s.t. Z tej przyczyny uchwalone przepisy, regulujące szczególne postępowanie względem dróg zastępowanych przez drogi nowo wybudowane, będą dotyczyły powiększania i zmniejszania zakresu zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządowe. W wyniku stosowania zaskarżonych przepisów będzie się zwiększać lub zmniejszać zakres rzeczowy tych zadań, odnoszony względem określonych składników majątkowych, wobec których zadania własne j.s.t. będą wykonywane.

Obecnie obowiązujące ustawy szczegółowe określają treść zadania utrzymania dróg publicznych. Z uwagi na przypisane zadanie, j.s.t. pełnią obowiązki zarządców dróg publicznych. Do obowiązków zarządcy drogi należy m.in. pełnienie funkcji inwestora w stosunku do dróg publicznych, utrzymanie nawierzchni dróg, chodników oraz drogowych obiektów inżynierskich, przeprowadzanie kontroli stanu dróg publicznych, wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających, przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników, a także utrzymywanie przydrożnej zieleni (art. 20 pkt 3, 4, 10, 11, 12, 16 u.d.p.) oraz przydrożnych parkingów (art. 20a pkt 1 u.d.p.). Pojęcia „budowy”, „przebudowy”, „remontu”, „utrzymania” i „ochrony” drogi publicznej, wyznaczające zakres treściowy powyższych zadań, zostały określone w słowniczku do ustawy (art. 4 pkt 17-21 u.d.p.). Do zarządu drogi należy ponadto obowiązek utrzymania czystości i porządku na podległych mu odcinkach dróg publicznych (art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, ze zm.; dalej: u.u.c.p.g.), a także zbieranie i pozbywanie się zgromadzonych odpadów oraz błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej oraz samodzielne uprzątnięcie i pozbywanie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku (art. 5 ust. 4 pkt 1-3 u.u.c.p.g.). Ustawa nakłada też na gminy (wyłącznie na gminy) obowiązkowe zadanie własne w postaci utrzymywania czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych położonych na obszarze gminy przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg (art. 3 ust. 2 pkt 12 u.u.c.p.g.).

Zarządcą drogi jest ten organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg publicznych (art. 19 ust. 1 u.d.p.). Zadania i kompetencje w zakresie finansowania i realizacji budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony infrastruktury transportu lądowego w zakresie dróg publicznych oraz zarządzanie odpowiednimi drogami publicznymi zostało skonkretyzowane w ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. Nr 267, poz. 2251, ze zm.), a poprzednio w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz. U. Nr 123, poz. 780, ze zm.).

4.5. Trybunał wskazuje, że zmiana kategorii drogi publicznej (dekategoryzacja dróg) jest rozstrzygnięciem normatywnym, a więc decyzją o skutkach *erga omnes*, a nie decyzją o charakterze jednostkowym lub informacyjnym (informującym o skutkach następujących *ex lege*). Zapewnia to uchwałąm j.s.t. charakter aktów prawa miejscowego.

Zgodnie z jednolitym orzecnictwem sądów administracyjnych, podejmowane do tej pory uchwały j.s.t. o zmianie kategorii odcinka drogi publicznej na podstawie art. 10 ust. 3 w związku z art. 5 – art. 7 u.d.p. mają charakter aktów prawa miejscowego, co wyklucza rozstrzyganie o nadaniu drodze kategorii drogi publicznej w formie decyzji administracyjnej. Decydujący jest normatywny charakter przypisania określonego odcinkowi drogi jednej z czterech kategorii drogi publicznej. Nadanie drodze nowej kategorii jest aktem zawierającym rozstrzygnięcie generalne, ponieważ uchwały organów j.s.t. o zmianie kategorii drogi nie konsumują się przez jednorazowe zastosowanie. Są aktami wielokrotnego stosowania i obowiązują aż do ich uchylecia lub zmiany. Są też aktami abstrakcyjnymi, dlatego mogą być wielokrotnie stosowane, a ich adresatem może być ktoś teraz lub w przyszłości (por. uchwała 7 sędziów NSA z 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt II OPS 2/05, ONSAiWSA nr 5/2005, poz. 88; a także wyroki NSA z 16 października 1998 r., sygn. akt II SA 903/98, Lex nr 654871 oraz 18 listopada 1999 r., sygn. akt II SAB 98/99, Lex nr 46770; wyrok WSA w Lublinie z 18 września 2007 r., sygn. akt III SA/Lu 331/07, Lex nr 356447; wyrok NSA z 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, Lex nr 453213; wyrok WSA w Gdańsku z 6 sierpnia 2008 r., sygn. akt III SA/Gd 197/08, Lex nr 511402; wyrok WSA w Gliwicach z 30 października 2008 r., sygn. akt II SA/GI 498/08, Lex nr 491249).

Decyzji o pozbawieniu lub nadaniu drodze określonej kategorii nie charakteryzuje jedynie walor konkretności przez odniesienie jej do jednego konkretnego odcinka drogi. Uchwały te wywierają bowiem skutki prawne w postaci:

- przejścia zadania publicznego i związanych z nim obowiązków na inną j.s.t., przejście drogi pod zarząd i odpowiedzialność innego podmiotu, odebranie odpowiedniego zakresu zadań i odpowiedzialności innej j.s.t.;
- przeniesienia związanej z rolą zarządcy drogi kompetencji w zakresie wydawania rozstrzygnięć administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu dróg publicznych (np. decyzji o zajęciu pasa drogi), na co słusznie zwrócili uwagę w toku rozprawy przedstawiciele Prokuratora Generalnego;
- przejścia prawa własności drogi *ex lege* na inną j.s.t., przy czym przejście prawa własności jest konsekwencją trwałego przeniesienia zadania publicznego i związanych z nim obowiązków na inną jednostkę;
- występowania skutków zewnętrznych względem nieograniczonej liczby użytkowników danego odcinka drogi. W szczególności chodzi o nałożenie na zarządcę drogi obowiązków związanych z nieokreślonym bliżej adresatem (pobieranie opłat parkingowych, opłat za zajęcie pasa drogowego, wypłaty odszkodowań za szkody powstałe w wyniku złego stanu drogi). To rozstrzygnięcie ma charakter aktu ogólnego i normatywnego, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi oraz nieograniczonego kręgu obecnych lub przyszłych właścicieli, których nieruchomości położone są wzdłuż pasa drogi.

4.6. Przechodząc do oceny zgodności zaskarżonych przepisów z art. 16 ust. 2 Konstytucji, Trybunał nie podzielił zarzutu Wnioskodawcy, by ustawa zmieniająca uzależniała określanie zakresu zadań j.s.t. w sprawach dotyczących utrzymania odcinków dróg publicznych wyłącznie od decyzji (woli) organu stanowiącego innej j.s.t., podjętej w formie uchwały, a nie od decyzji samego ustawodawcy, wyrażonej w przepisie rangi ustawowej.

Wymóg powierzenia i odbierania zadań j.s.t. w ramach ustaw (art. 16 ust. 2 Konstytucji) można odczytywać w ten sposób, że każda decyzja w kwestii powierzenia nowego zadania publicznego lub powiększenia rozmiaru zadania już wykonywanego powinna znajdować swój wyraz tylko i wyłącznie w przepisach o randze ustawowej. Jednak jak słusznie zauważył Marszałek Sejmu w swoim pisemnym stanowisku, w odniesieniu do niektórych zadań publicznych, związanych w szczególności z utrzymaniem odcinków dróg publicznych powiązanych ze sobą w ramach jednej sieci drogowej, trudno jest wyobrazić sobie regulację, w której ostateczna decyzja o zmianie kategorii (dekategoryzacja) każdego konkretnego odcinka drogi publicznej byłaby podejmowana wprost w ustawie, w ramach nowelizacji u.d.p. lub w postaci załącznika do niej.

Przepisy powszechnie obowiązujące zawarte w ustawie nie zawsze nadążają za specyficznymi potrzebami lub za zmianami rzeczywistości. Jeśli przedmiotem regulacji mają być sprawy szczegółowe, konkretyzujące wolę ustawodawcy, które wymagają uwzględnienia warunków miejscowych lub które ze swej istoty wymagają częstych zmian w sposobie regulowania, ustawodawca posługuje się instytucją upoważnienia ustawowego do stanowienia rozporządzeń wykonawczych lub aktów prawa miejscowego. Sam Wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku przyznaje, że każde zadanie j.s.t. musi mieć wyraźną podstawę w ustawie, co nie znaczy, że przypisanie realizowanego zadania określonej j.s.t. wynika za każdym razem wprost z ustawy. Może ono być także konkretyzowane w przepisach wykonawczych do ustaw, w granicach wyznaczonych dla aktów prawa powszechnie obowiązującego.

W konkluzji Trybunał stwierdził, że problematyka przeniesienia zadań publicznych między organami administracji, w tym administracją samorządowej, oraz zmian zakresu wykonywanych zadań publicznych może być – po spełnieniu dalszych warunków – regulowana także w aktach podustawowych, jeżeli jest to uzasadnione

charakterem danego zadania. Uzależnienie skutku dekategoriacji dróg od wejścia w życie aktu podustawowego nie stanowi wystarczającego zarzutu naruszenia art. 16 ust. 2 Konstytucji.

4.7. Trybunał stanął na stanowisku, że wymóg powierzania i odbierania j.s.t. zadań publicznych w ramach ustaw (art. 16 ust. 2 Konstytucji) należy rozumieć w ten sposób, że zagadnienie przysługiwania określonych zadań publicznych oraz jego trwałe zmiany muszą za każdym razem stanowić wyłączną materię ustawową. Jeśli ustawodawca uważa za konieczne posłużenie się techniką konkretyzacji woli ustawodawcy w wykonawczym akcie podustawowym, wówczas wola ustawodawcy co do przypisywania j.s.t. lub odbierania określonych zadań publicznych, jak również warunki, przesłanki i procedura postępowania w tym zakresie, powinny wyraźnie wynikać z treści ustawy. Przepis ustawy nie może w tym zakresie mieć charakteru blankietowego, przekazującego *de facto* realną decyzję co do odebrania zadania j.s.t. organom upoważnionym do wydania aktu podustawowego.

Akt prawny o randze podustawowej musi mieć charakter wykonawczy w stosunku do woli suwerena wyrażonej w ustawie. Tylko w takiej sytuacji państwo zachowuje dla siebie kompetencję dzielenia się z samorządem władzą i odpowiedzialnością publiczną. Wyraźnie zastrzeżono w treści art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, że ostateczna decyzja o tym, w jakich warunkach może dojść do wydania aktu prawnego wykonawczego, zostaje zastrzeżona do materii ustawowej. W konsekwencji, jak długo akt podustawowy zachowuje swój wykonawczy charakter względem ustawy, regulującej w sposób kompletny materię dekategoriacji zastąpionych odcinków dróg publicznych, tak długo akt ten jedynie konkretyzuje przesłanki ustawowe (a więc i wolę ustawodawcy) w razie zaistnienia danej sytuacji faktycznej. Organ wydający ten akt wykonuje wówczas wolę ustawodawcy co do nałożenia, modyfikacji lub odebrania j.s.t. zadań publicznych lub zmiany dotychczasowego zakresu ich wykonywania.

4.8. Jednostki samorządu terytorialnego same nie mogą trwale wyzbywać się określonych zadań publicznych w drodze aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy stanowiące i wykonawcze j.s.t., jeśli tego nie przewiduje wyraźny i zupełny przepis ustawy. Wynika to nie tylko z art. 16 ust. 2 Konstytucji, ale również z postanowień art. 94 Konstytucji, wedle których wydawanie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego z mocą obowiązującą na obszarze działania tych organów następuje na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Są to pojęcia uściślające wymóg uregulowania zadań publicznych powierzonych samorządowi terytorialnemu w ramach ustaw (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego, konkretyzujących ustawowe przesłanki powierzenia lub odebrania j.s.t. zadania publicznego w zakresie objętym problematyką art. 16 ust. 2 Konstytucji, powinno być skonstruowane w taki sposób, by akt prawa miejscowego jedynie konkretyzował wolę ustawodawcy o przypisaniu lub odebraniu konkretnych zadań publicznych danej jednostce samorządu terytorialnego.

Z omawianą materią łączy się więc zagadnienie wykonawczego względem ustawy charakteru aktów prawnych prawa miejscowego dotyczących pozbawienia dróg zastępowanych ich dotychczasowej kategorii. Wymóg oparcia aktów prawa miejscowego na przepisach ustawy wynika z konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) i zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Kwestionowane przepisy przewidują podejmowanie przez organ j.s.t. uchwały o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii, w którym to działaniu j.s.t. jest związana ustawą. Przepisy te nie wprowadzają trybu *ex lege* trwałego przekazywania dróg i związanych z nimi zadań, który wybierany jest przez ustawodawcę wówczas, gdy decyduje on samodzielnie w danej kwestii i gdy chce odejść od stosowania przepisów zawierających warunki lub przesłanki władczego działania przewidziane dla j.s.t.

Prawo miejscowe stanowią głównie organy stanowiące j.s.t. – rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa. Wyjątkowo prawo miejscowe stanowić mogą organy wykonawcze samorządu lokalnego – gminy i powiatu (wójt, burmistrz, prezydent, zarząd powiatu). Wszystkie akty prawa miejscowego, podobnie jak przepisy wykonawcze stanowione przez terenowe organy administracji rządowej, powinny legitymować się szczególnym upoważnieniem wynikającym z przepisów prawa materialnego. Akty prawa miejscowego są wydawane przez organy j.s.t. na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji). Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii w sposób wykraczający poza ustawę. Ustawy szczegółowe wyznaczają przedmiot regulacji, jej zakres i warunki stanowienia, zgodnie z zasadami konstytucyjnymi obowiązującymi w zakresie danej materii. Przewidziane „luzy regulacyjne” są każdorazowo określone w ustawach szczególnych upoważniających do podjęcia regulacji w postaci aktu prawa miejscowego. Jako przepisy wykonawcze, akty prawa miejscowego mogą jedynie wykonywać ustawę, ewentualnie ją uzupełniać. W przeciwieństwie do aktów wykonawczych, „samostne” akty prawa miejscowego j.s.t. w postaci przepisów porządkowych i ustrojowo-organizacyjnych mogą być wydawane na podstawie klauzuli generalnej zawartej w ustawie samorządowej, ale wciąż na podstawie ustawy (D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 101).

Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest zatem ustawa, która musi zawierać przepis prawny upoważniający dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw oraz wyznaczający zadania

i kompetencje danego organu. Wykonawczy charakter aktów prawa miejscowego względem ustawy wynika z konstrukcji oparcia ich na upoważnieniu ustawowym przewidującym co najmniej właściwy organ, właściwy tryb i prawnie określoną formę. Jednostki samorządu stosują w praktyce postanowienia § 115, 116, 133 i 134 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Szczegółowe zasady określają, że każdy tekst aktu prawa miejscowego rozpoczyna się od przytoczenia przepisu ustawy, który stanowi podstawę prawną jego wydania. Jeżeli zaś upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego jest wyrażone w kilku przepisach, jako podstawę prawną aktu przytacza się przepis, który wskazuje organ upoważniony do jego wydania oraz określa zakres spraw przekazanych do uregulowania w uchwale (§ 121 ust. 1-2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia).

4.9. W ocenie Trybunału, u.d.p. zawiera wyraźne granice upoważnienia dla organów stanowiących j.s.t. do wydawania aktów prawa miejscowego o zmianie kategorii istniejącej drogi publicznej. Zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) treść upoważnienia musi stanowić podstawę rekonstrukcji przesłanek powzięcia przez organy j.s.t. uchwały o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii w sposób zapewniający przypisanie dróg o znaczeniu regionalnym do dróg wojewódzkich (art. 6 ust. 1 u.d.p.), dróg o znaczeniu ponadlokalnym – do dróg powiatowych (art. 6a ust. 1 u.d.p.), a dróg o znaczeniu lokalnym – do dróg gminnych (art. 7 ust. 1 u.d.p.). Ustawowe definicje dróg (art. 5 – art. 7 u.d.p.) stanowią materialne upoważnienie j.s.t. do wydania decyzji o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii, co skutkuje zaliczeniem jej z mocy prawa do innej kategorii dróg publicznych. Obecnie obowiązujące przepisy art. 2 ust. 1 oraz art. 5 – art. 7 u.d.p. wyraźnie dzielą istniejące odcinki dróg w sieci drogowej na kategorie zarządzane przez różnych zarządców. Ustawowe definicje dróg stanowią bowiem podstawową przesłankę i kryterium rozdziału zadań z zakresu dróg publicznych.

Na podstawie analizy obowiązującego ustawodawstwa Trybunał stwierdził również, że do tej pory ustawodawca konsekwentnie rozdzielał w ustawie odcinki dróg i związane z nimi zadania między istniejące w danym czasie organy administracji, powołane do działania w ramach szczebli podziału terytorialnego kraju. Było tak zarówno wówczas, gdy za zarząd drogami odpowiedzialne były wyłącznie organy administracji państwowej, jak i wówczas, gdy za utrzymanie i ochronę dróg odpowiedzialne były organy administracji państwowej i samorządowej. Materialne kryterium podziału między zarządców odcinków dróg i związanych z nimi zadań stanowiły zawsze ustawowe definicje kategorii dróg publicznych, oparte na terytorialno-ekonomicznym znaczeniu danego odcinka drogi lub na funkcji tej drogi w sieci drogowej. Mimo zmian tych definicji w ciągu lat, odznaczały się one podobnymi parametrami i charakterystyką na odpowiadających sobie szczeblach podziału terytorialnego kraju. Zupełnie wyjątkowo podczas rozdzielania istniejących dróg publicznych i związanych z nimi zadań znaczenie lub funkcja drogi nie miały podstawowego znaczenia. Do takich sytuacji należy zaliczyć, z uwagi na zastosowaną technikę skutku z mocy prawa, wypadki nabywania dróg *ex lege* (np. wciąż obowiązujący art. 10 ust. 5 u.d.p.).

4.10. Wniosku o istnieniu materialnego upoważnienia dla uchwał j.s.t. w sprawie zastępowanych odcinków dróg nie podważa zarzut pełnomocnika Wnioskodawcy, że uznanie związania j.s.t. definicjami dróg publicznych prowadzić będzie do wcale nierzadkiej konieczności przekazania do powiatu, uchwałą sejmiku województwa, zastąpionego odcinka drogi dawnej drogi krajowej, który z uwagi na swe cechy w oczywisty sposób wypełnia definicję drogi gminnej i nie można go zaliczyć do żadnej innej kategorii drogi publicznej.

Sytuacja ta nie dowodzi woli ustawodawcy oderwania uchwały sejmiku województwa od definicji drogi powiatowej podczas przekazania drogi do powiatu. Jak słusznie podnieśli uczestnicy postępowania w toku rozprawy, sejmik województwa nie będzie stosował definicji dróg publicznych w sposób pozytywny. Będzie kompetentny podjąć uchwałę nie w sprawie zaliczenia drogi do nowej kategorii, ale w sprawie pozbawienia odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii – skutek zaliczenia go do wskazanej w ustawie innej kategorii drogi następować będzie *ex lege*. Tym samym definicje dróg publicznych stosowane będą przez j.s.t. w sposób negatywny. Podjęcie uchwały na podstawie art. 10 ust. 5a i 5c u.d.p. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą oraz na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej będzie możliwe po wykazaniu, że dany odcinek drogi nie spełnia dłuższej definicji drogi wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej.

4.11. W ocenie Trybunału, z treści kwestionowanych przepisów nie wynika intencja ustawodawcy, by j.s.t. mogły podejmować uchwały względem dróg zastąpionych odcinkami nowo wybudowanymi bez materialnego upoważnienia ustawowego w postaci definicji dróg publicznych. Zarzut przedstawiciela Wnioskodawcy podniesiony w toku rozprawy, że brak wyraźnego odesłania w zaskarżonych regulacjach do stosowania definicji dróg publicznych (art. 5 – art. 7 u.d.p.) dowodzi wadliwego działania lub zaniechania ustawodawcy pragnącego oderwać uchwały j.s.t. w sprawie pozbawienia drogi jej kategorii drogi publicznej od przesłanek ustawowych i oprzeć je wyłącznie na uznaniu i woli j.s.t., jest niezasadny w świetle podstawowych reguł wykładni systemowej.

Skarżone przepisy, zarówno dodające art. 10 ust. 5a i 5c u.d.p., jak i art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, wprowadzają nowe regulacje w zakresie problematyki obecnie obowiązującego art. 10 u.d.p. Wyniki wykładni systemowej i funkcjonalnej zaskarżonych przepisów prowadzą do wniosku, że będą mieć one ścisły związek z treścią art. 10 ust. 1-4 u.d.p. oraz pozostałych przepisów ogólnych u.d.p., której te przepisy staną się częścią.

O przyszłym związaniu organów j.s.t. ustawowymi definicjami dróg publicznych przekonuje również brzmienie i wykładnia przepisów przewidujących *de lege latae* dekatęgoryzację odcinków dróg publicznych. Dotychczas decyzje o zmianie kategorii drogi podejmowane były na podstawie art. 10 ust. 1-3 w związku z art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p., ponieważ art. 10 ust. 1-3 u.d.p. nie stanowi regulacji szczególnej w zakresie definicji dróg publicznych wobec art. 5 – art. 7 u.d.p. Tryb ten wymaga podjęcia dwóch zgodnych uchwał – pierwszej o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii i drugiej – o zaliczeniu drogi do nowej kategorii. Na związanie organów j.s.t. ustawowymi definicjami dróg publicznych wskazuje treść art. 10 ust. 1-3 u.d.p., przewidująca konieczność podjęcia uchwał o zaliczeniu i pobawieniu drogi danej kategorii, a więc wprost wskazująca na ich merytoryczną treść.

Także w orzecznictwie sądownoadministracyjnym systemowe związanie organów j.s.t. definicjami ustawowymi w razie podejmowania uchwał na podstawie art. 10 ust. 1-3 u.d.p. jest oczywiste. W świetle obecnego orzecznictwa sądownoadministracyjnego nie ma podstaw do odmiennego traktowania w przyszłości zakresu związania art. 5 – art. 7 u.d.p. organów podejmujących uchwały o pozbawieniu dróg zastąpionych przysługującej im kategorii, na podstawie kwestionowanych przepisów. Obecnie do pozbawienia istniejącej drogi publicznej kategorii drogi krajowej nie jest wystarczające zaliczenie drogi do kategorii drogi samorządowej przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Konieczne jest spełnienie kryteriów ustawowych do pozbawienia danego odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii i zaliczenia do innej zgodnie z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p., a także wydanie właściwego aktu prawnego, tj. rozporządzenia wykonawczego na podstawie art. 10 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 u.d.p. stanowiącego, że dana droga zostaje pozbawiona kategorii drogi krajowej (por. postanowienie NSA z 29 sierpnia 2007 r., sygn. akt II OW 29/07, ONSAiWSA nr 6/2008, poz. 111 z glosą R. Suwaja). Podobnie kryterium materialne ma znaczenie dla ważności uchwały rady powiatu zaliczającej istniejącą drogę gminną do dróg powiatowych. Jeśli drogi wymienione w uchwale rady powiatu nie spełniają przesłanek definiujących drogę powiatową zgodnie z art. 6a ust. 1 u.d.p., nie ma podstaw do zaliczenia wymienionych w uchwale dróg do kategorii dróg powiatowych. Uchwała rady powiatu w istotny sposób narusza prawo i podlega uchyleniu (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 sierpnia 2008 r., sygn. akt III SA/Gd 197/08). Także uchwały rady miasta (gminy) w sprawie zaliczenia dotychczasowej drogi powiatowej do kategorii dróg gminnych są wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 1 i 2 w związku z materialnym przepisem art. 7 ust. 2 u.d.p. (por. wyrok WSA w Olsztynie z 17 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/OI 1344/12, Lex nr 1274568).

4.12. Trybunał dostrzegł, że definicje dróg publicznych zawierają pewien margines luzu decyzyjnego. Nie można się jednak zgodzić z Prokuratorem Generalnym, że podczas określania ogólnych kryteriów decydujących o zaliczeniu drogi do odpowiedniej kategorii ustawa posługuje się pojęciami na tyle nieostrymi i pojemnymi, że dopuszczają one w zasadzie dowolną ocenę przydatności danej drogi dla województwa, powiatu i gminy. Dowodzić to ma arbitralności uchwał podejmowanych przez organy stanowiące j.s.t. o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii, mimo formalnego uznania konieczności stosowania definicji dróg publicznych przewidzianych w art. 5 – art. 7 u.d.p. Dowodzić to ma również pozorności związania j.s.t. i sądów administracyjnych kontrolujących działalność administracji obowiązującymi przepisami art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p. W takim otoczeniu prawnym – jak podnosi Prokurator Generalny – każda uchwała organów stanowiących j.s.t. będzie mieć cechę arbitralnej decyzji, której *de facto* nie można kontrolować merytorycznie i która jest podstawą do przekazywania powiatom i gminom zadań regionalnych, a gminom – zadań regionalnych i ponadlokalnych.

W ocenie Trybunału, to, że organy j.s.t. są związane definicjami dróg publicznych ujętymi w art. 5 – art. 7 u.d.p., a te definicje są wystarczająco jasne, pozwala odeprzeć zarzut blankietowości uchwalonych przepisów ustawy zmieniającej w świetle art. 16 ust. 2 Konstytucji. Ustawa zmieniająca nawiązuje do dotychczasowej techniki rozdziału dróg i związanych z nimi zadań między j.s.t., a więc odwołuje się do zastanego rozumienia lokalności i regionalności drogi, które nie jest szerzej kwestionowane. Świadczy to jednocześnie o stabilności rozwiązania przyjętego w uchwalonej ustawie.

4.13. Trybunał nie zgodził się z zarzutem arbitralnego charakteru mechanizmu kaskadowego, który mimo prawnego związania organów j.s.t. obowiązującymi definicjami dróg publicznych nie zapewnia realnej kontroli prawidłowości stosowania tych definicji w praktyce.

Nad prawidłowym stosowaniem ustawowych definicji dróg publicznych przez organy j.s.t. czuwać będzie nadzór wojewody nad zgodnością z prawem aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządowe.

Dotychczasowe doświadczenia ze sprawowaniem przez wojewodów nadzoru nad legalnością uchwał j.s.t. w zakresie dróg publicznych pozwalają przyjąć, że również w trybie „kaskadowym” uchylenie niezgodnej z prawem uchwały organu stanowiącego j.s.t. będzie realne. Dotychczas wojewodowie stwierdzali z urzędu przede wszystkim nieważność uchwał rad gmin w sprawie pozbawienia istniejącego odcinka drogi przyznanej mu kategorii drogi gminnej z uwagi na wady jednoczesnego zaliczenia tego odcinka do innej kategorii drogi publicznej, a więc z uwagi na brak powzięcia odpowiedniej uchwały organu stanowiącego województwa lub powiatu (por. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 17 stycznia 2008 r., sygn. NK.II.DJ.0911-3/08, NZS nr 3/2008, poz. 56; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z 28 kwietnia 2009 r., sygn. NK.I-0911/63/09, Lex nr 585602).

Jeśli chodzi o nadzór nad j.s.t., wojewodowie często i w terminie wykorzystują swoje kompetencje. Brane są pod uwagę nie tylko wadliwości formalne, ale również to, czy zaskarżone uchwały są zgodne z ustawowymi definicjami dróg publicznych. Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów w zakresie dróg służą dziś raczej usuwaniu uchwał oczywiście sprzecznych z prawem ze względów formalnych, jednak nie można *a priori* wykluczyć stosowania tego mechanizmu także w zakresie materialnych przesłanek podjęcia uchwały, w trybie „kaskadowego” przekazywania odcinków dróg między jednostkami samorządu terytorialnego. Ponadto mimo utraty przez wojewodę kompetencji w zakresie samodzielnego stwierdzania nieważności uchwały organu j.s.t. po upływie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały, wojewoda może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p., art. 82c ust. 1 u.s.w.) niezależnie od osób uprawnionych do zaskarżenia uchwały na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w., art. 87 ust. 1 u.s.p. i art. 101 ust. 1 u.s.g. Trybunał stwierdził, że wojewodowie uzyskują orzeczenia w tym trybie (np. wyroki WSA: w Gdańsku z 6 sierpnia 2008 r., sygn. akt III SA/Gd 197/08; w Gliwicach z 30 października 2008 r., sygn. akt II SA/GI 498/08).

4.14. Trybunał zauważył ponadto, że nie da się z góry wykluczyć możliwości sądowej kontroli uchwał sejmiku województwa, rady powiatu i rady gminy przez sąd administracyjny z inicjatywy jednostki samorządu, będącej „beneficjentem” uchwały podjętej na podstawie zaskarżonych przepisów. Sądową ochronę samodzielności gminy w zakresie rozdziału i wykonywania zadań publicznych łączy się zazwyczaj z możliwością zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięć nadzorczych wojewody oraz z prawną możliwością wchodzenia przez j.s.t. w spory kompetencyjne i uzyskiwania orzeczeń w tych sprawach. Nadzór wojewody ma charakter negatywny, a j.s.t. przysługuje skarga do sądu administracyjnego na niekorzystne rozstrzygnięcie wojewody tylko w razie wykonania przez niego swoich uprawnień. Prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego nie jest więc równoważne bezpośredniej skardze na akt prawa miejscowego innej j.s.t., która przez to narusza uprawnienia lub interes prawny skarżącej j.s.t.

Brzmienie art. 90 ust. 1 u.s.w., art. 87 ust. 1 u.s.p. i art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którymi każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego, nie wyklucza legitymacji j.s.t., otrzymującej drogę w zarząd i własność, do bezpośredniego zaskarżenia uchwały o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym nie sformułowano dotychczas stanowiska o generalnym braku legitymacji j.s.t. do wniesienia skargi na akt prawa miejscowego innej j.s.t. na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w., art. 87 ust. 1 u.s.p. i art. 101 ust. 1 u.s.g.

Trybunał ustalił, że w nielicznych dotąd sprawach sądy administracyjne uznały legitymację j.s.t. do wniesienia bezpośredniej skargi do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego innej j.s.t., stojącej „na zewnątrz” jednostki skarżącej, na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w., art. 87 ust. 1 u.s.p. i art. 101 ust. 1 u.s.g. Postępowanie sądowe kończyło się uwzględnieniem skargi, gdy wydany akt prawa miejscowego był tego rodzaju, że mógł bezpośrednio naruszyć istniejące prawa i interesy innych j.s.t. i wykazano, że rzeczywiście je naruszył. Przykładowo w wyroku z 2 sierpnia 2004 r. (sygn. akt OSK 312/04, Lex nr 158999) NSA w Warszawie rozstrzygnął skargę na uchwałę związku międzygminnego, posiadającego własną podmiotowość publiczno-prawną, wniesioną przez gminę, która nie była członkiem tego związku. NSA nie podzielił zarzutu, że gmina nie miała legitymacji skargowej i interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g.

W przywołanych sprawach sądy powtórzyły interpretację, zgodnie z którą naruszenie interesu prawnego j.s.t. nie może mieć charakteru przyszłego i niepewnego, ale powinno być ono realne i aktualne w chwili podjęcia niezgodnej z prawem uchwały i wystąpienia jej skutków. Naruszenie musi więc powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącej j.s.t. konkretnych uprawnień albo następstwo w postaci nałożenia konkretnych obowiązków (por. zamiast wielu wyrok NSA z 20 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 2019/06, Lex nr 325285; wyrok WSA w Lublinie z 17 listopada 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 410/11, Lex nr 1154220).



4.15. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdził, że nie jest zasadny zarzut Wnioskodawcy, iż ustawa zmieniająca uzależnia określenie zakresu zadań j.s.t., w szczególności gminy, w sprawach dotyczących dróg publicznych od decyzji (woli) sejmiku województwa i rady powiatu podjętych w formie uchwały, a nie od decyzji samego ustawodawcy. Nie potwierdził się też zarzut, że uchwalona ustawa blankietowo powierza organom j.s.t. rozstrzygnięcie w formie prawnej uchwały (sejmiku województwa, rady powiatu i rady gminy) o zakresie zadań publicznych wykonywanych przez jednostkę samorządową innej kategorii (odpowiednio powiatu, gminy i województwa).

Trybunał, zwłaszcza w ramach kontroli prewencyjnej zainicjowanej na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji, nie jest władny oceniać stosowania kwestionowanych przepisów. Dokonując oceny uchwalonego prawa Trybunał natomiast stwierdził, że zaskarżone przepisy regulują materię ustawową (tj. podział zadań z zakresu utrzymania zastąpionych odcinków dróg publicznych), a uchwałom j.s.t. został przyznany charakter wykonawczy wobec tej materii z uwagi na konieczność stosowania ustawowych definicji dróg publicznych podczas podejmowania uchwały o pozbawieniu danego odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii. Przyjęte rozwiązania umożliwiają osiągnięcie właściwej alokacji odcinków dróg między jednostki samorządowe zgodnie z przyjmowanym konsekwentnie od wielu lat przez ustawodawcę kryterium funkcji i znaczenia drogi w sieci dróg. Z uwagi na powyższe Trybunał odpowiednio sformułował brzmienie sentencji niniejszego wyroku.

5. Zarzut przekroczenia konstytucyjnych reguł wzajemnych relacji między jednostkami samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 Konstytucji).

Kolejny zarzut Wnioskodawcy opiera się na założeniu, że wybór przez ustawodawcę uchwały organu j.s.t., jako aktu podstawowego, pozostaje w sprzeczności z zasadą ustrojową, zgodnie z którą w ramach samorządu gminy nie mają jednostek nadrzędnych lub nadzorczych nad sobą. Powierając jej kompetencję w zakresie ostatecznego przypisania lub odebrania zadania wykonywanego w szczególności przez gminy ustawodawca czyni pozostałe jednostki samorządu – powiat i samorząd województwa – organami nadrzędnymi nad gminą. Tymczasem gmina nie jest „najniższą” jednostką w strukturze samorządowej, lecz zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji stanowi podmiot o podstawowym znaczeniu w ramach samorządu.

Ponadto Wnioskodawca wskazuje, że określając samoistnie zadania gminy, organy powiatu i pośrednio województwa dokonywać będą ingerencji przekraczającej ustrojowy model wzajemnych relacji pomiędzy gminą a pozostałymi jednostkami samorządu terytorialnego. Dotychczas dekategoriacja dróg wymagała podjęcia dwóch jednobrzmiących uchwał, będących rezultatem porozumienia się j.s.t. ze sobą. Możliwość jednostronnego działania jednostki wyzbywającej się zadania publicznego (tylko ona podejmuje uchwałę skutkującą zaliczeniem drogi do innej kategorii) przyznaje tej jednostce pozycję jednostki nadrzędnej, a nawet nadzorczej.

5.1. Zarzut Wnioskodawcy nawiązuje bezpośrednio do treści art. 164 ust. 1 Konstytucji, jak również do wskazanego we wniosku art. 16 ust. 2 Konstytucji, interpretowanych w zgodzie z zasadą pomocniczości wyrażoną we wstępie do ustawy zasadniczej. Przywołane wzorce dotyczą aspektu samodzielności ustrojowo-organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego.

Trybunał zauważył, że w przeciwieństwie do relacji gminy (i innych j.s.t.) do władz centralnych, przepisy Konstytucji nie rozwijają konstytucyjnego standardu relacji j.s.t. względem siebie. Nie znaczy to jednak, że takiego wzorca nie można rekonstruować na podstawie przepisów ustawy zasadniczej. Wedle art. 164 ust. 1 Konstytucji, gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, chronioną przez Konstytucję opartą na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot (preambuła), która w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność wykonuje przysługującą jej w ramach ustaw istotną część zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji).

Trybunał stwierdził również, że wzajemnych relacji j.s.t. nie określa zasada decentralizacji władzy publicznej. Gmina funkcjonuje w ramach ustroju terytorialnego zapewniającego decentralizację władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji). Zasada decentralizacji ma jednak znaczenie dla określenia stosunku władzy centralnej do jednostek samorządowych. Decyduje o odpowiedniej organizacji aparatu wykonawczego w państwie, w którym upodmiotowione jednostki terytorialne mają zapewnioną samodzielność określoną ustawą, a ingerencja centrum w zakres tej samodzielności może odbywać się tylko na podstawie ustawy i formach przez nią przewidzianych. Same j.s.t. nie mogą jednak swoim działaniem wpływać na ukształtowanie organizacji administracji samorządowej.

5.2. J.s.t. nie mają pozycji, która uprawniałaby je do nadzoru nad wykonywaniem zadań publicznych przez inne j.s.t. Władza publiczna sprawowana przez samorząd wojewódzki, podobnie jak przez samorząd gminny i powiatowy, nie wywodzi swego pochodzenia z faktu podzielenia się władzą zwierzchnią przez samorząd

wojewódzki czy powiatowy i nie uzasadnia uprawnień analogicznych do nadzoru weryfikacyjnego państwa nad samorządem. Z tej przyczyny j.s.t. nie mogą być adresatem instrukcji i poleceń służbowych innych j.s.t. ani też adresatem nadzoru sprawowanego przez inne jednostki w strukturze samorządowej. Trybunał stoi na stanowisku, że wobec siebie j.s.t. stanowią jednostki odrębne i niezależne. W ramach samorządu terytorialnego wyróżnia się bowiem nie szczeble, ale kolejne kategorie jednostek samorządowych. Kategorie te zostały wyróżnione przez państwo z uwagi na różne sfery wykonywania zadań powierzonych samorządowi. Z odrębności i równoważności j.s.t. wynikają konsekwencje prawne w zakresie relacji nadzoru i kontroli nad jednostkami samorządowymi. J.s.t. nie zostały wyposażone w uprawnienia nadrzędne i nadzorcze wobec gminy – jako jednostki samorządu szczebla podstawowego. Powiat i województwo stanowią wspólnoty innego rodzaju, występujące na większym obszarze. W szczególności powiat jako jednostka „ponadgminna” nie ma żadnej nadrzędności nad gminą. Pojęcia „ponadgminny” i „regionalny” rozdzielają jedynie płaszczyzny działania gminy, powiatu i samorządu województwa, nie mają one znaczenia dla określenia władczych relacji j.s.t. wobec siebie.

Wniosek ten wynika nie tylko z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, ale również z treści art. 171 ust. 2 i 3 oraz art. 203 ust. 2 Konstytucji, wedle których organami nadzoru lub kontroli nad działalnością j.s.t. są wyłącznie wskazane w tych regulacjach organy władz państwowych. Uchwały organów j.s.t., także te wydane w zaskarżonym trybie kaskadowym, będą podlegały nadzorowi sprawowanemu nad działalnością województwa, powiatu i gminy wyłącznie przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów (art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p., art. 78 ust. 1 u.s.w.). Wojewoda stwierdza nieważność uchwały organu gminy sprzecznej z prawem w terminie do 30 dni od doręczeniu mu uchwały (art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w.). Z norm i zasad konstytucyjnych wynika zakaz dalej idących środków następczej kontroli oraz zakaz wykonywania nadzoru przez inne organy władzy wykonawczej. Obowiązuje zatem konstytucyjny zakaz wykonywania nadzoru przez inne organy władzy wykonawczej, w tym również przez organy pozostałych jednostek samorządowych. Tym samym organy innych j.s.t. nie mogą sprawować żadnego typu nadzoru, w tym nadzoru weryfikacyjnego lub kontroli, nad sposobem i kierunkiem wykonywania władzy publicznej przez inne j.s.t.

W ocenie Trybunału, przewidziana w kwestionowanych przepisach kompetencja w zakresie wydawania uchwał skutkujących zmianą kategorii drogi publicznej nie ma nic wspólnego z aktem nadzoru nad działalnością j.s.t., czy to względem działań, czy zaniechań tej jednostki dotyczących jej ustawowych obowiązków. J.s.t. podejmująca uchwałę o przekazaniu drogi nie pełni również funkcji kontrolnej nad działalnością samorządu w ramach administracji. Samorządy nie wydają przy tym innym j.s.t. instrukcji ani poleceń służbowych co do wykonywania przekazywanego zadania, gdyż sposób wykonania przekazanego zadania wynika z ustaw samorządowych oraz z ustaw materialnych, przede wszystkim z u.d.p.

5.3. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentu Wnioskodawcy, by wybór przez ustawodawcę formy prawnej uchwały organu stanowiącego j.s.t. jako aktu prawnego, po powzięciu którego następuje skutek dekategoryzacji dróg, naruszał konstytucyjne relacje między niezależnymi od siebie, samodzielnymi i odrębnymi jednostkami samorządu terytorialnego. W ocenie Trybunału, rezygnacja z przyznania kompetencji organom władzy centralnej oraz pozostawienie organom j.s.t. wykonawczego rozstrzygnięcia kwestii zmiany kategorii dróg samorządowych świadczy o poszanowaniu konstytucyjnej zasady samodzielności j.s.t. względem państwa (władzy centralnej). Trybunał wskazuje, że ustawodawca powierzył podejmowanie rozstrzygnięć z zakresu dróg publicznych organom samorządowym, które są bliżej wykonywanych zadań i problematyki dekategoryzacji dróg samorządowych. Stanowi to, w ocenie Trybunału, wyraz mocniejszej pozycji wspólnot samorządowych względem organów administracji rządowej.

Forma prawna uchwały organu jednostki samorządowej stosowana była już wcześniej w systemie samorządowym w razie zmiany kategorii drogi. Na podstawie obecnie obowiązującego art. 10 ust. 1-3 u.d.p. trwałe przekazanie dróg z jednej j.s.t. do innej następuje po powzięciu dwóch jednobrzmiących uchwał, po powzięciu m.in. uchwały o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii przez jednostkę pozbawianą dotychczas wykonywanego zadania. Wybór formy prawnej uchwały (uchwał organów j.s.t.) jako aktu podustawowego konkretyzującego przesłanki ustawowe dekategoryzacji dróg nie był dotychczas kwestionowany.

Trybunał zauważył, że ustawodawca, mając kompetencję w zakresie uregulowania zagadnienia dekategoryzacji dróg w ustawie i w wykonawczym do niej akcie podustawowym, nie był ograniczony wyłącznie do formy prawnej uchwały organu stanowiącego j.s.t. Mógł przekazać zadanie konkretyzacji ustawowych przesłanek organom władzy wykonawczej (rządowej) do uregulowania w rozporządzeniu właściwego ministra, a także w rozporządzeniu organu centralnego, akcie normatywnym wojewody lub terenowych organów administracji rządowej. Trybunał stwierdził w swoim orzecznictwie, że uregulowanie w rozporządzeniu wykonawczym właściwego ministra sposobu wykonywania zadań publicznych przez j.s.t. nie narusza art. 16 ust. 2 Konstytucji ani art. 92 ust. 1 Konstytucji, ani też zasady samodzielności samorządu, dopóki materia ustawowa znajduje

się w ustawie, a na poziomie aktu wykonawczego nie nakłada się na samorząd nowego zadania publicznego (por. wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. U 1/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 108, dotyczący obowiązku prowadzenia przez samorząd województwa ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli).

W przeszłości obowiązywały przepisy przyznające właściwemu ministrowi kompetencję zaliczania odcinków dróg publicznych do dróg samorządowych. Art. 9 ust. 1 u.d.p. w poprzednim brzmieniu przyznał ministrowi właściwemu do spraw transportu kompetencję do zaliczenia drogi niebędącej drogą publiczną do odpowiedniej kategorii, jeżeli ta droga spełniała kryteria właściwe dla kategorii drogi wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej, a była niezbędna do komunikacji publicznej. Redakcja tego przepisu nawiązywała do regulacji międzywojennej, zgodnie z którą niezbędne dla komunikacji publicznej odcinki dróg niezaliczonych do żadnej z ustawowych kategorii dróg były przekazywane przez Ministerstwo Robót Publicznych właściwemu związkowi samorządowemu (art. 2 ustawy z 1920 r.). W uzasadnieniu ustawy zmieniającej z dnia 12 marca 2008 r. (Dz. U. Nr 54, poz. 326), która uchyliła art. 9 ust. 1 u.d.p. wskazano, że w okresie międzywojennym minister jedynie „zlecał” samorządowi zaliczenie drogi do określonej kategorii, ale samo zaliczenie było skuteczne dopiero wówczas, gdy został wydany odpowiedni „samorządowy” akt prawny, gdyż związek samorządowy był obowiązany objąć wskazaną drogę i zaliczyć ją samodzielnie do właściwej kategorii. Art. 9 ust. 1 u.d.p. prowadził do nieprawidłowego zastępowania przez ministra samorządowych organów właściwych do zaliczania dróg do kategorii dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych i mógł służyć jako narzędzie do „odgórnego” rozwiązywania spraw, dla których brak było porozumienia między poszczególnymi podmiotami.

Trybunał ustalił również, że w autopoprawce do projektu poselskiego (druk nr 1033/VII kadencja Sejmu) zaproponowano zmianę brzmienia art. 10 ust. 5 u.d.p. przez zastąpienie mechanizmu automatycznej zmiany *ex lege* kategorii drogi zaliczaniem poszczególnych odcinków dróg przez Ministra Infrastruktury do jednej z kategorii dróg publicznych. Zgodnie z odrzuconym ostatecznie rozwiązaniem, Minister Infrastruktury miałby zaliczać odcinki dróg, stosując wobec nich definicje kategorii dróg zawarte w art. 5 – art. 7 u.d.p., po wysłuchaniu opinii zainteresowanych podmiotów. Powyższe rozwiązanie zostało poddane krytyce w stanowisku pisemnym Rady Ministrów, ponieważ minister miałby rozstrzygać o przekazaniu (alokacji) także odcinków dróg samorządowych. Tymczasem minister nie nadzoruje samorządowych zarządców dróg i mógłby mieć poważne trudności z wykonywaniem swoich ustawowych obowiązków z powodu braku niezbędnych informacji o innych drogach niż krajowe (por. stanowisko Rady Ministrów z 27 marca 2013 r. wobec wszystkich trzech poselskich projektów ustawy).

5.4. Trybunał odniósł się do zarzutu nadmiernej ingerencji w relacje między j.s.t. na skutek porzucenia przez ustawodawcę dotychczasowej zasady „współdziałania” j.s.t. przy dekategoriacji dróg publicznych.

Trybunał zauważył, że zgodnie z wykładnią postanowień ustawy zasadniczej w świetle zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot j.s.t. są podmiotami odrębnymi od siebie i niezależnymi w wykonywaniu powierzonych im już zadań publicznych. Każda jednostka samorządowa wykonuje przysługującą jej w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Stąd bliższe relacje między j.s.t. mogą być oparte wyłącznie na ich dobrowolnym współdziałaniu w wykonywaniu przypisanych ustawą zadań publicznych. O zasadzie współdziałania przesądza zasada pomocniczości, nakazująca „wspólnotom większym” pomoc „wspólnotom mniejszym”, w razie gdyby te nie były w stanie wykonać powierzonego im ustawą zadania publicznego. Podobnie na zasadzie współdziałania opierają się relacje j.s.t. tego samego rodzaju lub różnych kategorii, które nie wykonują przypisanych im zadań na tym samym terytorium.

Współdziałanie j.s.t. jest zasadą postępowania w zakresie wspólnego wykonywania zadań publicznych powierzonych j.s.t. w ustawie. Do takiego współdziałania j.s.t. w zakresie dróg publicznych dochodzi na przykład na podstawie art. 19 ust. 4 u.d.p., wedle którego samo zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe. Dobrowolne przekazywanie zadania zarządzania drogą publiczną nie oznacza tu trwałego (i dobrowolnego) odebrania j.s.t. zadania publicznego lub powierzenie go innej j.s.t. Porozumienie dotyczy jedynie samego zarządu drogą, ustawowe przypisanie zadań do określonych j.s.t. pozostaje bez zmian.

Właściwa wspólnemu wykonywaniu zadań zasada współdziałania nie ma jednak odniesienia do przypisywania i odbierania j.s.t. zadań publicznych w ramach ustaw (art. 16 ust. 2 Konstytucji), gdyż decyduje w tym wypadku wola ustawodawcy, a nie zainteresowanych jednostek. Tym samym nie mógł okazać się zasadny zarzut, że zmiana kategorii drogi, oznaczająca trwałą zmianę przypisania określonego zadania publicznego, za każdym razem musi uwzględniać zgodę j.s.t. na przejęcie tego zadania, jak to ma miejsce obecnie na podstawie art. 10 ust. 3 u.d.p. Toteż podejmowanie jednej uchwały o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii, niewymagające dla swojej skuteczności podjęcia przez przejmującego zadanie publiczne pozytywnej uchwały o zaliczeniu drogi do nowej kategorii („zgody”), nie stanowi o naruszeniu art. 164 ust. 1 ani art. 16 ust. 2 Konstytucji. W świetle obu

przepisów Konstytucji, w zakresie rozdziału zadań publicznych decydująca jest wyłącznie wola ustawodawcy, tu wykonywana i konkretyzowana za pomocą wykonawczego aktu podustawowego.

Trybunał ustalił, że w toku prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą podnoszono, że ogólny „dobrowolny” tryb zmiany kategorii drogi publicznej (art. 10 ust. 3 u.d.p.) w praktyce nie funkcjonuje, gdyż trudno znaleźć jednostkę, która sama zechciałaby trwale przejąć zadanie utrzymania dróg bez zapewnienia jej dodatkowych środków finansowych. Wydania uchwały przez organ j.s.t. niewykonyjący ustawy nie da się przy tym wymusić na drodze sądowej, ponieważ kognicja sądu administracyjnego nie przewiduje jego właściwości w sprawach bezczynności organu j.s.t. w powzięciu aktu prawa miejscowego. Procedura dwóch jednobrzmiących uchwał, nie sprawdza się więc najlepiej jako efektywny i zgodny z wolą ustawodawcy sposób rozdziału zadań podążający za znaczeniem drogi w sieci dróg. W pewnych sytuacjach tryb ten jest wręcz sprzeczny z wolą ustawodawcy, utrudnia jej wykonanie i przez to uniemożliwia rozdział zadań w zakresie dróg publicznych między j.s.t. tak, jak to przewidział ustawodawca w art. 10 ust. 1-3 w związku z art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p. Zmiana kategorii drogi nie zachodzi *ex lege*, nawet gdy dla zarządców jest oczywiste, że dany odcinek drogi zmienił swoją funkcję i znaczenie. Jeśli jedna z uchwał nie zostanie wydana – z reguły uchwała jednostki, która według definicji drogi publicznej powinna drogę trwale przejąć – droga ta nie zmieni swej kategorii mimo generalnej woli ustawodawcy, by tak się stało.

6. Zarzut dyskrecjonalnego przypisywania gminom zadań ponadgminnych jako zadań własnych (art. 164 ust. 3 i art. 16 ust. 2 Konstytucji).

Wnioskodawca zarzuca, że w wyniku stosowania uchwalonych przepisów dojdzie do trwałego przypisania gminom zadań publicznych, które nie będą mieć funkcjonalnego związku z potrzebami gminnej wspólnoty samorządowej, a więc nie będą się odznaczać właściwym danej jednostce lokalnym charakterem. W konsekwencji gminom zostaną przekazane zadania właściwe dla samorządu powiatowego i wojewódzkiego, co narusza art. 164 ust. 3 Konstytucji.

6.1. Zarzut Wnioskodawcy odwołuje się do problemu samodzielności zadaniowej jednostek samorządu terytorialnego, której zasady określają m.in. art. 164 ust. 3 Konstytucji i art. 16 ust. 2 Konstytucji w związku z dalszymi przepisami ustawy zasadniczej. Konstytucja określa modelowy rozdział zadań pomiędzy organy administracji rządowej i samorządowej oraz między poszczególne jednostki samorządowe w sposób uwzględniający podstawowe kierunki zasady pomocniczości i decentralizacji. Ustrojodawca zawarł więc w przepisach Konstytucji wskazówki dla ustawodawcy, w jaki sposób powinny być rozdzielane w ramach ustaw (art. 16 ust. 2 Konstytucji) zadania publiczne między rząd i jednostki samorządowe.

6.2. Konstytucja dzieli sprawy publiczne na sprawy o charakterze ogólnopaństwowym i na sprawy samorządowe, które nie mają charakteru ogólnopaństwowego. Konstytucja zastrzega właściwość Rady Ministrów do szeroko zdefiniowanej polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1 Konstytucji) oraz do wszelkich innych „spraw polityki państwa”, chyba że zostaną one zastrzeżone dla innych organów państwowych lub dla samorządu terytorialnego (art. 146 ust. 2 Konstytucji).

W zakresie podziału zadań nieogólnopaństwowych między jednostki samorządowe, Konstytucja przewiduje i wymienia odrębne od siebie samorządy – lokalny i regionalny (art. 164 ust. 2 Konstytucji). W ustawie zasadniczej tym samym w sposób normatywny pewną odrębność interesów lokalnych i regionalnych nie tylko od spraw ogólnopaństwowych, ale także względem siebie. Z art. 164 ust. 2 Konstytucji płynie zatem zasada rozdziału między jednostki samorządu lokalnego i regionalnego zadań odmiennych jakościowo, z uwagi na rodzaj spraw i zasięg ich wykonywanych na odmiennym terytorium.

6.3. Domniemanie właściwości gminy w wykonywaniu samorządowych spraw publicznych (art. 164 ust. 3 Konstytucji) dotyczy całego systemu samorządu terytorialnego. Oddziaływanie tego przepisu jest jednak odmienne w relacji gminy z samorządem województwa i z samorządem powiatowym.

Oddziaływanie art. 164 ust. 3 Konstytucji wobec samorządu województwa jest osłabione. Zasady pomocniczości i decentralizacji przemawiają za przypisywaniem zadań regionalnych do zadań własnych województwa, czyli powołanej przez ustawodawcę struktury samorządu regionalnego, a nie do zadań własnych gminy, mimo jej podstawowego znaczenia w strukturze samorządu. Tak też rozumie modelowy podział zadań ustawodawca zwykły, ponieważ nakazuje odnosić pojęcie regionalnej wspólnoty samorządowej do województwa (art. 1 ust. 2 u.s.w.) i opiera jego zakres działania na klauzuli generalnego zakresu odpowiedzialności w zakresie spraw o znaczeniu wojewódzkim. Regionalność zadań przypisanych samorządowi województwa w polskim systemie

prawnym, a także przewidziane w ustawie zadania „ponadregionalne” obejmujące więcej niż jedno województwo, były przedmiotem rozważań Trybunału w wyroku z 23 października 2012 r. (sygn. U 1/10).

Art. 164 ust. 3 Konstytucji ma silniejsze oddziaływanie na płaszczyźnie relacji samorządu gminnego do samorządu powiatowego. Wprawdzie na płaszczyźnie samorządu lokalnego Konstytucja wymienia jedynie gminę (art. 164 ust. 1 Konstytucji), ale jednocześnie umożliwia powoływanie „innych jednostek samorządu lokalnego” (art. 164 ust. 2 Konstytucji). Poza gminą (art. 1 u.s.g.), do kategorii samorządu lokalnego ustawodawstwo zwykle powołało samorząd powiatowy (art. 1 u.s.p.). Na płaszczyźnie zadań lokalnych pozycja gminy spotyka się zatem z uprawnieniami i zadaniami powiatu. Płaszczyzny działania obu samorządów w pewien sposób zachodzą na siebie, jednak Konstytucja przyznaje tu gminie podstawowe znaczenie (art. 164 ust. 1 Konstytucji).

Zgodnie z zasadami pomocniczości oraz decentralizacji zadań publicznych, relacje powiatu i gminy zostały oparte na zasadzie uzupełniania kompetencji gminy przez powiat. We wzajemnych relacjach tych poziomów samorządu obowiązuje domniemanie (pierwszeństwo) odpowiedzialności gminy za wykonywanie zadań lokalnych. Z art. 164 ust. 1 i 3 w związku z art. 164 ust. 2 Konstytucji wynika zasada przypisywania w pierwszej kolejności gminie zadań lokalnych (gminnych i ponadgminnych). Nowe zadania lokalne, których ustawodawca nie chce lub nie może przekazać powiatowi, nawet zadania o charakterze ponadgminnym, które nie stanowią zadań regionalnych, powinny zostać raczej przekazane gminie, zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji i zasadą pomocniczości. Z modelowego rozwiązania konstytucyjnego wynika, że powiat ma raczej odciążać gminy w wykonywaniu niektórych spraw lokalnych, a samorząd województwa odciążać gminy w wykonywaniu zadań regionalnych. Dlatego zadania powiatu są enumeratywnie określone i wliczane w ustawie zwykłej, zaś zadania województwa są wyrażone w sposób bardziej otwarty. Płyne stąd zasada selektywnego przypisywania zadań lokalnych ponadgminnych – powiatom i generalnego przypisywania zadań regionalnych – województwu.

6.4. Zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji, gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Z ochrony konstytucyjnej korzystają gminy. Z przepisu tego wyraźnie wynika w szczególności, że gmina nie powinna co do zasady wykonywać zadań samorządu terytorialnego zastrzeżonych już dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Obowiązujące definicje drogi wojewódzkiej, powiatowej i gminnej są jasne co do przyświecającego im zamiaru ustawodawcy. Samorządowi województwa mają być przypisane drogi i zadania o znaczeniu regionalnym, powiatowi – drogi i zadania o znaczeniu ponadlokalnym, a gminie – drogi i zadania o znaczeniu lokalnym. Ustawodawca, kierując się zasadami pomocniczości i decentralizacji, określił przesłanki wskazujące, w jakiej sytuacji droga ma mieć znaczenie regionalne, ponadlokalne i lokalne; wskazane odcinki dróg przypisał do określonej kategorii drogi samorządowej i do określonych zarządców. Zadanie utrzymania dróg zostało rozdzielone do wykonywania między jednostki różnego rodzaju zgodnie z zasadą decentralizacji wykonywania władzy publicznej (art. 15 ust. 2 Konstytucji) oraz zgodnie z przekonaniem ustawodawcy o możliwości organizacyjnej i wydolności j.s.t. wykonania tych zadań.

W konsekwencji ustalili się określony podział między zarządców odcinków dróg w sieci drogowej w Polsce, która według danych GUS wynosiła pod koniec 2012 r. ok. 412 035 km. Udział dróg krajowych w tej sieci dróg publicznych wynosi mniej niż 5%, lecz odbywa się na nich około 60% ruchu transportowego. Zdecydowana większość dróg publicznych (ponad 95% wszystkich dróg publicznych) należy do jednostek samorządu terytorialnego. Obsługują one około 40% ruchu transportowego w Polsce. Udział dróg wojewódzkich w strukturze dróg publicznych jest najmniejszy i systematycznie spada. W 2003 r. wyniósł on 7,5% wszystkich dróg publicznych w Polsce, a w 2013 r. – ok. 6,8%. Z kolei udział dróg powiatowych wynosi około jednej trzeciej wszystkich dróg publicznych w Polsce. Ich udział w strukturze dróg publicznych spadł z poziomu 33,9% w 2003 r. do poziomu niewiele ponad 30% na koniec 2013 r. Największy i systematycznie rosnący udział w strukturze dróg publicznych w Polsce posiadają samorządowe drogi gminne. Udział gminnych dróg publicznych wzrósł z poziomu 53,7% w 2003 r. do poziomu 58,4% na koniec 2013 r. (por. *Transport. Wyniki działalności w 2013 r.*, GUS, Warszawa 2014, s. 76-77, *Transport. Wyniki działalności w 2003 r.*, GUS, Warszawa 2004, s. 70-71).

6.5. Nie uszło uwagi Trybunału, że kryterium zaliczania odcinków dróg do drogi wojewódzkiej i powiatowej jest określone stosunkowo wąsko (selektywnie). Odniesienie ustawowych definicji dróg do „kaskadowego” mechanizmu przekazywania „zbędnych” dróg krajowych i wojewódzkich prowadzi do wniosku, że z uwagi na długość i charakter przekazywanych odcinków nie jest wykluczone przekazanie ich gminom, gdy nie spełnią definicji dróg wojewódzkich i powiatowych. Zaskarżone przepisy ustawy zmieniającej będą w stanie przeciwdziałać przekazywaniu do gmin odcinków dróg o ponadlokalnym znaczeniu i funkcji. Wprowadzają bowiem mechanizm pozwalający trwale zatrzymać w majątku województwa drogi o znaczeniu regionalnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.d.p., a w majątku powiatu – drogi o znaczeniu ponadlokalnym w rozumieniu art. 6a ust. 1 u.d.p. Sejmik

województwa nie może podjąć zgodnej z prawem uchwały o pozbawieniu odcinka dotychczasowej kategorii drogi wojewódzkiej, jeśli odcinek ten nadal spełnia definicję drogi wojewódzkiej.

Podobnie w przypadku dróg gminnych, objętych trybem „naprawczego” przekazania tych dróg samorządowi województwa (art. 2 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze ustawy zmieniającej), zastosowanie ustawowych definicji dróg publicznych przez radę gminy powinno prowadzić do wykazania, że dany odcinek drogi nie spełnia definicji drogi gminnej. Zgodnie z generalnym podziałem dróg na drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne, w majątku gminy powinny pozostać drogi o znaczeniu lokalnym. Do majątku województwa powinny zostać przekazane jedynie drogi o znaczeniu regionalnym lub ponadlokalnym, czyli niespełniające definicji drogi gminnej. Sejmik województwa będzie mógł podjąć uchwałę o pozbawieniu nabytego od gminy odcinka drogi przysługującej mu kategorii drogi wojewódzkiej, jeżeli odcinek ten nie spełni definicji drogi wojewódzkiej. W takiej sytuacji odcinek ten zostanie zaliczony do kategorii drogi powiatowej.

Powyższe rozwiązania nie naruszają art. 164 ust. 3 Konstytucji tak długo, jak długo zmierzają do realizacji założonej przez ustawodawcę i niekwestionowanej w tym postępowaniu alokacji dróg zgodnie z ich funkcją w sieci dróg i zgodnie z podziałem na drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne. Upada przez to argument o systemowej niewydolności j.s.t. w wykonywaniu zarządu przekazywanych im dróg zastąpionych przez odcinki nowo wybudowane, ponieważ nie dojdzie do przekazania im zadań jakościowo nowych lub wcześniej nieznanych.

6.6. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał uznał, że prawidłowe stosowanie zaskarżonych przepisów zmierza do rozłożenia zadań publicznych, zgodnie z wolą ustawodawcy, w sposób realizujący zasadę pomocniczości i decentralizacji. Trybunał nie dostrzegł, by przewidziany w ustawie zmieniającej rozdział zadań z zakresu utrzymania dróg publicznych był sprzeczny z zasadami i wartościami konstytucyjnymi, a w szczególności by naruszał domniemanie kompetencji gminy w zakresie wykonywania zadań publicznych (art. 164 ust. 3 Konstytucji). Przekazywane gminie zadania związane z danym odcinkiem drogi będzie mieć funkcjonalny związek z zaspokajaniem potrzeb danej wspólnoty samorządowej w zakresie korzystania z dróg, gdyż przekazywana droga będzie musiała pełnić taką funkcję w sieci drogowej, by spełniać definicję drogi gminnej (art. 7 ust. 1 u.d.p.). Jeśli zaś droga przekazana powiatowi przez sejmik województwa zachowa funkcję odcinka drogi powiatowej, powinna pozostać w powiecie i nie będzie podlegać przekazaniu gminie na podstawie uchwały rady powiatu.

## 7. Wnioski.

7.1. Trybunał pragnie podkreślić, że tryb w jakim wniosek inicjujący niniejsze postępowanie jest rozpoznawany, a także jego zakres, nie pozwalają na pełne rozpoznanie problemu związanego z nową procedurą dekategoriacji istniejących odcinków dróg publicznych. Trybunał zdaje sobie sprawę, że uchwalone rozwiązanie kaskadowego przekazywania dróg zastąpionych przez odcinki nowo wybudowane nie jest idealne, jednak zobligowany był dokonać jego oceny w granicach przedstawionego wniosku (art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Trybunał nie jest władny zajmować się oceną innych rozwiązań legislacyjnych możliwych do przyjęcia w tym zakresie. Po ustaleniu konstytucyjnego standardu wzajemnych relacji pomiędzy kategoriami jednostek samorządu terytorialnego, co do zakresu i sposobu powierzania i odbierania im zadań publicznych do wykonywania, Trybunał nie stwierdził naruszenia zasady powierzania j.s.t. zadań publicznych wyłącznie „w ramach ustaw” (art. 16 ust. 2 Konstytucji) ani gwarancji ustrojowych pozycji gminy wśród jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji). W świetle przytoczonych przez Wnioskodawcę wzorców kontroli Trybunał uznał, że przyjęte rozwiązania umożliwiają alokację odcinków dróg między jednostki samorządowe zgodnie z przyjmowanym konsekwentnie od wielu lat kryterium funkcji i znaczenia drogi w sieci dróg. Badane przepisy są wyrazem zaufania prawodawcy do odpowiedzialności samorządu za sprawowanie powierzonych im zadań publicznych, wynikających z ustaw. Ustawodawca nie zdecydował się na powierzenie kompetencji do przydzielania zastępowanych odcinków dróg organom administracji centralnej.

7.2. Badane przepisy stanowią mogą efektywny instrument praktyczny dla rozdziału dróg zgodnie z ich funkcją w sieci drogowej, a więc pod warunkiem stosowania ich w związku z ustawowymi definicjami dróg publicznych. Uchwalone rozwiązanie pozwala na dekategoriację drogi, gdy jest to ustawowo uzasadnione. Uchwała organu stanowiącego j.s.t. musi być podjęta na podstawie obowiązujących ustaw, w tym ustawowych przesłanek umożliwiających ocenę, że droga nie kwalifikuje się do jej dotychczasowej kategorii. Wyraz temu daje sentencja wyroku, w ścisły sposób uzależniająca możliwość przekazania zastąpionego odcinka drogi od określonej kategorii drogi. Z tego względu sentencja niniejszego wyroku wyklucza traktowanie uchwalonych przepisów jako podstawy do przerwania się jednostek samorządowych „niechcianymi” odcinkami dróg, bez uzasadnienia obowiązkiem wykonywania zadań wobec odcinków dróg o określonej kategorii.

Art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej nie upoważnia gminy do całościowego wyzbywania się do samorządu wojewódzkiego odcinków dróg publicznych zastąpionych przez odcinki nowo wybudowane. Chodzi w nim o zastąpione odcinki dróg, nabyte na podstawie dotychczasowego art. 10 ust. 5 u.d.p., nie zaś o wszelkie drogi „niechciane” przez gminy. Kaskadowe fakultatywne przekazywanie dróg dotyczy jedynie odcinków dróg publicznych zastąpionych przez odcinki nowo wybudowane. Sentencja wyroku nie zezwala na takie odczytanie skarżonych przepisów, że umożliwia się dowolne przekazywanie dróg przez gminy. J.s.t. działają na podstawie prawa i w granicach prawa, zatem w przekazywaniu dróg na podstawie ustawy zmieniającej nie ma nieograniczonej dowolności.

7.3. Wnioskodawca nie kwestionował zgodności zaskarżonych regulacji z zasadą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji). W toku rozprawy uczestnicy postępowania zgodzili się jednak co do tego, że problemem na tle art. 10 ust. 5 u.d.p. jest finansowanie bieżącego utrzymania dróg samorządowych oraz że problem ten będzie również dotyczyć utrzymania dróg trwale przekazanych jednostkom samorządowym na podstawie kwestionowanych przepisów.

Przedstawiciele Ministra Finansów, Marszałka Województwa Mazowieckiego i NIK zwrócili podczas rozprawy uwagę na to, że środki własne mogą nie wystarczyć na pokrycie kosztów utrzymania dróg publicznych. Dofinansowanie samorządów ze środków budżetu państwa i ze środków unijnych jest przeznaczone na remonty, przebudowę i modernizację dróg samorządowych, a nie na ich utrzymanie. Wyjątek stanowi epizodyczny przepis art. 70c ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513, ze zm.), który umożliwia m.in. ubieganie się przez samorządy wojewódzkie o środki budżetowe na utrzymanie dróg w 2015 r. Te województwa, które dokonują wpłaty na system korekcyjno-wyrównawczy (jak województwo mazowieckie), są wyłączone z tego tymczasowego systemu uzyskiwania pomocy z budżetu państwa.

Trybunał podkreśla zatem, że uchwalonym regulacjom musi towarzyszyć ze strony ustawodawcy troska o odpowiedni sposób finansowania zadań utrzymania dróg przez j.s.t., których będą dotyczyć uchwały podjęte na podstawie zakwestionowanych przepisów.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak sentencji.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Zbigniewa Cieślaka  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2015 r. o sygn. Kp 2/13.

Obowiązek zgłoszenia zdania odrębnego motywuję następująco:

1. Kontrola prewencyjna zainicjowana przez Prezydenta RP (dalej: Wnioskodawca) objęła art. 1 pkt 2 oraz art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (dalej: ustawa zmieniająca), z których m.in. wynika wprowadzenie do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460; dalej: u.d.p.) zakwestionowanych przez wnioskodawcę art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie u.d.p.

Wnioskodawca zatem uczynił przedmiotem kontroli elementy dwuetapowej „kaskadowej” procedury zmiany kategorii dróg publicznych zastępowanych przez wybudowane nowe odcinki dróg. W pierwszym etapie istniejące odcinki dróg publicznych, zastępowane nowymi odcinkami dróg, będą pozbawiane dotychczasowej kategorii i zaliczane z mocy prawa do kategorii niższej odpowiednio o jeden szczebel podziału terytorialnego kraju. Ten etap procedury nie był jednak kwestionowany przez Wnioskodawcę. Zarzuty niekonstytucyjności były bowiem kierowane wyłącznie w odniesieniu do drugiego etapu w postaci mechanizmu dalszego „kaskadowego” przekazywania dróg na podstawie uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). W tej fazie j.s.t., które na podstawie uchwalonych przepisów art. 10 ust. 5, art. 10 ust. 5e i art. 10 ust. 5f u.d.p. otrzymają odcinki dróg z mocy prawa, będą mogły wykorzystać dalszą procedurę „kaskadowej” zmiany kategorii drogi na podstawie uchwały swego organu stanowiącego w celu przekazania drogi innej j.s.t. Pozbawienie kategorii tej drogi i automatyczne zaliczenie do kategorii niższej o jeden szczebel podziału terytorialnego kraju dotyczyć będzie

jedynie samorządu wojewódzkiego i powiatowego, ponieważ odcinki dróg powiatowych, zastąpione przez drogi nowo wybudowane, zostaną zaliczone do dróg gminnych „automatycznie” na podstawie art. 10 ust. 5f u.d.p.

Ponadto zmianą legislacyjną kwestionowaną przez Wnioskodawcę jest wprowadzenie w ustawie zmieniającej trybu „naprawienia” sytuacji tych gmin, które na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w brzmieniu dotychczasowym przejmowały z mocy prawa zadania utrzymywania odcinków dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych, zastąpionych przez odcinki nowo wybudowane, i zarządzania nimi. Ustawa zmieniająca przewiduje znów dwuetapowość procedury „naprawczej”. Pierwszy etap polega na przyznaniu radzie gminy możliwości pozbawienia, w drodze uchwały, kategorii drogi gminnej odcinka drogi zaliczonego do tej kategorii na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w brzmieniu dotychczasowym (art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej), który to odcinek drogi zostaje zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej (art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy zmieniającej). Drugi etap mechanizmu „naprawczego” polega na „zwrotnej kaskadowej” możliwości podjęcia przez sejmik województwa uchwały, skutkującej zaliczeniem drogi – przekazanej przez gminę – do kategorii drogi powiatowej, a także na przyznaniu radzie powiatu możliwości podjęcia uchwały, skutkującej zaliczeniem przekazanej mu w ten sposób przez województwo dawnej drogi gminnej z powrotem gminie miejsca jej położenia (art. 2 ust. 2 zdanie drugie ustawy zmieniającej).

Wobec powyższego przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału w sprawie o sygn. Kp 2/13 była kwestia zgodności z Konstytucją mechanizmu pozbawiania, w drodze uchwał organów stanowiących odpowiednich j.s.t., danego odcinka drogi jej dotychczasowej kategorii drogi publicznej, czego skutkiem jest zaliczenie takiego odcinka do kategorii drogi odpowiednio innej j.s.t. Z takim przesunięciem jest związana zmiana w zakresie stosunków własnościowych, ponieważ zgodnie z art. 2a ust. 2 u.d.p. drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. W konsekwencji tego organy wykonawcze tych j.s.t. (zarząd województwa, zarząd powiatu oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta) stają się zarządcami drogi w rozumieniu u.d.p. zobowiązanymi do realizacji szeregu obowiązków składających się na zadania publiczne w zakresie dróg publicznych (zob. w szczególności art. 20 i art. 20a u.d.p.). Dlatego też zasadnie można twierdzić, że na podstawie uchwały organu j.s.t. o pozbawieniu dotychczasowej kategorii drogi publicznej dochodzi do trwałego przypisania innej jednostce samorządowej zadań publicznych.

Przez pojęcie zadania należy rozumieć stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty. Jest on na ogół podporządkowany pojęciu celu (zadaniem jest to, co mamy czynić w dążeniu do określonego celu) (zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” z. 12/1987, s. 18). O ile uchwała organu j.s.t. nie ma wpływu na zmiany rodzajowe zadań publicznych ustawowo przypisanych j.s.t., to jednak oddziałuje na modyfikację rozmiaru obowiązków składających się na dane zadanie przez przekształcenia zakresu przedmiotowego własności j.s.t., względem której to zadanie ma być realizowane. Jeżeli zaś spojrzymy na zadania publiczne przez pryzmat powyższej definicji, to należy dojść do wniosku, że przesunięcia własnościowe dotyczące dróg publicznych mają wpływ na zachowywanie lub osiąganie pożądanych „stanów rzeczy” odnoszących się do poszczególnych dróg publicznych.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że problem konstytucyjny koncentrował się w istocie wokół prawnych aspektów uchwały j.s.t. o pozbawieniu drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii, a zatem – co należy podkreślić – aktu o charakterze ustrojowym, którego skutkiem jest trwałe przekazanie lub odebranie zadań publicznych, co wiąże się z jego wpływem na zakres powinności obejmujących realizację stanów rzeczy pozytywnie ocenianych przez ustawodawcę. Już to stwierdzenie sugeruje, że konsekwencją zakwestionowanych unormowań jest dysfunkcja administracji publicznej we wskazanym zakresie. Stan ten oznacza powstanie takich stałych (wielorazowych i nieprzypadkowych) skutków regulacji prawnej (stanów rzeczy), które nie są koherentne w stosunku do wartości będących racją powołania administracji publicznej. Innymi słowy, konsekwencją podjęcia uchwały organu j.s.t. o pozbawieniu drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii jest stan rzeczy, który nie stanowi przejawu realizacji wartości leżących u podstaw funkcjonowania administracji publicznej. Wiąże się to z wystąpieniem przeciwko jednemu z fundamentów zasady decentralizacji administracji publicznej, której źródłem jest państwo – pierwotny podmiot administrujący, od którego wyłącznej decyzji zależy określony podział zadań publicznych pomiędzy inne podmioty administrujące. Aby uzasadnić powyższe konstatacje, można wskazać kilka argumentów.

2. Jak zaznaczył Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. Kp 2/13, z art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji wynikają następujące wymogi: 1) każda decyzja w kwestii powierzenia nowego zadania publicznego lub powiększenia rozmiaru zadania już wykonywanego powinna znajdować swój wyraz tylko i wyłącznie w przepisach o randze ustawowej; 2) nie znaczy to, że przypisanie realizowanego zadania określonej j.s.t. musi za każdym razem wynikać wprost z ustawy, gdyż może być także konkretyzowane w przepisach wykonawczych do ustaw, w granicach wyznaczonych dla aktów prawa miejscowego; 3) upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego konkretyzujących ustawowe przesłanki powierzenia lub odebrania j.s.t. zadania publicznego powinno być



skonstruowane w taki sposób, by taki akt jedynie konkretyzował wolę ustawodawcy o przypisaniu lub odebraniu konkretnych zadań publicznych danej j.s.t. (przepis ustawowy nie może mieć w tym zakresie charakteru blankietowego, przekazującego *de facto* realną decyzję o odebraniu zadania j.s.t. organom upoważnionym do wydania aktu podustawowego). W związku z tym należy również przyjąć, że z woli ustrojodawcy j.s.t. nie mogą same sobie przypisywać (przyjmować) lub trwale wyzbywać się – kosztem innych jednostek tego samorządu – wykonywania określonych zadań publicznych w drodze aktów prawa miejscowego lub innego rodzaju działań, jeśli tego rodzaju działania nie przewiduje jednoznaczna i wyczerpująca regulacja rangi ustawowej. Innymi słowy, decyzja o przypisaniu lub odebraniu konkretnych zadań publicznych danej kategorii j.s.t. musi następować w przepisach u.d.p. lub ustawy zmieniającej, a uchwała j.s.t. o pozbawieniu dotychczasowej kategorii drogi publicznej (art. 10 ust. 5a i 5c u.d.p. oraz art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej) może mieć w tym zakresie charakter wyłącznie wykonawczy i konkretyzujący wolę ustawodawcy. Inaczej taka uchwała będzie powodowała skutki niemieszczące się w kręgu konsekwencji służących realizacji wartości, dla których została powołana administracja publiczna (organy j.s.t. będą urzeczywistniały wartości niebędące racją ich funkcjonowania).

3. W powyższym kontekście należy zauważyć, że: 1) przesłanki materialne i fakultatywność podjęcia uchwały przez j.s.t. nie korespondują z wymogiem jedynie „wykonawczego charakteru” aktu podustawowego konkretyzującego ustawowe przypisanie zadania publicznego w zakresie dróg; 2) uchwała j.s.t. o pozbawieniu danego odcinka drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii (podejmowana na podstawie zakwestionowanych przepisów) jest ogólnym aktem stosowania prawa o cechach rozstrzygnięcia w kwestiach o znaczeniu ustrojowym (a nie, jak twierdzi Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. Kp 2/13, aktem prawa miejscowego – „rozstrzygnięciem normatywnym”).

Uzasadnieniem tych wniosków jest przede wszystkim niemożność zaakceptowania tego, że przypisanie lub wyzbycie się zadania publicznego następuje na gruncie jednoznacznego i wyczerpującego przepisu ustawy (tutaj: u.d.p.), lecz na podstawie takich przepisów, które przekazują realną decyzję co do odebrania zadania j.s.t. organom upoważnionym do wydania aktu podustawowego. Na tle kwestionowanych przepisów wymóg regulacji ustawowej ma dużą doniosłość, skutkującą obowiązkiem ustawodawcy szczególnej staranności w wyczerpującym i precyzyjnym regulowaniu kwestii rozdziału zadań publicznych, tak aby konkretyzacja unormowania w akcie podustawowym j.s.t. miała wyłącznie realizacyjny charakter, a w tym pozbawiony aspektu dyskrecjonalności. Wiąże się to z przedmiotem regulacji prawnej – decyzjami o charakterze ustrojowym pozostawionymi w świetle Konstytucji zasadniczo wyłącznie w gestii władzy ustawodawczej.

Tymczasem ustawowe warunki zaliczenia do określonej kategorii drogi publicznej, które – według Trybunału – mają zastosowanie również w odniesieniu do kaskadowego trybu zmiany kategorii drogi oraz – w ograniczonym zakresie – do trybu „naprawczego” przekazania dróg (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej), nie są dostatecznie jasno określone. Zwrócił na to uwagę Prokurator Generalny, wskazując na przykład, że definicja drogi wojewódzkiej jest „bardzo pojemna i dopuszcza w zasadzie dowolną ocenę przydatności drogi dla województwa” (por. art. 6 ust. 1 u.d.p.). Wątpliwości dotyczące desygnatów nazwy drogi wojewódzkiej zgłaszane są także przez komentatorów ustawy (zob. np. W. Kotowski, B. Kurzępa, uwagi do art. 6, [w:] *Komentarz do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*, Lex/el. 2004). Skutku doprecyzowującego nie wywołuje również związek występujący na gruncie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430, ze zm.; dalej: rozporządzenie) między kategorią drogi publicznej a klasą drogi. Według jego przepisów (§ 4 rozporządzenia), odpowiedniej kategoryzacji danej drogi publicznej powinien odpowiadać określony standard techniczny i użytkowy tej drogi (odpowiednia klasa drogi). Przy tym, w celu określenia wymagań technicznych i użytkowych wprowadza się następujące klasy dróg: 1) autostrady (symbol „A”); 2) ekspresowe (symbol „S”); 3) główne ruchu przyspieszonego (symbol „GP”); 4) główne (symbol „G”); 5) zbiorcze (symbol „Z”); 6) lokalne (symbol „L”); 7) dojazdowe (symbol „D”). W tym kontekście droga zaliczona do jednej z kategorii w rozumieniu u.d.p. powinna spełniać wymagania techniczne i użytkowe określone dla następujących klas: 1) krajowa – klasy A, S lub GP; 2) wojewódzka – klasy GP lub G; 3) powiatowa – klasy GP, G lub Z; 4) gminna – klasy GP, G, Z, L lub D (§ 4 ust. 2 rozporządzenia) (przy czym przy przebudowie dróg, o których mowa w pkt 1-3, dopuszcza się przyjęcie klasy o jeden poziom niższej). Choć zatem prawodawca przewiduje występowanie związku między funkcją drogi w strukturze dróg publicznych (kategorią) i jej klasą (standardem techniczno-użytkowym), to jednak określone ukształtowanie tych powiązań w § 4 ust. 2 rozporządzenia powoduje, że klasa danej drogi nie stanowi – zasadniczo – żadnego materialnego ograniczenia (uwarunkowania) uchwały j.s.t. o pozbawieniu danego odcinka drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii.

Używanie przez ustawodawcę pojęć niedookreślonych do stworzenia definicji drogi wojewódzkiej, powiatowej i gminnej oznacza w konsekwencji przypisanie j.s.t. swobody oceny stanu faktycznego z punktu widzenia wartości

osadzonej w ustawie. Innymi słowy, w ten sposób nastąpiło przeniesienie na organ stosujący normę obowiązku swoistego „uzupełnienia” elementów normy określającej warunki zaistnienia skutku prawnego w postaci pozbawienia określonej kategorii drogi publicznej. Przez to akt konkretyzujący tego typu normę nie może być uznany za taki, który ma cechy wyłącznie realizacyjne w stosunku do wyczerpującego unormowania ustawowego.

Dodatkowe „rozluźnienie” ściśle wykonawczego (w założeniu) charakteru uchwały o pozbawieniu kategorii drogi publicznej, wskazujące na realność decyzji danej j.s.t. w zakresie trwałego przypisywania zadań publicznych, wynika z fakultatywności tej uchwały. Nie można bowiem odmówić istotnego znaczenia normatywnego określeniu użytemu przez ustawodawcę: organ stanowiący j.s.t. „może” pozbawić kategorii drogi (art. 10 ust. 5a i 5c u.d.p. oraz art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej). Istotą takiej konstrukcji jest pozostawienie organom j.s.t. swobody decyzji co do zaistnienia warunków podjęcia danego działania, a zatem w kwestii tego, czy względy prawne i pozaprawne przemawiają za „wykonaniem” ustawy, czy też jednak nie. Jednocześnie przy takim ukształtowaniu modalności prawnej, nie ma możliwości przypisania organowi stanowiącemu j.s.t. odpowiedzialności za brak podjęcia stosownej uchwały.

Z powyższego wynika również to, że cechą uchwał j.s.t. podejmowanych zgodnie z kwestionowanymi przepisami jest konieczność uprzedniego przeprowadzenia czynności ustalenia konkretnego stanu faktycznego, dokonania procesu subsumcji, a następnie ustalenia skutków stwierdzonych faktów na podstawie odnośnej normy prawnej. W konsekwencji takie rozstrzygnięcie spełnia materialne wymogi ogólnego aktu stosowania prawa (por. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 92-93) i – w braku wyraźnego przesądzenia jego charakteru w przepisach u.d.p. – z pewnością nie może być uznane za akt prawa miejscowego, a więc przejaw tworzenia prawa będący źródłem norm generalno-abstrakcyjnych wykonujących ustawę. Podobny wniosek sformułował także Naczelny Sąd Administracyjny w tezie wyroku z 18 listopada 1999 r., sygn. akt II SAB 98/99 (Lex nr 46770), zgodnie z którą „[r]ozstrzygnięcie o kategorii drogi publicznej ma charakter ogólnego aktu administracyjnego, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi. Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie nie może być więc podejmowane w formie decyzji administracyjnej”. Sensem jego wydania nie jest ustanowienie norm generalnych i abstrakcyjnych – nie ma ono charakteru prawotwórczego, nie kreuje norm prawnych i nie jest podstawą ich obowiązywania. Ma wprowadzić pewien generalny wymiar, ale musi być ściśle osadzone w konkretnych stanach faktycznych. Ustalenie, że dana droga publiczna spełnia kryteria zaliczenia jej do określonej kategorii, jest pod względem materialnym aktem stosowania prawa (występuje tu subsumcja określonych elementów stanu faktycznego pod generalnie określoną normę prawną).

Jednocześnie podkreślić trzeba specyfikę przedmiotu uchwały j.s.t. – nie dotyczy ona (tylko) kwestii wykonywania zadań publicznych w granicach określonych przez ustawę (administrowania), lecz zmian w zakresie ustrojowej delimitacji zadań państwa podlegających przekazaniu na zasadzie decentralizacji j.s.t. (ustawodawstwa). Taką naturę wskazanego aktu prawnego uznał sam Trybunał w wyroku o sygn. Kp 2/13, stwierdzając, że zakwestionowane przepisy przewidują nowy mechanizm trwałego przenoszenia zadań publicznych dotyczących dróg związany z podjęciem przez organ j.s.t. uchwały o pozbawieniu danego odcinka drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii.

4. Te ustalenia co do charakteru rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie kwestionowanych unormowań rodzą doniosłe konsekwencje w odniesieniu do ewentualnej dopuszczalności sądowej kontroli uchwały sejmiku województwa, rady powiatu czy rady gminy inicjowanej przez j.s.t. będącą „beneficjentem” uchwały. Art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.; dalej: u.s.g.), art. 87 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.; dalej: u.s.p.) oraz art. 90 i art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.; dalej: u.s.w.), wskazane przez Trybunał jako potencjalne podstawy skargi kierowanej przeciwko takiej uchwale przez zainteresowaną j.s.t., nie mogą znaleźć zastosowania w tym zakresie. Przepisy te bowiem: 1) umocowują do wniesienia skargi „każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone”; 2) wskazują, że skarga przysługuje w odniesieniu do czynności podjętej „w sprawie z zakresu administracji publicznej”. To znaczy, że powołane unormowania ustaw samorządowych służą ochronie własnego, osobistego, zindywidualizowanego interesu prawnego określonej jednostki wobec działań podejmowanych przez organ j.s.t. w sferze realizacji zadań publicznych gminy, powiatu czy województwa samorządowego. Przewidują zatem istotne uprawnienie podmiotu będącego jedną ze stron stosunku prawnego powstającego w związku z wykonywaniem przez inny podmiot funkcji administracji publicznej (stosunku prawnego wynikającego przede wszystkim z regulacji materialnoprawnych, ale także procesowych, czy nawet ustrojowych). Natomiast uchwała o pozbawieniu drogi publicznej dotychczasowej kategorii nie stanowi aktu odnoszącego się do relacji wykonywania administracji publicznej, a przez to j.s.t. przejmującej na podstawie tej uchwały określone zadanie publiczne nie przysługuje ochrona przed działaniami podejmowanymi „w sprawie z zakresu administracji publicznej”.

5. Konstatacja dotycząca nie tylko wykonawczego charakteru uchwał j.s.t. podejmowanych na podstawie zakwestionowanych przepisów uzasadnia słuszność drugiego zarzutu wnioskodawcy o naruszeniu konstytucyjnego wzorca wzajemnych relacji między j.s.t. poszczególnych szczebli (art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji). Skutkiem podjęcia powyższych uchwał nie będzie bowiem tylko realizacja wyraźnej i jasno sprecyzowanej woli ustawodawcy, ale ujawni się w nich także element swobodnego kształtowania treści skutku prawnego przez j.s.t. Dodatkowo w kontekście powołanego wzorca kontroli warto przypomnieć, że jego treść – według ustaleń Trybunału (sygn. Kp 2/13) – sprowadza się w szczególności do zakazu wykonywania jakiegokolwiek nadzoru, w tym weryfikacyjnego lub kontroli, nad sposobem i kierunkiem wykonywania władzy publicznej przez inne j.s.t.

W związku z tak interpretowaną relacją ustrojową zadziwia jednak to, że Trybunał dopuścił możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego przez j.s.t. uchwały innej jednostki o pozbawieniu drogi publicznej dotychczasowej kategorii (art. 101 u.s.g., art. 87 u.s.p. i art. 90 u.s.w.). Dość wyraźnie takie uprawnienie nosiłoby w istocie materialne cechy nadzoru, którego przedmiotem jest uchwała j.s.t., a skutkiem może być jej wyeliminowanie z obrotu prawnego przez sąd administracyjny. W aspekcie przedmiotowym występowałaby tutaj zatem analogia do kompetencji wojewody przysługujących na gruncie art. 93 u.s.g., art. 81 u.s.p. i art. 82c u.s.w. (por. teza postanowienia NSA z 29 września 2010 r., sygn. akt II OZ 899/10, Lex nr 743989: „[p]ostępowanie ze skargi z art. 93 ust. 1 u.s.g. jest formą nadzoru nad działalnością organów gminy sprawowanego przez organy nadzoru”). W obu przypadkach organy nadzorowane (j.s.t.) i nadzorujący (j.s.t. lub wojewoda) pozostają jedynie w relacjach ustrojowoprawnych i w obu przypadkach podmiot nadzorujący nie jest adresatem działań polegających na wykonywaniu funkcji administracji publicznej. W mojej ocenie, jest to dodatkowy argument za wykluczeniem dopuszczalności kwestionowania przez j.s.t. uchwały o pozbawieniu drogi publicznej dotychczasowej kategorii.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2015 r. o sygn. Kp 2/13.

#### **Zdanie odrębne**

sędzi TK Marii Gintowt-Jankowicz  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13

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 w sprawie Kp 2/13. Zaskarżone przez Prezydenta RP przepisy ustawy zmieniającej ustawę o drogach publicznych są sprzeczne z konstytucyjnym ustrojem państwa opartym na decentralizacji władzy publicznej.

1. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie są te przepisy ustawy z 13 marca 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (dalej: ustawa z 2013 r., nowela), które przewidują możliwość samodzielnego rozstrzygnięcia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego o zadaniach jednostek samorządu terytorialnego innych szczebli. Są to w pierwszej kolejności dodane do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460; dalej: u.d.p.) cztery nowe ustępy art. 10 oznaczone 5a do 5d oraz zawierający samodzielną treść normatywną art. 2.

Wniosek Prezydenta RP w sposób nie budzący wątpliwości formułuje zarzut niezgodności z Konstytucją wskazanych przepisów przez to, że uprawnienia, które Konstytucja wprost zastrzega (powierza) dla państwa, ustawodawca zwykły przenosi na rzecz organów jednostek samorządu terytorialnego. Wnioskodawca podkreśla, że pomimo względnie wąskiego przedmiotowego zakresu sprawy (zmiany podmiotu zarządzającego zastępowanymi odcinkami dróg publicznych) przedstawia „niezwykle istotny problem ustrojowy”. Konsekwencją bowiem tej regulacji będzie możliwość wzajemnego obciążania się zadaniami przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, wnioskodawca zaznacza, że przedstawiając ten istotny problem ustrojowy pomija „stronę merytoryczną” przekazywania sobie zadań przez samorządy różnych szczebli. Podkreślenia wymaga, że argumentacja przedstawiona we wniosku (dość ascetyczna, trzeba przyznać) jest skoncentrowana wokół uzasadnienia zarzutu o ustrojowym znaczeniu i w sposób nie budzący wątpliwości nie nawiązuje do żadnego z aspektów administracyjno- czy formalnoprawnych, takich jak charakter uchwał organów j.s.t. podejmowanych na podstawie zaskarżonych przepisów czy ewentualne podstawy ich zaskarżania.

Niestety w niniejszej sprawie obszerne wywody Trybunału, które mają uzasadnić orzeczenie o zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją, poświęcone są właśnie tej problematyce, osadzonej w opisie historycznym

sięgającym okresu międzywojennego. Z punktu widzenia zarzutu wnioskodawcy oba nurty rozważań (charakter prawny uchwał j.s.t. i historyczne sposoby podziału zadań z zakresu dróg publicznych) nie mają jednak znaczenia.

W sprawie chodzi wyłącznie o zasadę ustrojową, która nie zezwala, aby jednostka samorządu terytorialnego mogła mocą swojej własnej decyzji (podejmowanej w formie uchwały organu stanowiącego):

- uwolnić się od wykonywania określonego zadania;
- przekazać to zadanie innej jednostce samorządu terytorialnego usytuowanej na niższym lub wyższym (!) szczeblu podziału terytorialnego Rzeczypospolitej.

Zadaniem Trybunału było rozstrzygnięcie, czy przepisy art. 10 ustępy 5a do 5d, oraz art. 2 ustawy z 2013 r. wprowadzające podstawy prawne do podejmowania decyzji o treściach jak w punktach a) i b) są zgodne ze wskazanymi podstawami kontroli konstytucyjności.

2. Jako podstawowy wzorzec oceny konstytucyjności wnioskodawca wskazał art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz uzupełniając art. 164 ust. 1 i ust. 3 z rozdziału VII Konstytucji dostrzegając w nim jego rozwinięcie. Powołane wzorce kontroli wraz z uzasadnieniem wniosku łącznie decydują o moim sposobie odczytania istoty tej sprawy, różnym od przyjętego przez Trybunał. Powtarzam: Prezydent RP zarzucił kwestionowanym przepisom naruszenie fundamentu, na którym opiera się konstytucyjnie umocowany, obowiązujący model decentralizacji władzy publicznej. Ta cecha ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, sformułowana w art. 15 ust. 1 Konstytucji, polega na powierzeniu jednostkom samorządu terytorialnego „istotnej części zadań publicznych”, a przysługujące im w ramach ustaw zadania publiczne przez każdą z tych jednostek są wykonywane – tu cytuję art. 16 ust. 2 Konstytucji – „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Art. 16 pozostający w normatywnym związku z art. 15 Konstytucji zawiera ustrojową normę prawną, która dla niniejszej sprawy ma bezpośrednio następujące znaczenia:

- Rzeczpospolita Polska zapewnia decentralizację władzy publicznej;
- jej istotą jest powierzanie zadań publicznych samorządowi terytorialnemu;
- tylko państwo może decentralizować zadania publiczne, czyniąc to w drodze właściwych formalnoprawnych źródeł prawa, a więc ustaw i w miarę potrzeby – w ramach ustaw – poprzez rozporządzenia wykonawcze w rozumieniu art. 92 Konstytucji;
- w wykonywaniu powierzonych („przysługujących” jak mówi Konstytucja) zadań każda jednostka samorządu terytorialnego bez względu na jej usytuowanie w trójszczeblowym systemie samorządu ma swobodę w sposobach wykonywania swoich zadań „w ramach ustaw”.

Warto przypomnieć, że procesy decentralizowania administracji państwowej w dekadzie lat 90-tych przebiegały stopniowo. Towarzyszyły im dyskusje, liczne publikacje zarówno dokumentów rządowych jak i ich omówień, a także krytyk kolejnych propozycji. Jednak podstawowe założenie budowy trójszczeblowego samorządu terytorialnego pozostało niezakwestionowane: jest nim brak zarówno hierarchicznej jak i wszelkiej innej wzajemnej zależności jednostek samorządu terytorialnego.

Jednak ustawodawca w 2013 roku i obecnie (co potwierdza stanowisko Marszałka Sejmu w sprawie) zdaje się nie mieć tej świadomości. Uchwalenie przez parlament zakwestionowanych przepisów, a także uznanie przez Trybunał ich zgodności z Konstytucją prowadzi do postawienia pytania m.in. o celowość utworzenia Regionalnych Izb Obrachunkowych. Są to wyspecjalizowane organy nadzoru i kontroli gospodarki budżetowej i szerszej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca mógł te obowiązki przypisać właściwemu miejscowo samorządowi wyższego szczebla, nie tworząc nowych organów. Byłoby to rozwiązanie nieporównanie łatwiejsze w fazie wprowadzania w życie i tańsze w następnych latach. Utworzenie RIO i ich funkcjonowanie po dzień dzisiejszy jest jednoznacznym wyrazem i konsekwencją ustrojowej zasady braku zależności funkcjonalnej, kontrolnej, nadzorczej i wszelkiej innej między j.s.t.

Analogicznym dowodem nienaruszalności tej cechy konstytucyjnego modelu samorządu terytorialnego RP jest utworzenie Samorządowych Kolegiów Odwoławczych jako „organów wyższego stopnia” w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego w indywidualnych sprawach administracyjnych należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego.

Przyjęty model ustrojowy tym bardziej wyklucza akceptację dla wprowadzenia ustawowej podstawy umożliwiającej samorządowi terytorialnemu jednostronne (samodzielne) uwolnienie się od powierzonych ustawą zadań własnych i przekazanie tych zadań niżej lub wyżej usytuowanej j.s.t.

3. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedstawiony przez wnioskodawcę problem konstytucyjny „polega na ocenie zgodności z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji uchwalonych rozwiązań ustawowych, przewidujących nowy mechanizm, trwałego przypisywania jednostkom samorządu terytorialnego zadań publicznych z zakresu dróg po podjęciu przez organ innej jednostki samorządowej uchwały o pozbawieniu danego odcinka

drogi jej dotychczasowej kategorii drogi publicznej”. To zawiłe i rozbudowane ponad zarzuty wniosku sformułowanie problemu konstytucyjnego ma być uzasadnieniem przesunięcia argumentacji Trybunału na tory rozważań administracyjnoprawnych, których osi są analizy prawnego charakteru uchwał podejmowanych przez organy stanowiące samorządu oraz związanie tych organów definicjami trzech kategorii dróg publicznych (art. 6 do 7 u.d.p.). Ten główny nurt argumentacji doprowadził Trybunał do: po pierwsze – stwierdzenia, że uchwały podejmowane na podstawie zaskarżonych ustępów 5a-5d art. 10 u.d.p. dodanych ustawą z 2013 r., będą legalne (!); po drugie – że wprowadzenie do sentencji wyroku w punkcie 1 i 2 przepisów definiujących kategorie dróg publicznych ma decydujące znaczenia dla orzeczenia o zgodności wskazanych przepisów z art. 16 ust. 2 Konstytucji, a w punkcie 1, również z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Istota argumentacji Trybunału w sposób bardzo wyraźny rozminęła się z zarzutem i argumentacją wniosku. Na przedstawione przez Prezydenta RP pytanie, czy w ramach konstytucyjnie określonego miejsca samorządu terytorialnego w ustroju Rzeczypospolitej dopuszczalne jest przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego ustawowych uprawnień do przekazywania zadań publicznych innym szczeblom samorządu, Trybunał powinien był odpowiedzieć negatywnie.

4. Nie jest zadaniem sędziego, który radykalnie nie zgadza się z wyrokiem, przedstawienie w zdaniu odrębnym alternatywnej propozycji sentencji wraz z uzasadnieniem. Nie mniej uznaję za konieczne sformułowanie kilku uwag, ponieważ niestety wyrok w sprawie o sygn. Kp 2/13 może dać impuls do dalszych ustawowych naruszeń fundamentów, na jakich jest zbudowany nasz system decentralizacji władzy publicznej (nawiasem, nie uważam, aby przyjęty system był optymalny, ale jak długo nie zostanie zmieniony, zadaniem właśnie Trybunału Konstytucyjnego jest jego obrona).

4.1. W zaskarżonej części ustawy z 2013 r., której art. 1 ust. 2 dodaje nowe ustępy do art. 10 u.d.p., podstawowe znaczenie mają ustępy 5a i 5c (i uzupełniająco 5e zdanie drugie). Przepis ust. 5a stanowi, że sejmik województwa może pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek przekazanej mu na mocy art. 10 ust. 5 dawnej drogi krajowej (zastąpiony nowowymuszonym odcinkiem drogi) „o proporcjonalnej długości do odcinka drogi” dawnej krajowej i zarazem przekazać odcinek drogi zarządowi powiatu. Ust. 5c ma analogiczne brzmienie, ale jego adresatem jest rada powiatu. Przepisy te mają następujące cechy charakterystyczne, które powinien był Trybunał uwzględnić, gdyż cechy te podważają kluczową, jak się wydaje, tezę uzasadnienia wyroku, jakoby uchwały podejmowane na podstawie tych przepisów miały charakter aktów wykonawczych. Tryb przekazywania odcinków dróg jest jednoznacznie fakultatywny, skoro każdy z organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego określonego szczebla tylko może podjąć uchwałę o wyłączeniu odcinka drogi z własnego zasobu, a nie jest do tego w określonych okolicznościach zobowiązany. W konsekwencji będzie miało miejsce jednostronne, arbitralne przekazanie innej jednostce samorządu terytorialnego zarówno własności tego fragmentu drogi jak i związanej z tym odpowiedzialności i obowiązków zarządcy. Uprawnienia te nie są ograniczone czasowo, co może powodować, że dalsze przekazywanie odcinków dróg będzie miało miejsce po latach od przejścia drogi, np. ze względu na konieczność poniesienia nakładów remontowych czy inwestycyjnych.

Ustawodawca posługuje się pojęciem „odcinka o proporcjonalnej długości do odcinka zastąpionego” nowym fragmentem drogi na określenie przedmiotu uchwał o przekazywaniu dróg innym jednostkom samorządu terytorialnego. W podstawowym znaczeniu proporcjonalny oznacza wzajemny stosunek dwóch lub więcej wielkości bądź określony stosunek części do całości. W żadnym razie zwrot o dekategoriowaniu „odcinka drogi o proporcjonalnej długości” do innego odcinka drogi nie oznacza tożsamości odcinka drogi przekazywanego w trybie art. 10 ust. 5a bądź ust. 5c u.d.p. dodanych ustawą z 2013 r. W konsekwencji może to prowadzić do pozbywania się przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego innych odcinków dróg, niż przekazane w wyniku realizacji inwestycji i zastąpienia ich nowymi fragmentami dróg. Zwracają na to uwagę zarówno Prokurator Generalny jak też reprezentanci organizacji samorządowych skupieni w ramach Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (pismo z 18 maja 2015 r.).

4.2. Jak zaznaczyłam na początku, zaskarżony art. 2 ustawy z 2013 r. zawiera samodzielną treść normatywną w tym znaczeniu, że nie jest dodany do treści ustawy o drogach publicznych. Od dnia wejścia w życie, treści dodane przez art. 1 ustawy z 2013 r. będą inkorporowane do ustawy zmienianej (u.d.p.), natomiast pozostanie w systemie prawa obowiązującego art. 2 ustawy z 2013 r., wyczerpując jej merytoryczną treść.

Według zgodnej opinii uczestników postępowania impulsem do podjęcia prac nad ustawą z 2013 r. była potrzeba odejścia od dotychczasowego rozwiązania (obowiązującego od końca 2003 r.), które prowadzi do nieracjonalnego i nadmiernego obciążania gmin (niektórych) przekazywanymi im „drogami zastąpionymi” przez nowowymuszowane odcinki dróg krajowych i autostrad (art. 10 ust. 5 u.d.p.). Jednakże ustawa z 2013 r. nie

prowadzi do uporządkowania zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dróg publicznych. Co więcej, możliwość podejmowania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego kolejnych uchwał o pozbawieniu odcinka drogi dotychczasowej kategorii tylko powiększa istniejący stan niepewności prawa w systemie dróg publicznych. Jest to niepewność prawa zarówno w czasie (brak terminów do podejmowania uchwał przez sejmiki województw i rady powiatów) jak i przestrzeni (jak wskazałam powyżej, treść ustawy z 2013 r. nie przesądza, jakie odcinki dróg mogą zostać przekazane na niższe szczeble samorządu). W efekcie nie można wykluczyć sytuacji, gdy dany odcinek drogi przekazany przez gminę na podstawie przejściowego art. 2 ust. 1 ustawy z 2013 r. zostanie na mocy kolejnych uchwał sejmiku województwa i rady powiatu przekazany tej samej gminie na podstawie art. 2 ust. 2 tejże ustawy.

W związku z niniejszą sprawą nie sposób powstrzymać się od komentarza, który – niestety – ma treść nie nową. Ustawodawcy nie wolno naprawiać własnych błędów (nieprzemysłany, nieracjonalny art. 10 ust. 5 u.d.p., wprowadzony ustawą z 14 listopada 2003 r., Dz. U. Nr 200, poz. 1953) rozwiązaniami jeszcze bardziej nieprzemysłanymi, dającymi co najwyżej doraźny, cząstkowy efekt (art. 2 ust. 1 ustawy z 2013 r.) a rodzącymi znacznie dalej idące zagrożenia w dłuższej perspektywie czasu. Oceniane rozwiązania ustawy z 2013 r. są dobitnym przykładem złej, niekonstytucyjnej legislacji i instrumentalnego wykorzystywania władzy ustawodawczej.

4.3. Wnioskodawca, koncentrując się w swoim wystąpieniu na zasadniczym problemie konstytucyjnym, nie odnosi się do samego przedmiotu regulacji prawnej. Jednakże Trybunał nie powinien w swoim orzeczeniu abstrahować od znaczenia sieci dróg publicznych, której dotyczy ustawa z 2013 r. Uporządkowany system drogowy ze stabilnym i jednoznacznie wskazanym podmiotem odpowiedzialnym za stan każdego odcinka drogi jest koniecznością nie tylko ze względów komunikacyjnych i rozwoju gospodarczego ale również dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Przekazywanie odcinków dróg powoduje szereg istotnych konsekwencji prawnych i faktycznych. Przede wszystkim wiąże się ze zmianą właściciela i tym samym podmiotu zarządzającego drogą oraz destabilizuje konieczny system czynności związanych z nieprzerwanym utrzymywaniem dróg, zapewnieniem ich odpowiedniego stanu technicznego oraz koniecznych napraw itp.

Ustawa z 2013 r. nie rozwiązuje dotychczasowego problemu przejmowania przez gminy z mocy prawa wszystkich odcinków dróg zastępowanych nowymi ich fragmentami. Wprowadza zaś możliwość niezgodnego z regulacjami konstytucyjnymi nakładania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań na inne jednostki samorządu.

Z tych względów uważałam za konieczne złożenie zdania odrębnego.

66

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 6 maja 2015 r.  
**Sygn. akt SK 66/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 maja 2015 r., wniosku pełnomocnika skarżącego – adwokat R.J. o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić wniosku.**

## UZASADNIENIE

1. Adwokat R.J., jako pełnomocnik skarżącego D.N., wniosła o orzeczenie zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2. Wyrokiem z 16 kwietnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu na rozprawie skargi konstytucyjnej, orzekł, że 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.

3. Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) „Koszty postępowania przed Trybunałem, z zastrzeżeniem ust. 2, ponosi Skarb Państwa”. Z ust. 2 zdanie pierwsze tego przepisu wynika, że Trybunał 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. To znaczy, że pojęcie „uzasadnionego przypadku” musi być interpretowane ściśle i nie może podlegać wykładni rozszerzającej.

Trybunał, rozpoznając wniosek pełnomocnika skarżącego, nie znalazł podstaw do uznania, że zachodzi „uzasadniony przypadek”, który przemawiałby za przyznaniem kosztów postępowania.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 67

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 12 maja 2015 r.  
**Sygn. akt K 7/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 maja 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 2 pkt 2 w związku z art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, ze zm.) z art. 2 w związku z art. 42 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 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

## I

1. W piśmie z 18 marca 2014 r., Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie, że art. 2 pkt 2 w związku z art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, ze zm.; dalej: ustawa z 1997 r.) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Przed złożeniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, RPO zwróciła się do Dyrektora Generalnego Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Szefa Służby Cywilnej i Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z wystąpieniami w sprawie dookreślenia zakresu podmiotowego obowiązku składania oświadczeń majątkowych, o których mowa w ustawie z 1997 r. Adresaci wystąpień RPO wyrazili pogląd, że pojęcie „stanowiska równorzędne[go] pod względem płacowym” z art. 2 pkt 2 ustawy z 1997 r. nie budzi – nieusuwalnych w procesie wykładni – wątpliwości w odniesieniu do urzędników służby cywilnej. Istotne znaczenie ma bowiem treść rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 211, poz. 1630, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2009 r.). Załączniki do tego aktu określają m.in. wykaz stanowisk urzędniczych i ich kategoryzację, a także mnożniki kwoty bazowej służące do ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej. Rozstrzygnięcie, kiedy stanowiska są równorzędne pod względem płacowym, wynika z porównania przedziałów mnożników relewantnych dla danych stanowisk.

Zdaniem RPO, zakwestionowane przepisy naruszają art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji, ponieważ prawodawca nie sformułował definicji legalnej „stanowiska równorzędnego pod względem płacowym”. Zwrot ten można zaś rozumieć w dwojaki sposób. Z jednej strony, odwołując się do rozporządzenia z 2009 r. organy administracji przyjmują, że chodzi tu o stanowiska równorzędne ze względu na mnożnik kwoty bazowej wynagrodzenia zasadniczego. Z drugiej zaś strony, można przyjąć, że ustalenie równorzędności stanowisk pod względem płacowym wymaga porównania realnych wynagrodzeń pracowników urzędów państwowych. W ocenie RPO, opowiedzenie się za pierwszą interpretacją oznacza niedopuszczalną konstytucyjnie wykładnię pojęć ustawowych przez przyzmat aktów o niższej mocy prawnej. We wniosku wyrażono ponadto pogląd, że taka interpretacja może mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do urzędników służby cywilnej w związku z treścią rozporządzenia z 2009 r. Art. 2 pkt 2 ustawy z 1997 r. dotyczy zaś szerszego grona pracowników urzędów państwowych. Z kolei, opowiedzenie się za drugą interpretacją, generuje dalsze wątpliwości: czy równorzędne pod względem płacowym są jedynie stanowiska wynagradzane identycznie, czy wystarczy już, by były one wynagradzane podobnie.

W konsekwencji, w ocenie RPO, nie jest możliwe wyznaczenie kręgu osób, na które prawodawca nałożył obowiązki wynikające z art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 13 ustawy z 1997 r. Przepisy przewidujące odpowiedzialność służbową lub dyscyplinarną powinny w sposób precyzyjny umożliwiać wskazanie adresata zakazu, nakazu, względnie obowiązku, którego uchybienie grozi zastosowaniem sankcji prawnej.

2. W piśmie z 2 września 2014 r., stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 2 pkt 2 w związku z art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 13 ustawy z 1997 r. jest zgodny z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, interpretując zwrot „stanowiska równorzędne pod względem płacowym” należy posłużyć się zarówno językowymi, jak i funkcjonalnymi dyrektywami wykładni uwzględniając związki merytoryczne ustawy z 1997 r. z innymi aktami normatywnymi regulującymi status i zasady wynagradzania osób zajmujących stanowiska państwowe. Podstawowe znaczenie w tym kontekście mają tabele zawierające mnożniki niezbędne do ustalania wynagrodzeń – załączniki do rozporządzeń określających wynagrodzenie poszczególnych grup urzędników (np. rozporządzenie z 2009 r.). W ocenie Prokuratora Generalnego, „[p]osługiwanie się tabelami wynagrodzeń pozwala w czytelny sposób w oparciu o kategorie stanowisk wyodrębnione w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, dokonać kwalifikacji stanowisk w zakresie ich równorzędności pod względem płacowym”.

Prokurator Generalny stwierdził, że wnioskodawca nie przeprowadził testu określoności prawa. Nie wykazał bowiem, że „nie jest możliwe ustalenie treści zaskarżonej normy w drodze wykładni, w tym zwłaszcza w drodze wykładni dokonywanej w praktyce sądowej. Brak jest jakichkolwiek przesłanek do twierdzenia, że niejasność i nieprecyzyjność użytego w kwestionowanym przepisie pojęcia jest przyczyną rozbieżnych orzeczeń sądowych”.



3. W piśmie z 5 lutego 2015 r., w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 2 pkt 2 w związku z art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 13 ustawy z 1997 r. jest zgodny z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Przed przystąpieniem do oceny merytorycznej, Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że ujęcie przedmiotu zaskarżenia przez RPO w *petitum* wniosku jest nieprecyzyjne w świetle jego uzasadnienia. Zdaniem Marszałka Sejmu, „związkowy sposób ujęcia przedmiotu zaskarżenia ma na celu wyeksponowanie tego, iż wątpliwości konstytucyjne Rzecznika odnoszą się do kilku norm prawnych, dla których tworzywem normatywnym są zarówno przepis określający podmiot (art. 2 pkt 2 u.o.p.d.), jak i poszczególne przepisy nakładające na ten podmiot obowiązek, ograniczenie lub sankcję za jego naruszenie (art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1, art. 13 u.o.p.d.)”.

W ocenie Marszałka Sejmu, „problem konstytucyjny podniesiony przez Rzecznika ma charakter pozorny”. Wnioskodawca nie przeprowadził bowiem, ani testu wymaganego przez zasadę poprawnej legislacji, ani testu wymaganego przez zasadę określoności przepisów karnych. W stanowisku Sejmu wyrażono pogląd, że „pisząc o potwierdzeniu niejednoznaczności przepisu w doktrynie, wnioskodawca powołuje się tylko na jedno opracowanie – komentarz do ustawy, w której zamieszczono kwestionowany przepis (...) Autorka tego komentarza referuje w nim [inny] pogląd (...) zawarty w publikowanej opinii prawnej [Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu] (...) Obie autorki, mimo odnotowania teoretycznej możliwości dokonania dwóch interpretacji przepisu, są jednak skłonne uznać, że w odniesieniu do służby cywilnej należy ustalać równorzędność płacową stanowisk za pomocą tabel płacowych (...) Co więcej, także przedstawiona przez Rzecznika – i załączona do wniosku inicjującego postępowanie przed Trybunałem – korespondencja z innymi organami władzy publicznej na temat zakresu podmiotowego obowiązku składania oświadczeń majątkowych nie pozwala uznać, by w kwestii pojęcia «stanowisko równorzędne pod względem płacowym» upowszechniły się dwie konkurencyjne interpretacje”.

Marszałek Sejmu podzielił pogląd Prokuratora Generalnego, że zaskarżony przepis nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, jeżeli uwzględni się związki merytoryczne ustawy z 1997 r. z innymi powszechnie obowiązującymi normami prawnymi. Podstawowe znaczenie w tym kontekście mają tabele płacowe – załączniki do rozporządzeń określających wynagrodzenie poszczególnych grup urzędników (np. rozporządzenie z 2009 r.). Marszałek Sejmu podkreślił, że „[w] obecnym stanie prawnym znajomość przepisów regulujących zasady wynagradzania w danym urzędzie w połączeniu ze znajomością ustawy antykorupcyjnej jest wystarczająca do określenia, czy dany pracownik jest objęty obowiązkami, ograniczeniami i sankcjami wynikającymi z tej ustawy. Nie pozostaje on w stanie niepewności co do tego, czy podlega on ustawie antykorupcyjnej, a więc czy pewne jego zachowanie stanowi czyn zabroniony. Ustalenie tego wymaga odwołania się do tabeli i porównania przedziałów mnożników kwoty bazowej lub kategorii zaszeregowania, bez dokonywania złożonych zabiegów interpretacyjnych. Stan ten czyni więc zadość konstytucyjnemu standardowi określoności prawa, w tym także prawa represyjnego. Gdyby dowiedziono, że w odniesieniu do jakiejś kategorii pracowników przepisy ustawy antykorupcyjnej odczytane łącznie z przepisami regulującymi zasady wynagradzania nie pozwalają na ustalenie zakresu podmiotowego obowiązku, ograniczenia lub zwłaszcza sankcji ustawowych, zarzut niekonstytucyjności tych przepisów – ujętych związkowo – mógłby zasługiwać na rozważenie. Rzecznik nie wykazał jednak ani nie uprawdopodobnił zaistnienia takiego problemu w odniesieniu do jakiejkolwiek kategorii pracowników urzędów państwowych”.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał Konstytucyjny uprawniony jest na każdym etapie postępowania badać, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienie z 1 kwietnia 2014 r., sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43). Z tego względu Trybunał postanowił rozstrzygnąć, czy dochowane zostały wymogi formalne, od których spełnienia uzależniona jest dopuszczalność merytorycznego rozpoznania wniosku.

2. Wniosek inicjujący hierarchiczną kontrolę norm musi spełniać wymogi określone m.in. w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Należy w nim wyraźnie określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli oraz sformułować uzasadnienie. Wymogów tych nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie błędne lub nietrafne, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61).

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

Art. 32 ust. 1 ustawy o TK znajduje zastosowanie również do wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO). Niedochowanie wymogów formalnych wniosku przez RPO może stanowić przyczynę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK (zob. np. postanowienia TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. K 13/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 8 oraz z 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4).

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wniosek inicjujący niniejsze postępowanie nie odpowiada wymogom art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK. Przemawiały za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, formułując zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, RPO nie przeprowadził testu poprawnej legislacji (szerzej zob. wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35 i powołane tam orzecznictwo). Trybunał Konstytucyjny przypomina, że test ten wymaga kolejno wykazania, iż prawodawca uchybił: 1) wymogowi precyzyjności, którą należy rozumieć jako możliwość odkodowania z przepisów norm prawnych za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych w danej kulturze prawnej oraz 2) wymogowi komunikatywności, który oznacza zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego przy respektowaniu zasad techniki prawodawczej. Wnioskodawca ponadto powinien wykazać, że wątpliwości interpretacyjnych nie sposób usunąć przez zastosowanie reguł wykładni. RPO tymczasem nie tylko nie odniósł się do problematyki komunikatywności zaskarżonego przepisu, ale – jak trafnie wskazują Prokurator Generalny i Sejm – nie wykazał, aby podczas stosowania prawa powstała rozbieżność interpretacyjna odnosząca się do art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, ze zm.; dalej: ustawa z 1997 r.). Wniosek nie zawiera ani analizy orzecznictwa sądowego, ani analizy orzecznictwa organów administracji. Wnioskodawca nie uzasadnił, na jakiej podstawie przyjął, że zaskarżony przepis może być rozumiany w ten sposób, iż równorzędność płacowa stanowiska wymaga porównania realnego wynagrodzenia każdego z urzędników. Trybunał Konstytucyjny podzielił argument Sejmu, że „na podstawie przedstawionej [przez RPO] korespondencji trudno zrozumieć, skąd wnioskodawca czerpie przekonanie o stosowaniu w praktyce interpretacji, zgodnie z którą przy ustalaniu równorzędności płacowej stanowisk należy uwzględniać wysokość wynagrodzenia faktycznie otrzymywanego przez daną osobę. We wniosku nie przytoczono danych wskazujących na upowszechnienie się takiej praktyki, a organy, które ustosunkowały się do wystąpienia Rzecznika, nie potwierdziły, by w świetle dotychczasowych doświadczeń ze stosowaniem ustawy taka rozbieżność zaistniała”. Żaden z organów administracji, do których wystąpił RPO, nie potwierdził wprost stosowania proponowanej we wniosku rozbieżności interpretacyjnej. Teoretyczne zaś rozważania zawarte w jednym tylko opracowaniu monograficznym, na które powołuje się wnioskodawca, nie dają wystarczających podstaw by stwierdzić, że zaskarżony przepis budzi wątpliwości interpretacyjne (s. 9 wniosku).

Po drugie, formułując zarzut naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji, RPO nie przeprowadził testu określoności przepisów karnych (szerzej zob. wyrok z 25 lutego 2014 r., sygn. SK 65/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 13). Wnioskodawca nie tylko nie odnosi się do wypracowanych w orzecznictwie konstytucyjnym kryteriów określoności, ale dowodząc naruszenia normy konstytucyjnej przyjmuje konkluzję za przesłankę wnioskowania (s. 10 i 11 wniosku). Należało ponadto zauważyć, że skoro zaskarżone przepisy nie mają charakteru karnego *sensu stricto*, to na wnioskodawcy ciążył obowiązek wykazania w pierwszej kolejności, że art. 42 ust. 1 Konstytucji jest w ogóle adekwatnym wzorcem, a jeżeli tak, to w jakim zakresie wymogi wynikające z zasady *nullum crimen sine lege* znajdują zastosowanie do konkretnego rodzaju postępowania dyscyplinarnego. Wnioskodawca natomiast ograniczył się w tym zakresie jedynie do przywołania – bez analizy – wybranych orzeczeń konstytucyjnych, które zakresem normowania art. 42 ust. 1 Konstytucji objęły postępowania w sprawach kar dyscyplinarnych (s. 10 wniosku).

Po trzecie, nie spełnia wymogu z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK twierdzenie RPO o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów jedynie ze względu na posłużenie się przez prawodawcę zwrotem niedookreślonym oraz odesłanie do treści innych aktów normatywnych. W świetle orzecznictwa konstytucyjnego, „użycie zwrotów niedookreślonych lub wieloznacznych w obszarze prawa karnego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ państwa” (wyrok z 19 lipca 2011 r., sygn. K 11/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 60). Sam fakt posłużenia

się takim zwrotem przez prawodawcę nie stanowi rozstrzygającego argumentu o niekonstytucyjności i wymaga pogłębionej analizy uwzględniającej w szczególności charakter badanej normy oraz wszystkie gwarancje proceduralne zapewniające przejrzystość stosowania zwrotu niedookreślonego. Ponadto Trybunał Konstytucyjny dopuszcza w wyjątkowych sytuacjach doprecyzowanie treści normy karnej lub dyscyplinarnej w aktach wydanych zgodnie z art. 92 Konstytucji (wyrok z 20 maja 2014 r., sygn. K 17/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 53). Formułując zarzut naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wystarczyło zatem poprzestać na konstatacji o niejednoznaczności ustawowego zwrotu „stanowiska równorzędne pod względem płacowym”, jak uczyniono to w niniejszej sprawie.

Po czwarte, wnioskodawca stwierdził, że wątpliwości interpretacyjnych odnośnie do zaskarżonego przepisu nie usuwa odwołanie się do innych niż ustawa z 1997 r. aktów normatywnych regulujących status i wynagrodzenie osób zajmujących stanowiska państwowe, w tym do tabel mnożników wynagrodzeń zawartych w załącznikach do rozporządzeń określających wynagrodzenie poszczególnych grup urzędników. Zarazem wnioskodawca przyznał (s. 7 wniosku), że wątpliwości te nie zachodzą w odniesieniu do urzędników służby cywilnej (zob. art. 2 pkt 2 ustawy z 1997 r. w związku z treścią rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej, Dz. U. Nr 211, poz. 1630, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2009 r.). Sprzecznosc w rozumowaniu wnioskodawcy stoi na przeszkodzie uznaniu, że spełnił on wymóg z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

Po piąte, formułując zarzut naruszenia art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca nie poddał szczegółowej analizie innych niż rozporządzenie z 2009 r. aktów normatywnych, które odnoszą się do problematyki mnożników wynagrodzeń pracowników urzędów państwowych (zob. m.in. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek, Dz. U. Nr 27, poz. 134, ze zm.; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 marca 1998 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Dz. U. Nr 37, poz. 207, ze zm.; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania oraz wymagań kwalifikacyjnych pracowników Rządowego Centrum Legislacji, Dz. U. Nr 109, poz. 1241, ze zm.; rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie zasad wynagradzania oraz wymogów kwalifikacyjnych pracowników Biura Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Dz. U. Nr 241, poz. 2075; zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. Nr 114, poz. 1152, ze zm.; rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego, Dz. U. z 2015 r. poz. 54; zarządzenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie wynagradzania pracowników Najwyższej Izby Kontroli, M. P. Nr 79, poz. 803, ze zm.). Zaniechanie przez konstytucyjny organ ochrony praw człowieka rzetelnej i szczegółowej analizy obowiązujących norm prawnych o istotnym znaczeniu merytorycznym dla zaskarżonych przepisów stoi na przeszkodzie uznaniu, że spełnił on wymóg z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

Po szóste, wnioskodawca nie przedstawił żadnego dowodu na poparcie swego twierdzenia, że niedopuszczalna konstytucyjnie jest interpretacja art. 2 pkt 2 ustawy z 1997 r. z uwzględnieniem treści przepisów innych aktów normatywnych, w tym aktów wydanych zgodnie z art. 92 Konstytucji. Twierdzenie takie dla swej doniosłości procesowej wymagałoby precyzyjnego rozróżnienia przez wnioskodawcę materii ustawowej i materii delegowanej, a ponadto analizy podstaw i zakresu upoważnień do wydania aktów w celu wykonania poszczególnych ustaw oraz treści tych aktów. Nie spełnia wymogu z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK ogólne stwierdzenie wnioskodawcy, że uwzględnienie w procesie wykładni art. 2 pkt 2 ustawy z 1997 r. treści innych ustaw i wydanych w celu ich wykonania rozporządzeń jest zawsze niekonstytucyjnym doprecyzowaniem ustawy przez akt o niższej mocy prawnej (s. 6 wniosku).

Po siódme, wnioskodawca nie skoordynował *petitum* wniosku z jego uzasadnieniem. W *petitum* jako przedmiot kontroli wskazano bowiem art. 2 pkt 2 w związku z art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 13 ustawy z 1997 r. Z uzasadnienia zaś wynika, że RPO kwestionuje art. 2 pkt 2 ustawy z 1997 r. w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o „stanowiskach równorzędnych pod względem płacowym”. Wnioskodawca nie kwestionuje wszystkich norm wywodzonych z każdego z przepisów wskazanych w *petitum* wniosku (np. obowiązku składania oświadczeń majątkowych, odpowiedzialności dyscyplinarnej lub odpowiedzialności służbowej), a jedynie koncertuje swoje rozważania na – określonym w art. 2 pkt 2 ustawy z 1997 r. – adresacie obowiązków wynikających z art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 13 tejże ustawy. Trafnie wskazano w stanowisku Sejmu, że przepisy te zostały powołane jedynie jako ilustracja problemu konstytucyjnego. Problem ten sprowadza się bowiem do interpretacji art. 2 pkt 2 ustawy z 1997 r. jako przepisu podstawowego dla wyznaczenia zakresu norm sankcjonowanych i sankcjonujących zrekonstruowanych na podstawie pozostałych przepisów ustawy. Wnioskodawca nie formułuje jednak odrębnych zarzutów względem każdej z norm wywodzonych z art. 4, art. 5

ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 13 ustawy z 1997 r. Należy ponadto zauważyć, że dokonany przez RPO wybór przepisów związkowych jest przypadkowy. Przedstawiona przez wnioskodawcę argumentacja jest bowiem na tyle ogólna, iż może znaleźć zastosowanie również do norm wywodzonych z innych przepisów ustawy z 1997 r.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”, w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

4. W warunkach niniejszego postępowania nie zasługiwał na uwzględnienie argument wnioskodawcy, że rozstrzygnięcie o równorzędności stanowisk na podstawie załączników do rozporządzenia z 2009 r. prowadziło do nieproporcjonalnych w skutkach rozwiązań przez nałożenie tożsamyh obowiązków sprawozdawczych na różnych urzędników, których wynagrodzenia różnią się znacząco od siebie (wniosek, s. 1 i 6). Argument ten nie wykazywał bowiem związku merytorycznego z zakresem kontroli wyznaczonym przez *petitum* i uzasadnienie wniosku RPO (tj. zasadą poprawnej legislacji i zasadą określoności przepisów karnych).

Na marginesie należy zauważyć, że z uwagi na brzmienie art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z 1997 r. urzędnicy służby cywilnej są zobowiązani do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, czego wnioskodawca zdaje się nie dostrzegać.

5. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że kwestia zróżnicowania ustawowych obowiązków nałożonych na osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe i na urzędników państwowych, w tym obowiązku składania oświadczeń majątkowych, w zależności od mnożnika wynagrodzenia oraz zajmowanego stanowiska, dotyczy niewątpliwie doniosłego w demokratycznym państwie prawnym zagadnienia, jakim jest kształtowanie granic praw osobistych i politycznych urzędników państwowych. Rozważania zaprezentowane we wniosku dotyczyły jednak innego problemu.

6. Powyższe ustalenia należało uznać za wystarczające do rozstrzygnięcia o umorzeniu niniejszego postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał postanowił jak w sentencji.

68

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 13 maja 2015 r.  
**Sygn. akt P 54/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Mirosław Granat  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 maja 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Toruniu:

- 1) czy art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1376, ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 20, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 64 ust. 2 i art. 76 Konstytucji a na wypadek odpowiedzi twierdzącej;
- 2) czy art. 840 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości rozłożenia wierzytelności

stwierdzonej bankowym tytułem egzekucyjnym na raty, jest zgodny z art. 2, art. 20, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 64 ust. 2 i art. 76 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 Toruniu Wydział I Cywilny (dalej: sąd), postanowieniem z 14 listopada 2013 r., sygn. akt I C 1121/12, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy: 1) art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1376, ze zm.; dalej: prawo bankowe) jest zgodny z art. 2, art. 20, art. 32 ust. 1 zdanie 1, art. 64 ust. 2 i art. 76 Konstytucji a na wypadek odpowiedzi twierdzącej 2) czy art. 840 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości rozłożenia wierzytelności stwierdzonej bankowym tytułem egzekucyjnym na raty, jest zgodny z art. 2, art. 20, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 64 ust. 2 i art. 76 Konstytucji.

Wątpliwości sądu co do konstytucyjności wyżej wskazanych przepisów pojawiły się na tle następującego stanu faktycznego:

Dłużnik (powód) wniósł o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego – bankowego tytułu egzekucyjnego (dalej: b.t.e.), któremu sąd nadał klauzulę wykonalności. Podniósł, że z uwagi na kłopoty finansowe nie był w stanie spłacać terminowo pożyczki pobranej w pozwanym banku. Zwrócił się więc do banku o zmianę zasad spłaty pożyczki, płacąc równocześnie raty w kwocie, na jaką było go stać. Bank nie odpowiedział na jego prośbę, wystawił przeciwko niemu b.t.e., uzyskał klauzulę wykonalności i skierował sprawę do egzekucji. Dłużnik uznając, że bank nadużył swojej pozycji, domagał się pozbawienia wykonalności tytułu wykonawczego.

Sąd w pytaniu prawnym podniósł, że tytuł egzekucyjny stanowi podstawę prowadzenia przeciwko dłużnikowi postępowania egzekucyjnego po nadaniu mu klauzuli wykonalności. W postępowaniu o nadanie klauzuli wykonalności b.t.e. sąd nie ma kognicji w zakresie badania istnienia i wymagalności roszczeń w nim wymienionych. W rezultacie, prawidłowe od strony formalnej wystawienie b.t.e. i złożenie wniosku, który nie jest obciążony brakami, otwiera drogą do rozpoczęcia egzekucji.

Sąd uznał, że art. 96 ust. 1 prawa bankowego uprzywilejowuje banki, ponieważ: 1) banki są zwolnione z konieczności dochodzenia spornych roszczeń na drodze postępowania sądowego, 2) uzyskują tytuł wykonawczy niezmiernie szybko, 3) ciężar prowadzenia sporu zostaje przeniesiony na dłużnika.

Sąd zwrócił też uwagę na różnicę, jaka zachodzi pomiędzy poddaniem się egzekucji w banku a złożeniem tego typu oświadczenia w formie aktu notarialnego. Różnicę tę wywiódł z faktu, że notariusz jest osobą zaufania publicznego i czuwa nad zabezpieczeniem interesów osób dokonujących czynności notarialnych, w tym udziela im stosownych pouczeń. Bank natomiast jest kontrahentem strony składającej oświadczenie, który dokonuje czynności prawnej w nadziei na zysk. Zasadniczym prawem przeciwnika banku i jedyną w istocie drogą obrony przed jego roszczeniami jest powództwo przeciwegzekucyjne, mające podstawę w art. 840 § 1 pkt 1 k.p.c., w ramach którego powód może podnosić zarzuty dotyczące istnienia i wysokości zobowiązania.

Takie ukształtowanie wzajemnych relacji banku i jego kontrahenta, a zarazem przeciwnika w sporze dotyczącym istnienia i treści wierzytelności bankowej, w świetle art. 96 ust. 1 prawa bankowego, rodzi – zdaniem sądu – wątpliwości konstytucyjne.

Po pierwsze, nie daje się pogodzić z zasadą demokratycznego państwa prawnego, które realizować ma zasadę sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Naruszenie art. 2 Konstytucji wynika z uprzywilejowania banków: zwolnienia ich z konieczności przeprowadzenia procesu cywilnego, w którym obowiązuje zasada równości stron, w celu dochodzenia roszczeń i w konsekwencji wyłączenie sądowej oceny ich zasadności, przerzuceniu ciężaru prowadzenia sporu na kontrahenta i umożliwienie wdrożenia egzekucji, a zatem przymusu państwowego, na podstawie oświadczenia wiedzy banku. Treść obowiązującego prawa oznacza bowiem

w istocie przekazanie znacznego obszaru prawa cywilnego pod władztwo banków, skoro ich oświadczenia wiedzy mają moc orzeczeń sądowych.

Po drugie, uprzywilejowanie to kłóci się z zasadą społecznej gospodarki rynkowej, ustanowioną w art. 20 Konstytucji. Z daleko idących preferencji korzystają bowiem jedne z najsilniejszych ekonomicznie podmiotów gospodarki, jakimi są banki, co odbywa się kosztem pozostałych uczestników obrotu, których prawa, w tym prawo do ochrony sądowej, zostają uszczuplone.

Po trzecie, uprzywilejowanie takie narusza zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Z jednej strony, tylko przedsiębiorca, który prowadzi działalność bankową, ma prawo wystawiania tytułów egzekucyjnych, a działalność ta nie różni się od aktywności gospodarczej innych przedsiębiorców. Z drugiej strony, równość praw pomiędzy bankiem i jego kontrahentem jest zwykle zaburzona z uwagi na rozmiar przedsiębiorstw bankowych. Obowiązujące ustawodawstwo, zamiast niwelować te różnice, wzmacnia je, uprawniając banki do wystawiania dokumentów, mających cechy oświadczenia wiedzy o mocy orzeczeń sądowych, i rozpoczynania egzekucji na ich podstawie. Przeciwnik banku nie ma natomiast tego typu praw i, jeżeli sam zwraca się przeciwko niemu z roszczeniami, nie może zaskoczyć przeciwnika egzekucją prowadzoną na podstawie własnego oświadczenia wiedzy. Nierówność stron pod każdym względem jest rażąca.

Po czwarte, wbrew art. 64 ust. 2 Konstytucji, własność i prawa majątkowe przeciwników banków podlegają mniejszej ochronie, niż analogiczne prawa przeciwników przedsiębiorców innych kategorii, ponieważ bank dysponuje przywilejem, o którym była mowa w poprzednich punktach.

Po piąte, narusza zasadę ochrony konsumentów przez władze publiczne, jeżeli przeciwnik banku ma status konsumenta. *De lege lata*, konsument jest preferowany w całej sferze prawa cywilnego, z wyłączeniem jednak prawa bankowego.

W przypadku stwierdzenia, że zakwestionowany przepis prawa bankowego pozostaje w zgodzie ze wskazanymi wyżej wzorcami kontroli, sąd wniósł o kontrolę konstytucyjności art. 840 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości rozłożenia świadczenia objętego b.t.e. na raty. Zdaniem sądu: „Zwolnienie banków na podstawie art. 96 ust. 1 prawa bankowego z konieczności sądowego dochodzenia należności wyłącza ich roszczenie spod działania art. 320 k.p.c. i uniemożliwia sądowi ukształtowanie stosunku stron w zgodzie z dyspozycją tego przepisu, pozbawiając dłużnika tym samym jednego z rodzajów ochrony. Przepis art. 840 k.p.c. nie przewiduje bowiem dobrodziejstwa rozłożenia na raty. (...) Okoliczności istotne z punktu widzenia art. 320 k.p.c. nie mogą zatem być podstawą pozbawienia wykonalności tytułu wykonawczego – bankowego tytułu egzekucyjnego, któremu sąd nadał klauzulę wykonalności [...] Dłużnik nie ma natomiast innego, poza powództwem z art. 840 k.p.c. środka obrony przeciwko roszczeniom banku określonymi w bankowym tytule egzekucyjnym” (pytanie prawne, s. 10). Wyłączenie spod kontroli sądu możliwości rozłożenia na raty świadczenia należnego bankowi, jeżeli jego dłużnik znajduje się w szczególnej sytuacji tylko dlatego, że bank skorzysta z przywileju pozwalającego ominąć mu sądową drogę dochodzenia roszczeń, narusza zasadę demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zasadę społecznej gospodarki rynkowej, zasadę równości wobec prawa (prawa dłużnika banku są bowiem ograniczone w stosunku do dłużnika innych przedsiębiorców), zasady, że prawa majątkowe wszystkich osób podlegają jednakowej ochronie (prawa majątkowe dłużnika banku są w mniejszym stopniu chronione, niż dłużników innych przedsiębiorców), zasadę ochrony konsumenta (konsument usług bankowych nie może bowiem skorzystać z dobrodziejstwa rozłożenia świadczenia na raty).

2. Prokurator Generalny w piśmie z 27 marca 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Oceniając zarzut niekonstytucyjności art. 96 ust. 1 prawa bankowego Prokurator Generalny podniósł, że przepis ten nie będzie stosowany przez sąd pytający, rozpoznający zgłoszone powództwo przeciwegzekucyjne. W związku z tym pytanie prawne w tym zakresie nie spełnia przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 840 k.p.c. Prokurator Generalny stwierdził, że kwestionowana przez sąd regulacja nie odnosi się do postulowanego zakresu kontroli konstytucyjności (rozłożenia na raty), nie może więc zostać uznana za pominięcie prawodawcze i, jako taka, nie podlega kognicji Trybunału. Uznał też, że nawet stwierdzenie niekonstytucyjności art. 840 k.p.c., w zakresie wskazanym przez sąd, nie doprowadzi do powstania normy pozytywnej mogącej stanowić podstawę oczekiwanego przez powoda rozstrzygnięcia sądu. Prowadzi to do uznania, że brak jest w tym zakresie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 1 sierpnia 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Na wypadek nieuwzględnienia tego wniosku wystąpił o stwierdzenie kwestionowanych

przepisów za zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 64 ust. 2 i art. 76 Konstytucji oraz uznanie nieadekwatności art. 20 Konstytucji jako wzorca kontroli w niniejszej sprawie.

Zdaniem Marszałka Sejmu pytanie prawne nie spełnia przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej, ponieważ art. 96 ust. 1 prawa bankowego nie będzie miał zastosowania w rozpoznawanej przez sąd sprawie. W zakresie dotyczącym art. 840 k.p.c. Marszałek zauważył, że przedmiotem pytania prawnego jest w tym zakresie brak określonej regulacji, której uzupełnienia – na wzór art. 320 k.p.c. – sąd oczekuje po wyroku Trybunału. Wydanie wyroku w tym zakresie przekracza zdaniem Marszałka granice kognicji Trybunału.

Odnosząc się do *meritum* zarzutów Marszałek stwierdził, opierając się na motywach wyroku z 26 stycznia 2005 r., sygn. P 10/04 (OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 7), że art. 96 ust. 1 prawa bankowego spełnia wymogi konstytucyjne, ponieważ:

„1) do dyspozycji dłużnika ustawodawca pozostawił instrumenty prawne, które pozwalają mu na zablokowanie egzekucji, skuteczne przedstawienie żądania rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy przez sąd, uzyskanie odszkodowania za szkodę powstałą w przypadku przeprowadzenia egzekucji na podstawie bezprawnie wystawionego b.t.e. (art. 840 § 1 i art. 189 k.p.c., art. 415 k.c.) – droga do rozpoznania merytorycznego sporu pomiędzy bankiem (wierzycielem) a klientem (dłużnikiem) nie została zatem wyłączona;

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

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

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

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

Nieadekwatność art. 20 Konstytucji, jako wzorca kontroli obu kwestionowanych przepisów, wynika z faktu, że przepis ten nie ma zastosowania do poddawanej ocenie przez pytający sąd umowy z konsumentem.

Z kolei analizując konstytucyjność art. 840 k.p.c. Marszałek Sejmu powtórzył argumentację dotyczącą art. 96 ust. 1 w pkt 2 i 3 oraz wskazał, że modyfikacja (na niekorzyść dłużnika) procesu dochodzenia wierzytelności wraz z jej konsekwencjami jest wyrazem autonomii woli stron. Wskazał również, że z Konstytucji nie wynika określony model postępowania sądowego, w szczególności „prawo dłużnika do rozłożenia na raty świadczenia dochodzonego od niego w postępowaniu cywilnym, albo konstytucyjne prawo sądu do rozłożenia świadczenia dłużnika na raty z urzędu” (s. 54 stanowiska).

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Cechą istotną pytania prawnego jest jego ścisły związek z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie; wątpliwość, o której wyjaśnienie chodzi, musi wystąpić w toku konkretnego postępowania. Jej istnienie jest przesłanką konieczną wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem w sprawie pytania prawnego. Skorzystanie z instytucji pytania prawnego jest możliwe od momentu wszczęcia postępowania sądowego aż do jego prawomocnego zakończenia. Pytanie musi spełniać przesłanki: 1) podmiotową, 2) przedmiotową oraz 3) funkcjonalną.

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

Sąd wskazał również konkretne przepisy, które budzą jego wątpliwości konstytucyjne: 1) art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128; dalej: prawo bankowe) oraz art. 840 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości rozłożenia wierzytelności stwierdzonej bankowym tytułem egzekucyjnym na raty.

Wątpliwości w niniejszej sprawie wywoływać może spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Jest ona spełniona wówczas, gdy istnieje zależność między odpowiedzią na pytanie o konstytucyjność przepisu, który ma być przez sąd zastosowany w toczącej się przed nim sprawie, a rozstrzygnięciem, jakie ma w niej zapasć. Sąd, kierując pytanie prawne do Trybunału, musi wykazać tę zależność. Trybunał, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, powinien zbadać, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Ocenę spełnienia przesłanki funkcjonalnej, jako warunku dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego w niniejszej sprawie należy jednak poprzedzić przypomnieniem wyroku Trybunału z 14 kwietnia 2015 r. o sygn. P 45/12 (Dz. U. poz. 559) i rozważeniem jego wpływu na dopuszczalność orzekania.

2. W wyroku z 14 kwietnia 2015 r. o sygn. P 45/12, Trybunał orzekł, że: 1) „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” oraz 2) przepisy te tracą moc obowiązującą z dniem 1 sierpnia 2016 r. W pozostałym zakresie TK umorzył postępowanie.

Wobec stwierdzenia niekonstytucyjności wskazanych wyżej przepisów, postępowanie w zakresie badania art. 96 ust. 1 prawa bankowego ulega umorzeniu ze względu na zbędność orzekania. Odroczenie utraty mocy obowiązującej nie stanowi bowiem przeszkody dla sądu w samodzielnym rozstrzygnięciu zawieszanej przed nim sprawy, z uwzględnieniem orzeczenia zapadłego w sprawie o sygn. P 45/12. Trybunał zwraca uwagę, że ogłoszenie sentencji powołanego wyżej wyroku w Dzienniku Ustaw oznacza wzruszenie domniemania konstytucyjności kwestionowanego przepisu i na nowo kształtuje stan prawny w rozpoznawanej przez sąd sprawie.

3. Wskazana podstawa umorzenia postępowania nie dotyczy jednak wszystkich przepisów budzących wątpliwości sądu. Wyrok o sygn. P 45/12 nie obejmuje bowiem oceny konstytucyjności art. 840 k.p.c., który również został zakwestionowany w niniejszej sprawie.

W ocenie Trybunału, także w odniesieniu do tego przepisu nie jest możliwa kontrola konstytucyjności. Przemawiają za tym następujące względy.

Po pierwsze, na co słusznie zwrócili Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny, pytanie prawne w zakresie obejmującym art. 840 k.p.c. jest w istocie żądaniem uzupełnienia kwestionowanego przepisu o nowe elementy, niezwiązane z dotychczasową jego treścią. Przekracza to zakres kognicji Trybunału i stanowi okoliczność uzasadniającą umorzenie postępowania w sprawie – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po wtóre, zarzuty sądu skierowane przeciwko art. 840 k.p.c. mają charakter niesamodzielnego i są – jak to wynika z *petitum* pytania prawnego – sformułowane „na wypadek odpowiedzi twierdzącej” – czyli stwierdzenia przez Trybunał zgodności z Konstytucją art. 96 ust. 1 prawa bankowego. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd zauważył, że „Dłużnik nie ma (...) innego, poza powództwem z art. 840 k.p.c. środka obrony przeciwko roszczeniom banku określonymi w bankowym tytule egzekucyjnym” (s. 10 pytania prawnego) i dlatego uznał za konieczne wystąpienie o kontrolę konstytucyjności art. 840 k.p.c. w zakresie określonym w *petitum*. Skoro wyrokiem o sygn. P 45/12 Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 96 ust. 1 prawa bankowego, to – niezależnie od wskazanej wyżej przyczyny uniemożliwiającej wydanie wyroku – nie było również podstaw, aby analizować zarzut przedstawiony z ostrożności procesowej, tj. dotyczący art. 840 k.p.c.

Ze względu na powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



## 69

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 13 maja 2015 r.  
**Sygn. akt P 58/15****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirosław Granat  
Wojciech Hermeliński  
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, w dniu 13 maja 2015 r., połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Szubinie i Sądu Rejonowego w Radomiu:

czy uchwalenie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.) w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r., w szczególności art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.) jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego,

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 Szubinie w postanowieniu z 9 grudnia 2014 r. (sygn. akt II K 139/14) i Sąd Rejonowy w Radomiu w postanowieniach z 18 grudnia 2014 r. (sygn. akt XK 604/14 oraz sygn. akt XK 890/12) zwróciły się do Trybunału Konstytucyjnego z następującym pytaniem prawnym: czy uchwalenie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych) w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998 r., s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE), w szczególności art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.; dalej: rozporządzenie RM) jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

1.1. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2015 r. pytania prawne Sądu Rejonowego w Szubinie z 9 grudnia 2014 r. oraz Sądu Rejonowego w Radomiu z 18 grudnia 2014 r. zostały połączone do wspólnego rozpoznania ze względu na tożsamość przedmiotu zaskarżenia.

1.2. Pytania prawne zostały sformułowane na tle podobnego stanu faktycznego i prawnego.

Przed pytającymi sądami toczą się postępowania karne skarbowe przeciwko osobom fizycznym w sprawie o 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.) m.in. w związku z art. 6 § 1 k.k.s.

Pytające sądy uznały odpowiedź na sformułowane powyżej pytanie prawne za mogącą mieć decydujący wpływ na rozstrzygnięcie zawisłych przed nimi spraw. W razie stwierdzenia przez TK, że tryb uchwalenia ustawy o grach hazardowych narusza Konstytucję, jej przepisy zostaną, zdaniem pytających sądów, wyeliminowane z porządku prawnego ze skutkiem *ex tunc*. Wówczas znamiona przestępstwa z art. 107 k.k.s. zostaną zdekompletowane. Przepis ten penalizuje bowiem „urządzanie gier na automacie wbrew przepisom ustawy”, a skoro ustawa określająca warunki urządzania gier hazardowych nie będzie mogła być zastosowana z uwagi na jej niekonstytucyjność, przepis karny straci faktycznie normatywną treść. Jeżeli natomiast TK uzna tryb uchwalenia ustawy za prawidłowy albo stwierdzi, że ewentualne uchybienia nie są na tyle istotne, aby uzasadniały stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów tej ustawy, to pytające sądy będą zobowiązane do merytorycznego rozstrzygnięcia spraw.

Pytające sądy sformułowały stanowisko, zgodnie z którym ustawodawca wprowadzający w życie ustawę o grach hazardowych powinien był rozważyć, czy planowana zmiana stanu prawnego nie musi być notyfikowana Komisji Europejskiej przed jej uchwaleniem, zgodnie z przepisami dyrektywy 98/34/WE. Sądy zwróciły uwagę, że z art. 1 pkt 1 tej dyrektywy wynika obowiązek notyfikacji odnoszący się do tej części aktywności uczestników rynku wewnętrznego, która ma związek z szeroko pojętym obrotem produktami. W zgodnej ocenie pytających sądów „produktem” w rozumieniu dyrektywy jest także automat do gier. Sądy zaznaczyły, że rozporządzenie RM definiuje pojęcie „produktu” identycznie jak dyrektywa 98/34/WE. Znaczy to, że zakwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych – określające warunki urządzania gier na automatach – mają charakter „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE oraz rozporządzenia RM.

W świetle dyrektywy 98/34/WE (art. 8-10) procedurze notyfikacji podlegają generalnie wszelkie projekty przepisów technicznych. Pytające sądy uznały zaskarżone przepisy ustawy o grach hazardowych jako przepisy techniczne podlegające obowiązkowi notyfikacyjnemu. Wprawdzie dyrektywa przewiduje możliwość odstępiania od obowiązku notyfikacji w ściśle określonych sytuacjach, jednakże – w wypadku zaskarżonych przepisów – takie sytuacje nie zachodzą.

Pytające sądy, odwołując się do art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, zwróciły uwagę, że proces uchwalania każdej ustawy powinien być przeprowadzony w zgodzie z przepisami prawa krajowego oraz wiążącego międzynarodowego. Niedochowanie obowiązku notyfikacji stanowi wadliwość procesu legislacyjnego, której ewentualne skutki może określić wyłącznie Trybunał Konstytucyjny. Ich zdaniem niedochowanie zobowiązań nałożonych na polskiego ustawodawcę w prawie UE, a mających swoje źródło w traktatach konstytuujących Unię Europejską oraz wydanych na ich podstawie aktach prawa pochodnego, należy oceniać przez pryzmat konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa. Konstytucja jest bowiem najwyższym aktem prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem pytających sądów, dostrzeżenie uchybienia warunkom stanowienia prawa wynikającym z unormowań UE nie upoważnia ich do odmowy zastosowania przepisu prawa krajowego.

Ponadto Sąd Rejonowy w Szubinie podzielił stanowisko zawarte w postanowieniu Sądu Najwyższego z 28 listopada 2013 r. (sygn. akt I KZP 15/13), zgodnie z którym: „Konstytucja nie przewiduje, by notyfikacja była kryterium ważności stanowionych w Polsce przez parlament norm prawnych, a tym samym nie warunkuje obowiązywania tych norm”. Znaczy to, że bez odpowiedzi TK na pytanie prawne nie będzie możliwa odmowa zastosowania przepisów ustawy o grach hazardowych w zawisłych przed sądem sprawach.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Unormowanie to znajduje swoje odzwierciedlenie również w art. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Powyższe przepisy wyrażają wymagania (przesłanki) warunkujące skuteczność wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie objaśniał w dotychczasowym orzecznictwie treść i znaczenie przesłanek pytania prawnego, od spełnienia których zależy dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy. Niespełnienie którejkolwiek z tych przesłanek stanowi przeszkodę formalną w badaniu konstytucyjności zaskarżonych norm, obligując Trybunał do umorzenia postępowania (zob. np. wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43, cz. III, pkt 1).

Niezależnie od wymagań o charakterze szczegółowym, właściwych jedynie dla pytań prawnych, każdy wniosek, pytanie prawne i skarga konstytucyjna ma spełniać podstawowe wymagania formalne pism procesowych przewidziane w art. 32 ust. 1 ustawy o TK. Należą do nich m.in. sformułowanie zarzutu niezgodności zakwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (pkt 3) oraz uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (pkt 4). Jak wielokrotnie wyjaśniał Trybunał, „[s] koro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, cz. III, pkt 1 uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednocześnie, że jest on zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego wyjaśnienia nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (zob. art. 19 ustawy o TK). Nie oznacza to w żadnym wypadku przerzucenia ciężaru dowodzenia na Trybunał przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należytą 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). Trybunał stwierdził także: „Wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może bowiem zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym” (postanowienie TK z 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 49, cz. II, pkt 4.2). Odnosząc się do charakteru uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem zauważył, że uzasadnienie zarzutu nie może mieć charakteru deskryptywnego i ocennego, ale analityczny i argumentacyjny (zob. postanowienie TK z 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13, cz. II, pkt 4.2).

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na zbędność wydania wyroku.

Problem konstytucyjny, z jakim zwróciły się do Trybunału w niniejszej sprawie Sąd Rejonowy w Radomiu i Sąd Rejonowy w Szubinie, został już rozstrzygnięty przez TK w wyroku pełnego składu z 11 marca 2015 r. o sygn. P 4/14 (Dz. U. poz. 369). W wyroku tym Trybunał stwierdził zgodność m.in. art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji. Jak wyjaśnił, „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, „brak notyfikacji kwestionowanych przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie stanowi takiego naruszenia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji. (...) 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”.

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 RM, nie może być traktowany jako naruszenie Konstytucji, a zwłaszcza jej art. 2 i art. 7 w związku z art. 9.

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*. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że problem, z którym do Trybunału zwróciły się sądy w niniejszej sprawie, to jest konstytucyjne skutki niedokonania notyfikacji, został już ostatecznie rozstrzygnięty w wyroku o sygn. P 4/14. Jednocześnie sądy nie wskazały w uzasadnieniu dodatkowych zarzutów i argumentów, które pozwalałyby na odmienną ocenę konstytucyjności braku notyfikacji przepisów ustawy o grach hazardowych.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 70

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 19 maja 2015 r.  
**Sygn. akt P 18/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Mirosław Granat  
Teresa Liszcz – sprawozdawca  
Wojciech Hermeliński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 maja 2015 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Tarnowie:

czy art. 945 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) w zakresie, w jakim po upływie dziesięciu lat od otwarcia spadku wyłącza uprawnienie do powołania się na przyczynę nieważności testamentu wskazaną w art. 945 § 1 Kodeksu cywilnego, jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 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 ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 25 kwietnia 2013 r. (sygn. akt I Ca 6/13), Sąd Okręgowy w Tarnowie – Wydział I Cywilny (dalej: Sąd Okręgowy lub pytający sąd), zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 945 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) w zakresie, w jakim po upływie dziesięciu lat od otwarcia spadku wyłącza uprawnienie do powołania się na przyczynę nieważności testamentu wskazaną w art. 945 § 1 k.c., jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne, z którym zwrócił się Sąd Okręgowy, powstało na tle następującego stanu faktycznego:

Wnioskodawca wystąpił o zmianę postanowienia sądu rejonowego z 2000 r., stwierdzającego, że spadek po kobiecie, zmarłej w tymże roku, nabyli po połowie, na podstawie ustawy, jej dwaj wnukowie, a nadto o orzeczenie, że to on nabył spadek w całości na podstawie testamentu notarialnego z lipca 1999 r. W uzasadnieniu, wnioskodawca podał, że nie brał udziału w postępowaniu spadkowym, zaś jego uczestnicy – wnukowie zmarłej – wiedzieli o sporządzeniu testamentu przez zmarłą i fakt ten zataili przed sądem. Wnukowie wnieśli o oddalenie wniosku, podnosząc zarzut nieważności testamentu notarialnego, ponieważ w chwili jego sporządzenia testatorka znajdowała się w stanie wyłączającym świadome i swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli z powodu choroby psychicznej i innych schorzeń. W piśmie procesowym z 2011 r. wnioskodawca podniósł, że zarzut nieważności testamentu jest spóźniony ze względu na normę zawartą w art. 945 § 2 k.c.

W toku postępowania, sąd rejonowy ustalił, że zmarła i wnioskodawca byli dla siebie osobami obcymi, ale zamieszkiwali w tej samej miejscowości i należeli do tej samej wspólnoty wyznaniowej Świadców Jehowy. W lutym lub marcu 1999 r. wnioskodawca otrzymał od współwyznawczyni sporządzony przez nią nieopatrzony datą własnoręczny testament, w którym do spadku powołała osobę o imieniu zbieżnym z imieniem wnioskodawcy, ale bez podania jego nazwiska. Wnioskodawca, który nie był obecny przy sporządzaniu tego testamentu, domyślał się, że został on sporządzony na jego rzecz, w związku z czym zasugerował testatorce, by sporządziła testament przed notariuszem, co ta uczyniła w lipcu 1999 r., powołując do całości spadku wnioskodawcę.

Sąd rejonowy ustalił, że we wrześniu 1999 r. jeden z wnuków złożył do Sądu Okręgowego w Tarnowie wniosek o ubezwłasnowolnienie swej babki, oddalony postanowieniem z 29 grudnia 1999 r., które – po jego apelacji – zostało utrzymane w mocy przez Sąd Apelacyjny w Krakowie. Orzeczenie zapadło na podstawie opinii biegłego sądowego lekarza psychiatry, że kobieta nie ma objawów choroby psychicznej. Ustalono jednak również, że spadkodawczyni była w latach 1999 i 2000 badana przez dwóch innych lekarzy psychiatrów, z których jeden rozpoznał u niej zespół psychoorganiczny demencyjny, a drugi – zespół psychoorganiczny otępienny. Niezależnie od tego, od połowy lat osiemdziesiątych XX w. leczyła się ona u lekarza miejscowego ośrodka zdrowia, który na prośbę rodziny przyjeżdżał do niej na wizyty domowe. Już wtedy rozpoznał u niej szereg współistniejących schorzeń, a nadto zauważył zmiany psychotyczne, które określił jako psychonerwicowe. Z tego powodu wystawił jej skierowanie do lekarza psychiatry. Pomimo leczenia psychiatrycznego, od 1995 r. stan zdrowia kobiety pogarszał się, a gdy w marcu 1999 r. zmarł jej syn – nie była już w stanie samodzielnie załatwiać swoich potrzeb, miała lęki i urojenia. W tym samym czasie wnioskodawca zaczął ją odwiedzać i nakłaniać do sporządzenia testamentu na jego rzecz, grożąc wykluczeniem ze wspólnoty religijnej.

W toku dalszego postępowania sąd rejonowy ustalił, na podstawie opinii biegłego lekarza psychiatry, że – biorąc pod uwagę dokumentację lekarską z akt sprawy Sądu Okręgowego w Tarnowie – kobieta w lipcu 1999 r. oraz w 1998 r. nie wykazywała zaburzeń zdrowia psychicznego, które mogłyby wpłynąć na jej zdolność do świadomego i swobodnego podjęcia decyzji i wyrażenia woli. Natomiast w świetle dokumentacji lekarskiej sporządzonej przez lekarzy psychiatrów, którzy badali tę osobę w latach 1999 i 2000, korespondującej z zeznaniami części świadków i stron postępowania, była ona w owym czasie – z uwagi na zaburzenia psychiczne – w stanie wykluczającym zdolność świadomego i swobodnego podjęcia decyzji i wyrażenia woli.

W części uzasadnienia poświęconego rozważaniom prawnym sąd rejonowy stwierdził, że nie budzi wątpliwości kwestia upływu 10 lat od daty otwarcia spadku, to jest terminu określonego w art. 945 § 2 k.c., wyłączonego możliwość powołania się na nieważność testamentu z powodu wady oświadczenia woli. W ocenie sądu, ustalone okoliczności sprawy przemawiały jednak za niezastosowaniem tego przepisu. Wnioskodawca nie wykazał bowiem, że uczestnicy postępowania wiedzieli o pozostawionych przez spadkodawczynię testamentach (własnoręcznym oraz notarialnym). Nie wyjaśnił także w wiarygodny sposób powodów tak długiego niewystępowania z wnioskiem o zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku. W rezultacie Sąd doszedł do przekonania, że wnioskodawca celowo odczekał ponad 10 lat od daty otwarcia spadku, aby uniemożliwić uczestnikom postępowania podniesienie zarzutu nieważności testamentu. Takie działanie wnioskodawcy sąd uznał za nadużycie prawa podmiotowego, o którym mowa w art. 5 k.c., oraz – powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego – dopuścił możliwość nieuwzględnienia korzystnego dla niego upływu terminu zawitego określonego w art. 945 § 2 k.c.

Oprócz tego sąd rejonowy odwołał się bezpośrednio do art. 64 ust. 2 Konstytucji, wywodząc, że jest w nim zagwarantowana równa dla wszystkich ochrona prawa dziedziczenia, a zasada ta dotyczy również równego traktowania stron postępowania w zakresie przysługujących im środków ochrony swoich praw do spadku. W tym kontekście Sąd uznał, że nie można pogodzić art. 945 § 2 k.c. z treścią wymienionej normy konstytucyjnej. W realiach rozpatrywanej sprawy przepis ten pozbawia bowiem uczestników postępowania jakiegokolwiek możliwości obrony i kwestionowania ważności testamentu, o istnieniu którego nie wiedzieli; jego ujawnienie przez wnioskodawcę było dla nich zaskoczeniem. Testament ten zmienia ustabilizowane stosunki prawne, ukształtowane postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku po zmarłej, a wobec treści art. 945 § 2 k.c., uczestnicy postępowania w żaden sposób nie mogą się mu przeciwstawić. W związku z powyższym, Sąd Rejonowy ocenił dysproporcję uprawnień stron na gruncie art. 945 § 2 k.c. jako rażącą i z tego powodu zdecydował się zastosować bezpośrednio art. 64 ust. 2 Konstytucji, uznając prawo uczestników – mimo upływu 10 lat od otwarcia spadku – do podniesienia zarzutów dotyczących nieważności obu testamentów. W konsekwencji sąd dokonał oceny ważności obu testamentów pozostawionych przez spadkodawczynię, dochodząc do wniosku, że są one nieważne. Zostały one bowiem sporządzone w stanie wyłączającym świadome i swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli przez spadkodawczynię.

Na podstawie wyżej przytoczonych argumentów, postanowieniem z października 2012 r., sąd rejonowy oddalił wniosek wnioskodawcy o zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku.

Wnioskodawca zaskarżył postanowienie sądu pierwszej instancji w całości, domagając się uwzględnienia wniosku i zmiany postanowienia o nabyciu spadku po testatorce, przez orzeczenie, że spadek ten nabył wnioskodawca na podstawie testamentu notarialnego. W apelacji podniósł zarzuty naruszenia przepisów postępowania oraz błąd w ustaleniach faktycznych, ale przede wszystkim obrazę prawa materialnego przez niezastosowanie art. 945 § 2 k.c. oraz uznanie, że uczestnicy mogą kwestionować ważność testamentu notarialnego, mimo upływu określonego w nim dziesięcioletniego terminu, liczonego od dnia otwarcia spadku. W uzasadnieniu apelacji, w odniesieniu do tego ostatniego zarzutu, wnioskodawca zaznaczył, że termin, o którym mowa w art. 945 § 2

k.c., ma charakter zawity. Upływ tego terminu powoduje definitywne wygaśnięcie uprawnienia do powołania się na nieważność testamentu z przyczyn wskazanych w art. 945 § 1 k.c. przez osobę mającą interes w jego obaleniu.

1.2. Rozpoznając apelację, Sąd Okręgowy w Tarnowie miał wątpliwości co do zgodności art. 945 § 2 k.c. w zakresie, w jakim po upływie dziesięciu lat od otwarcia spadku wyłącza on uprawnienie do powołania się na przyczynę nieważności testamentu wskazaną w art. 945 § 1 k.c. z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Uzasadniając wątpliwości co do konstytucyjności zakwestionowanego przepisu, pytający sąd zaznaczył, że treść art. 945 § 2 k.c. nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Przepis ten jasno stanowi, że po upływie określonych w jego treści terminów niedopuszczalne jest kwestionowanie ważności testamentu ze względu na wady oświadczenia woli, jakie mogły wystąpić przy jego sporządzeniu. Kontrowersyjna była jedynie kwestia, czy sąd może z urzędu uwzględnić nieważność testamentu po upływie powyższych terminów. Została ona jednak rozstrzygnięta przez Sąd Najwyższy, który w postanowieniu z 8 sierpnia 2007 r., sygn. akt I CSK 140/07, OSNC nr 10/2008, poz. 11, uznał, że upływ terminu określonego w art. 945 § 2 k.c. wyłącza zarówno możliwość powołania się na nieważność testamentu przez osobę zainteresowaną, jak i uwzględnienie tej nieważności przez sąd z urzędu. Taka zaś interpretacja omawianego przepisu prowadzi do wniosku, że badanie ważności testamentu po upływie określonych w nim terminów jest niedozwolone. W konsekwencji tego, przedłożenie w toku postępowania o stwierdzenie nabycia spadku testamentu, którego forma nie budzi zastrzeżeń, powinno skutkować stwierdzeniem nabycia spadku na jego podstawie, niezależnie od tego, że w toku postępowania ujawniły się okoliczności wskazujące, że testament został sporządzony w warunkach, o których mowa w art. 945 § 1 k.c.

W ocenie Sądu Okręgowego, dopuszczalne i potrzebne jest ograniczenie możliwości dochodzenia pewnych roszczeń w drodze instytucji prawnej określanej mianem dawności. Sprzyja to bowiem zapewnieniu pożądanej stabilności stosunków prawnych. Taką też funkcję spełniają przewidziane w art. 945 § 2 k.c. terminy zawite powołania się na nieważność testamentu. Nie budzi konstytucyjnych wątpliwości ograniczenie możliwości powołania się na nieważność testamentu przez osobę zainteresowaną, trzyletnim terminem, którego bieg rozpoczyna się od dnia, w którym dowiedziała się ona o przyczynie nieważności. Taki termin, zdaniem Sądu, jest wystarczający, aby osoba należycie dbająca o swoje interesy i wiedząca o sporządzeniu testamentu dotkniętego nieważnością, przedsięwzięła stosowne środki prawne, które spowodują, że nie wywoła on skutku.

Zasadnicze zastrzeżenia pytającego sądu budzi natomiast brak możliwości powołania się na nieważność testamentu, jak i badania tej okoliczności z urzędu przez sąd, po upływie dziesięciu lat od otwarcia spadku, bez względu na to, czy i kiedy osoba zainteresowana dowiedziała się o istnieniu testamentu. Sąd zauważa, że obowiązujące przepisy nie nakładają na spadkobiercę obowiązku wszczęcia postępowania o stwierdzenie nabycia spadku w określonym terminie. Może zatem dojść do sytuacji, w której postępowanie o stwierdzenie nabycia spadku toczyć się będzie po upływie dziesięciu lat od otwarcia spadku. Ujawnienie testamentu, o którego istnieniu osoby zainteresowane nie wiedziały, spowoduje wówczas, że nie będzie możliwe w toku tego postępowania powołanie się na jego nieważność, mimo znanych tym osobom przesłanek jego nieważności, a okoliczność ta nie będzie badana przez sąd. Dotknięty nieważnością testament stanie się podstawą dziedziczenia. Może także dojść do sytuacji, która zaistniała w rozpatrywanej sprawie, że spadkobiercy ustawowi uzyskali postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku bezpośrednio po śmierci spadkodawczyni, a po upływie kilkunastu lat inna osoba, przedkładając pozostawiony przez spadkodawczynię testament, domaga się zmiany tego postanowienia. Mimo poważnych wątpliwości co do ważności testamentu, spadkobiercy ustawowi nie mogą powołać się na tę okoliczność, ze względu na upływ dziesięcioletniego terminu, liczonego od otwarcia spadku. Nie może jej też badać orzekający sąd.

1.3. Uzasadniając przesłankę funkcjonalną pytania prawnego, Sąd Okręgowy podkreślił, że od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zależy rozstrzygnięcie rozpatrywanej sprawy. W szczególności odpowiedź na pytanie prawne pozwoli rozstrzygnąć sporną pomiędzy stronami kwestię, czy po upływie dziesięciu lat od otwarcia spadku dopuszczalne jest prowadzenie postępowania dowodowego zmierzającego do ustalenia nieważności testamentu ze względu na sporządzenie go w stanie wyłączającym świadome i swobodne podjęcie decyzji i wyrażenie woli, od czego zależy uwzględnienie bądź nieuwzględnienie rozpatrywanej przez sąd apelacji.

2. W piśmie z 27 lutego 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, w związku z brakiem w sprawie przesłanki funkcjonalnej.

2.1. Marszałek Sejmu wskazał, że przesłanka funkcjonalna pytania prawnego obejmuje m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli zatem sąd orzekający ma prawno-konstytucyjne wątpliwości co do przepisu, który ma być podstawą rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze uznanych reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z konstytucją (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Procedury kontroli konstytucyjności norm*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński i B. Banaszak, Wrocław 1997, s. 74).

Z analizy treści zarzutów sformułowanych przez pytający sąd, a także ze stanu faktycznego i prawnego, na tle którego wystąpił on z pytaniem prawnym, wynika tymczasem, że w niniejszej sprawie nie została spełniona (wykazana) funkcjonalna przesłanka dopuszczalności pytania prawnego, tj. zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Pytanie prawne jest środkiem prawnym inicjującym kontrolę konstytucyjności prawa, a nie narzędziem angażującym sąd konstytucyjny w ocenę wewnętrznej spójności przepisów prawnych, rozstrzyganie wątpliwości związanych z ich wykładnią (interpretacją), stosowanie reguł inferencyjnych, intertemporalnych *etc.* Dotychczasowy przebieg postępowania może wskazywać, że pytający sąd poszukuje rozwiązania odnoszącego się do merytorycznej oceny sprawy, a w takiej sytuacji należałoby uznać, że pytanie prawne jest co najmniej przedwczesne. Warunkiem dopuszczalności oceny konstytucyjności jest zatem zweryfikowanie przede wszystkim kilku kwestii, w tym dotyczących zakresu działania pytającego sądu *ex officio* oraz możliwości zastosowania art. 5 k.c. do terminów zawitych.

Marszałek Sejmu przypomniał, że obecne postępowanie toczy się na skutek apelacji złożonej od orzeczenia sądu rejonowego. Sąd pierwszej instancji, biorąc pod uwagę wszelkie zaistniałe w sprawie okoliczności, pomimo wyraźniej regulacji zawartej w art. 945 § 2 k.c., powołał się na art. 5 k.c. i nie uwzględnił upływu terminu zawitego. Z uzasadnienia postanowienia wynika jednoznacznie, że wystąpienie z wnioskiem o zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku jest, w opinii tego Sądu, w okolicznościach rozpatrywanej sprawy, nadużyciem prawa podmiotowego, o jakim mowa w art. 5 k.c. Pytający sąd – rozpoznając apelację wnioskodawcy – także dostrzega możliwość odwołania się do klauzuli generalnej wyrażonej w art. 5 k.c.

Marszałek Sejmu przypomniał orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące możliwości zastosowania art. 5 k.c. w sytuacji powołania się na upływ terminów. Po analizie orzecznictwa, Marszałek Sejmu zaprezentował pogląd, że dopuszczalne jest zastosowanie art. 5 k.c. do terminów zawitych. Inaczej jednak kwestia ta jest ujmowana przez przedstawicieli doktryny, wśród których nie ma pełnej zgody i prezentowane są dwa stanowiska co do dopuszczalności uchylenia skutków upływu terminu zawitego przez odwołanie się do konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego.

Wszystkie powyższej wskazane kwestie – pomimo istnienia rozbieżności – pozwalają, zdaniem Marszałka Sejmu, zakwestionować istnienie *in casu* przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Bezsporne jest, że przedstawione kwestie budzą wątpliwości zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie, to jednak nie w gestii Trybunału Konstytucyjnego leży ich rozstrzygnięcie. Spełnienie przesłanki funkcjonalnej podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego na każdym etapie postępowania – tym samym celowe wydaje się zbadanie, czy aktualnie pytanie prawne nie jest przedwczesne i jako takie nie spełnia przewidzianego w art. 193 Konstytucji wymagania. Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego inicjuje postępowanie w innej sprawie niż rozstrzygana przez sąd, pozostającej jednak z nią w związku. Jak wielokrotnie wskazywano, pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego ma charakter środka kontroli prewencyjnej – zapobiega rozstrzygnięciu sprawy na podstawie niekonstytucyjnego przepisu, a Trybunał, jako „sąd prawa”, nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości.

2.2. Marszałek Sejmu zaznaczył, że w pytaniu prawnym, które zainicjowało postępowanie w niniejszej sprawie, sąd ograniczył się do wskazania: „Od odpowiedzi na to pytanie zależy bowiem rozstrzygnięcie spornej pomiędzy uczestnikami kwestii, czy po upływie dziesięciu lat od otwarcia spadku dopuszczalne jest prowadzenie postępowania dowodowego zmierzającego do ustalenia nieważności testamentu ze względu na sporządzenie go w stanie wyłączającym świadome i swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli, co może w konsekwencji doprowadzić do stwierdzenia nabycia spadku z pominięciem rozporządzenia testamentowego dotkniętego nieważnością z wyżej wymienionej przyczyny”. Tę jednozdaniową wypowiedź, zdaniem Marszałka Sejmu, trudno uznać za spełnienie warunku określonego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK.

3. W piśmie z 15 listopada 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który, nie kwestionując istnienia przesłanki funkcjonalnej, wniósł o stwierdzenie, że art. 945 § 2 k.c. w zakresie, w jakim pozbawia osobę zainteresowaną uprawnienia do powołania się na nieważność testamentu ujawnionego po upływie dziesięciu lat od otwarcia spadku, jest niezgodny z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3.1. Analizując zarzut niezgodności art. 945 § 2 k.c. z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że pytający sąd oparł swoją argumentację na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97), w którym Trybunał orzekł o niekonstytucyjności art. 422 § 1 zdania drugiego k.c. Przepis ten przewidywał, że roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym w każdym przypadku przedawniało się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność tego przepisu z art. 2 i art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Z punktu widzenia wątpliwości pytającego sądu istotne znaczenie mają ustalenia Trybunału dokonane w sprawie o sygn. SK 14/05, w części dotyczącej wzorca wynikającego z art. 2 ustawy zasadniczej. Z analizy tego judykatu wynika, że podstawowym powodem uznania niekonstytucyjności art. 442 § 1 zdania drugiego k.c. było stwierdzenie jego niezgodności z zasadą prawidłowej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji, przy czym nie chodziło tu o niejasność samego przepisu, lecz o wadliwe ukształtowanie początku terminu biegu przedawnienia. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że zgodnie z ogólną zasadą, przyjętą w art. 120 k.c., początek biegu terminu przedawnienia roszczenia jest związany z wymagalnością roszczenia. Tymczasem, w wypadku roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym, początek biegu terminu przedawnienia jest zasadniczo związany z momentem wystąpienia zdarzenia sprawczego. Jest to różnica o istotnych konsekwencjach z punktu widzenia interesów poszkodowanego, gdyż zastosowanie ogólnej reguły ujętej w art. 120 k.c. umożliwiłoby objęcie ochroną takich sytuacji, w których szkoda pojawiła się po upływie dłuższego niż dziesięcioletni okresu od momentu zdarzenia sprawczego. Mechanizm odszkodowawczy wiążący początek biegu terminu przedawnienia z momentem zdarzenia sprawczego, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, stwarza „swoistą pułapkę dla poszkodowanego – i to nie tylko w sprawach z zakresu odpowiedzialności władzy publicznej – uniemożliwiając mu *de facto* w pewnych sytuacjach, w odniesieniu do szkody na osobie, wytoczenie roszczeń odszkodowawczych także wtedy, gdy – w zgodzie z ogólnie przyjętymi zasadami (*vigilantibus iuris rem scriptae*) – wykazywałby on staranność we własnych sprawach”. „Mechanizm taki nie może być utrzymany w systemie prawnym z punktu widzenia rudymenarnych zasad sprawiedliwości i reguł prawidłowej legislacji, prowadzi bowiem do «kreatacji pozornego prawa majątkowego, a więc prawa, które powstając, staje się od razu nieskuteczne, gdyż podlega w tym samym momencie przedawnieniu»”.

Prokurator Generalny zauważył nadto, że jakkolwiek w pytaniu prawnym nie zostało to wysłowione wprost, to nie ulega wątpliwości, że to właśnie w naruszeniu zasady prawidłowej legislacji, stanowiącej emanację zasady demokratycznego państwa prawnego, pytający sąd upatruje niekonstytucyjności regulacji zawartej w art. 945 § 2 k.c. Zasada ta obejmuje między innymi zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego (zob. wyrok z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

W ocenie Prokuratora Generalnego, problem poruszony w pytaniu prawnym dotyczy wygaśnięcia uprawnień do kwestionowania ważności testamentu z powodu upływu terminu zawitego powołania się na nieważność testamentu. Ustalenie nieważności testamentu ze swej natury ma służyć ochronie prawa dziedziczenia bądź innych praw majątkowych przysługujących osobie mającej interes w obaleniu testamentu. Żadne z tych praw nie ma jednak charakteru absolutnego, każde może więc doznawać ograniczenia, w szczególności w postaci terminu, po upływie którego dochodzenie roszczeń i ochrona praw mogą być – w sposób zgodny z Konstytucją – ograniczone, jeżeli tylko ograniczenie nie narusza istoty danego prawa lub wolności, a termin, przy zachowaniu przez zainteresowanego należytej staranności, nie jest rząco krótki.

Jak zaznaczył Prokurator Generalny, odrębnym problemem, w tej sprawie najistotniejszym, jest ustalenie, czy mechanizm dawności zawarty w kwestionowanej regulacji gwarantuje zainteresowanemu możliwość skorzystania z ochrony przysługującego mu prawa do czasu upływu terminu, przy dołożeniu przez niego należytej staranności.

Na to pytanie Prokurator Generalny udzielił odpowiedzi negatywnej, wskazując, że przekonuje o tym także stan faktyczny sprawy, na tle którego zrodziły się wątpliwości Sądu Okręgowego w Tarnowie co do konstytucyjności art. 945 § 2 k.c. W sprawie tej zainteresowanym spadkobiercom ustawowym nie można zarzucić braku należytej dbałości o swoje interesy. Przeciwnie, trzeba stwierdzić, że wykazali się oni daleko idącą starannością, skoro z wnioskiem o stwierdzenie nabycia spadku wystąpili niezwłocznie po śmierci spadkodawczyni i uzyskali stosowne orzeczenie sądu. Mimo to ich prawo do spadku zostało zakwestionowane przez spadkobiercę testamentowego, który po upływie dziesięcioletniego terminu zawitego określonego w art. 945 § 2 k.c., przedstawił – prawidłowy pod względem formalnym – testament, domagając się zmiany ustalonego porządku dziedziczenia. W konsekwencji tak późnego ujawnienia testamentu spadkobiercy ustawowi, bez zawinonego przez nich zaniechania, pozbawieni zostali możliwości powołania się na jego nieważność, mimo znanych im okoliczności wskazujących na wadliwość oświadczenia woli spadkodawczyni. W takiej sytuacji mechanizm dawności ukształtowany w art. 945 § 2 k.c. stwarza swego rodzaju fikcyjność prawa majątkowego osób zainteresowanych stwierdzeniem



nieważności testamentu i staje w opozycji do celów i funkcji terminów zawitych ustalonych w tym przepisie, które służyć mają, z jednej strony, mobilizacji uprawnionych do terminowego dochodzenia swoich roszczeń, z drugiej zaś – zapewnieniu stabilności stosunków majątkowych i bezpieczeństwa obrotu.

Prokurator Generalny podkreślił również, że w orzecznictwie wskazuje się na możliwość ochrony praw osób, które nie mogą podnieść zarzutu nieważności testamentu, a mają w tym interes. Służy temu odwołanie się do instytucji nadużycia prawa, zawartej w art. 5 k.c. (por. m.in. uchwała Sądu Najwyższego z 11 października 1996 r., sygn. akt III CZP 76/96, OSNC nr 2/1997, poz. 16; wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2002 r., sygn. akt III CKN 1115/00, Lex nr 75288). Jednakże uznać trzeba, że nie jest to rozwiązanie dostatecznie pewne i skuteczne.

Podsumowując tę część rozważań, Prokurator Generalny podkreślił, że w sposobie ukształtowania art. 945 § 2 k.c. i konsekwencjach wynikających z tego dla jego adresatów, można – jak czyni to pytający sąd – dopatrywać się analogii z sytuacją, którą Trybunał Konstytucyjny analizował w przywoływanej już kilkakrotnie sprawie o sygn. SK 14/05. Także ten przepis bowiem, z uwagi na wadliwe określenie początku biegu terminu, w którym możliwe jest powołanie się na nieważność testamentu, stwarza „swoistą pułapkę” na zainteresowanych, uniemożliwiając im – w pewnych sytuacjach – ochronę prawa dziedziczenia, mimo dołożenia należytej w tym względzie staranności. Niezwiązanie początku biegu terminu powołania się na nieważność testamentu z datą jego ujawnienia wprowadza w błąd adresatów tego prawa, „tworząc złudzenie istnienia na danym odcinku skutecznych instrumentów ochrony prawnej”.

Z powyższych względów Prokurator Generalny uznał, że będący przedmiotem pytania prawnego przepis nie spełnia wymagań wynikających z art. 2 Konstytucji.

3.2. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego niezgodności art. 945 § 2 k.c. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, Prokurator Generalny podniósł, że dziedziczenie stanowi utrwalenie prawa własności w sensie instytucjonalnym. Polega to na tym, że prawo własności przysługujące osobie fizycznej nie może wygasać w chwili jej śmierci, ale powinno trwać, co zakłada jego przejście na inną osobę lub osoby. Konstytucyjna gwarancja prawa dziedziczenia ma przede wszystkim znaczenie „negatywne”, tj. uzasadnia zakaz arbitralnego przejmowania przez państwo (inne podmioty prawa publicznego) własności osób zmarłych. Inaczej mówiąc, ustawodawca nie ma możliwości wprowadzenia „ukrytego” wyłączenia przez pozbawianie składników majątkowych osób zmarłych statusu własności prywatnej. Na ustawodawcy spoczywa zatem obowiązek zapewnienia osobom fizycznym odpowiednich instrumentów prawnych umożliwiających im uregulowanie tych spraw.

W ocenie Prokuratora Generalnego, przyjęcie w art. 945 § 2 k.c. rozwiązania, które wyłącza możliwość powołania się na nieważność testamentu ze względu na upływ określonych w nim terminów zawitych, może w pewnych sytuacjach prowadzić do unicestwienia konstytucyjnie chronionego prawa spadkobierców ustawowych. Spadkobiercy tacy ponoszą bowiem negatywne konsekwencje spóźnionego ujawnienia testamentu, wynikające z niemożności podniesienia zarzutu jego nieważności, albowiem nie wiedzieli o jego pozostawieniu przez spadkodawcę i z tego powodu nie mogli przedsięwziąć żadnych czynności w celu uczynienia zadość terminom zawartym w kwestionowanym przepisie. Konstrukcja taka jest więc sprzeczna z sensem (istotą) terminów zawitych wprowadzonych w art. 945 § 2 k.c., który wiązany być powinien jedynie z sytuacją, w której spadkobiercom ustawowym znany był fakt pozostawienia testamentu, wobec czego mieli realną możliwość dochodzenia prawa przyznanego im w art. 945 § 1 k.c.

Ochrona prawa dziedziczenia nie ma charakteru absolutnego, jednak nie można znaleźć usprawiedliwienia funkcjonowania w systemie prawnym regulacji, której mechanizm prowadzi do deformacji sensu gwarancji konstytucyjnej i tworzy swego rodzaju pozór prawa. Ochrona prawa do dziedziczenia powinna bowiem gwarantować nie tylko przejście praw majątkowych spadkodawcy na jego następców prawnych, ale także zapewniać stworzenie odpowiednich warunków prawnych, które pozwolą na zachowanie praw nabytych w wyniku dziedziczenia. Kwestionowana regulacja tych wymogów nie spełnia.

W podsumowaniu Prokurator Generalny podkreślił, że prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Znaczy to, że co do zasady, nie może być ona różnicowana z uwagi na podmiot prawa. Należy zatem podzielić pogląd wyrażony w pytaniu prawnym, że omawiana regulacja narusza zasadę równej ochrony praw, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca ma swobodę w zakresie kreowania praw majątkowych, zarówno co do ich charakteru prawnego (por. wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94), jak i przenoszalności (por. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99), nie uzasadnia to jednak arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących podobne interesy. Wynikająca z konstytucyjnego prawa dziedziczenia zasada pierwszeństwa dziedziczenia testamentowego nie może być usprawiedliwieniem wprowadzenia konstrukcji, która prowadzi

do uprzywilejowania spadkobiercy testamentowego, z drugiej zaś, pozbawia środków prawnych spadkobierców ustawowych, którzy, mając do tego podstawy, mogliby to pierwszeństwo zakwestionować.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi 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.

Z treści wyżej wymienionych przepisów wynika, że dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu warunkowana jest trzema przesłankami: 1) podmiotową, 2) przedmiotową oraz 3) funkcjonalną.

Pierwsza przesłanka odnosi się do podmiotu, któremu przysługuje prawo zadania pytania prawnego, a tym samym zainicjowania kontroli przepisów prawa przez Trybunał Konstytucyjny. Podmiotem tym może być tylko sąd w rozumieniu konstytucyjnym, a nie inny organ lub osoba. Druga przesłanka jest związana z przedmiotem pytania prawnego. Pytanie to ma dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, a zatem z aktem normatywnym mającym wyższą rangę w hierarchicznie zbudowanym systemie prawa. Przesłanka ta została skonkretyzowana w art. 32 ust. 1 ustawy o TK, zgodnie z którym sąd stawiający pytanie prawne powinien określić kwestionowany akt normatywny lub jego część oraz sformułować i uzasadnić zarzut jego niezgodności z oznaczonym aktem normatywnym wyższej rangi. Trzecią przesłanką jest istnienie zależności między odpowiedzią na pytanie prawne i rozstrzygnięciem sprawy, w związku z którą dane pytanie zostało zadane. To znaczy po pierwsze, że pytanie prawne może być przedstawione tylko w toku rozpoznawanej przez sąd konkretnej sprawy (przy czym nie ma znaczenia to, w jakim stadium postępowania sąd dostrzegł potrzebę zadania pytania prawnego), po drugie – że odpowiedź na pytanie prawne musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w toku której pytanie to zostało przedstawione. Przesłanka ta jest więc oparta na treści wyrażonego w kwestionowanym przepisie unormowania, a ściśle – na istnieniu między tym unormowaniem a stanem faktycznym rozpoznawanej przez sąd sprawy relacji uzasadniającej zastosowanie danego przepisu w konkretnej sprawie (zob. postanowienie z 13 grudnia 2000 r., sygn. P 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 302).

Postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowane pytaniem prawnym stanowi kontrolę prawa związaną z konkretną sprawą przed sądem. Trybunał Konstytucyjny powinien zbadać, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. To znaczy, że musi istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem toczącej się przed pytającym sądem sprawy. Jednak to do pytającego sądu należy wykazanie tej zależności (por. podobne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone np. w postanowieniach z: 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57; 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118 oraz wyrok z 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53).

Pytający sąd musi również wykazać, że zastrzeżenia co do konstytucyjności czy legalności danej normy są tak istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny w drodze procedury pytań prawnych (por. R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2001, s. 33). Pytanie prawne nie może być oderwane od przedmiotu rozpoznania w konkretnej sprawie toczącej się przed pytającym sądem. Kontrola jest możliwa jedynie w takim zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na pytanie. Może dotyczyć wyłącznie problemu hierarchicznej zgodności aktu normatywnego, na podstawie którego orzeka sąd.

Pytanie prawne nie może być natomiast traktowane jako środek służący usuwaniu wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w praktyce orzeczniczej. Trybunał Konstytucyjny nie może też rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości (por. K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” z. 9/2001, s. 25).

Pytanie prawne jest niedopuszczalne w wypadku, gdy wątpliwości sądu co do zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją mogą być usunięte w drodze wykładni prokonstytucyjnej albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy lub inny akt normatywny. Najpierw sąd zamierzający zadać pytanie prawne powinien podjąć próbę wykładni zaskarżonej normy w zgodzie z Konstytucją (por.

np. postanowienia o sygn. P 13/99 i sygn. P 16/03 oraz z: 29 listopada 2001 r., sygn. P 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 268; 30 maja 2005 r., sygn. P 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 60), a dopiero niepowodzenie tej próby uzasadnia zadanie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego.

Trybunał nie zajmuje się natomiast oceną interpretacji przepisu, która została ustalona w praktyce sądowej, chyba że wystąpi problem z utrwalonym sposobem jego wykładni, który w praktyce przyjął formę zasadniczo odbiegającą od treści i znaczenia przyznanych mu przez prawodawcę. Nie można zadawać pytań prawnych w celu uzyskania wiążącej wykładni danego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny (por. postanowienie o sygn. P 16/03). Pytanie prawne ma służyć przede wszystkim prawidłowemu rozstrzygnięciu przez pytający sąd konkretnej sprawy, a także – co oczywiste – wyeliminowaniu z obrotu prawnego niekonstytucyjnego przepisu. Rozpoznawanie pytań prawnych przez Trybunał Konstytucyjny jest zatem ograniczone przedmiotem rozstrzygania przez pytający sąd.

2. Odnosząc wyżej wskazane uwagi do pytania prawnego Sądu Okręgowego w Tarnowie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zarówno przesłanka podmiotowa, jak i przesłanka przedmiotowa zostały spełnione. Pytanie zostało zadane przez sąd i dotyczy zgodności art. 945 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) z Konstytucją. Sąd nie spełnił natomiast warunku, aby od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy (przesłanka funkcjonalna). Nie wykorzystał on bowiem wszystkich możliwości rozstrzygnięcia sprawy w zgodzie z Konstytucją, również przez dokonanie systemowej wykładni zaskarżonego przepisu.

2.1. Zgodnie z art. 945 § 1 k.c., testament sporządzony w stanie wyłączającym świadome albo swobodne podjęcie decyzji i wyrażenie woli bądź też sporządzony pod wpływem błędu albo groźby jest nieważny. Art. 945 § 2 k.c. ustanawia terminy, po upływie których nie jest możliwe powołanie się na nieważność testamentu. Terminy te mają charakter terminów zawitych (prekluzyjnych) – ich upływ powoduje wygaśnięcie wskazanego uprawnienia.

Art. 945 § 2 k.c., posługując się jedną z form dawności, określa termin zgłoszenia zarzutu nieważności testamentu, jako skutku którejś z wad oświadczenia woli spadkodawcy określonych w art. 945 § 1 k.c. (stan wyłączający świadome albo swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli, działanie pod wpływem błędu uzasadniającego przypuszczenie, że gdyby spadkodawca nie działał pod wpływem błędu, nie sporządziłby testamentu tej treści, a także działanie pod wpływem groźby). Na nieważność testamentu z któregoś z wymienionych powodów nie można się powołać po upływie lat trzech od dnia, w którym osoba mająca w tym interes dowiedziała się o przyczynie nieważności, a w każdym razie po upływie lat dziesięciu od otwarcia spadku. Terminy te mają charakter zawity (prekluzyjny), a zatem upływ któregoś z nich powoduje wygaśnięcie uprawnienia do powołania się na nieważność testamentu.

Nie ulega wątpliwości, że wymienione w omawianym przepisie „oba terminy, trzyletni i dziesięcioletni, są terminami zawitymi. (...) Prowadzą one bowiem do definitywnego wygaśnięcia uprawnienia do powołania się na nieważność testamentu” (S. Wójcik, F. Zoll, *Wady oświadczenia woli przy testamencie*, [w:] B. Kordasiewicz, *System prawa prywatnego. Prawo spadkowe*, Warszawa 2013, t. X, s. 316). W zakresie tym wypowiedział się także Sąd Najwyższy, który w uzasadnieniu postanowienia z 8 sierpnia 2007 r. (sygn. akt I CSK 140/07, OSNC nr 10/2008, poz. 118) stwierdził: „Jeżeli ustawodawca w art. 945 § 1 k.c. postąpił sankcją nieważności bezwzględnej testamentu dotkniętego wadami oświadczenia woli, to uzasadniony jest pogląd, że sąd może uwzględnić taką nieważność z urzędu. Jest to konsekwencją przyjęcia sankcji bezwzględnej nieważności i takie stanowisko zajęły Sądy orzekające. Nie uwzględniły jednak tego, że sankcja ta doznaje modyfikacji w odniesieniu do nieważności bezwzględnej w ujęciu klasycznym. Wskazano już, że modyfikacja ta wyraża się w tym, iż na nieważność testamentu nie może powołać się każda osoba, lecz tylko ta, która ma w tym interes, a ponadto art. 945 § 2 k.c. wprowadza czasowe ograniczenia dla powołania się przez osobę mającą w tym interes na przyczynę nieważności. Skoro po upływie tych terminów, mających charakter zawity, strona traci możliwość powołania się na nieważność testamentu wynikłą z wady oświadczenia woli, to również nieważność ta nie może być uwzględniona przez sąd z urzędu. Czasowe ograniczenie działania sankcji bezwzględnej nieważności testamentu, wprowadzone m.in. ze względu na ochronę utrwalonych i ustabilizowanych stosunków prawnych, zachowuje swoją doniosłość prawną zarówno w razie podniesienia przez osobę mającą w tym interes prawny zarzutu nieważności testamentu, jak i w razie uwzględnienia tej nieważności przez sąd z urzędu”.

W związku z powyższym należy zaznaczyć, że w orzecznictwie i doktrynie występują wątpliwości dotyczące tego, czy sąd zobowiązany jest do uwzględnienia nieważności testamentu spowodowanej wadą oświadczenia woli z urzędu, czy też powinien to uczynić dopiero na zarzut zgłoszony przez zainteresowanego, pod warunkiem że został on podniesiony w terminie, o którym mowa w art. 945 § 2 k.c. Zasadniczo doktryna opowiada się za tym pierwszym rozwiązaniem; M. Pazdan twierdzi, że „terminy z art. 945 § 2 są terminami zawitymi. Sąd uwzględni

ich upływ z urzędu (komentarz do art. 945, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, Warszawa 2013, wersja elektroniczna). Podobnie uważa A. Szpunar, który wskazuje, że nieważność czynności polegającej na sporządzeniu testamentu może być uwzględniona *ex officio* przez sąd spadku (A. Szpunar, *O konwalidacji nieważnej czynności prawnej*, „Państwo i Prawo” z. 5/1986, s. 31).

Stanowisko doktryny nie jest jednak w tej kwestii jednolite. Jak bowiem wskazuje E. Niezbecka, „na nieważność testamentu spowodowaną wadą oświadczenia woli może powołać się każda osoba mająca w tym interes, nie wydaje się natomiast możliwe uwzględnienie tej nieważności przez sąd z urzędu (...). Z urzędu natomiast sąd musi uwzględnić upływ terminów określonych w komentowanym przepisie” (E. Niezbecka, komentarz do art. 945, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Spadki*, t. IV, Warszawa 2012, s. 118). Takie też stanowisko zajmuje A. Mączyński, argumentując, że względy praktyczne (np. upływ czasu) przemawiają za przyjęciem koncepcji, zgodnie z którą kognicja sądu nie obejmuje możliwości uwzględnienia z urzędu nieważności testamentu spowodowanej wadą oświadczenia woli (zob. A. Mączyński, *Nieważność testamentu sporządzonego pod wpływem wady oświadczenia woli*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. Z. Radwańskiego*, S. Sołtyśński (red.), Poznań 1990, s. 410 i n.).

2.2. Z dotychczasowych ustaleń wynikają pewne wątpliwości dotyczące możliwości uwzględnienia nieważności testamentu, z przyczyn wskazanych w art. 945 § 1 k.c., przez sąd tylko na wniosek zainteresowanych, czy też także z urzędu. Kwestią sporną pozostaje również to, czy upływ terminów przewidzianych w art. 945 § 2 k.c. wyłącza możliwość uwzględnienia tej nieważności przez sąd działający z urzędu. W cytowanym już orzeczeniu Sąd Najwyższy stwierdził, że „[s]koro po upływie tych terminów, mających charakter zawity, strona traci możliwość powołania się na nieważność testamentu wynikłą z wad oświadczenia woli, to również nieważność ta nie może być uwzględniona przez sąd z urzędu”.

Jednakże pytający sąd, zanim wystąpił z pytaniem prawnym, powinien rozważyć, czy istnieją inne możliwości rozstrzygnięcia sprawy w zgodzie z Konstytucją, w szczególności uwzględniając konstrukcję nadużycia prawa podmiotowego, uregulowaną w art. 5 k.c. Po klauzulę generalną, zawartą w tym przepisie, sięgnął już sąd pierwszej instancji. Biorąc pod uwagę zaistniałe w sprawie okoliczności, pomimo regulacji art. 945 § 2 k.c., rozumianej w ten sposób, że wyłącza ona możliwość powołania się przez sąd *ex officio* na nieważność testamentu po upływie terminów w niej wskazanych, sąd ten przywołał art. 5 k.c. i na jego podstawie odmówił uwzględnienia upływu terminu zawitego. Decyzję taką podjął po stwierdzeniu, że wystąpienie z wnioskiem o zmianę postanowienia w sprawie nabycia spadku jest w stanie faktycznym sprawy sprzeczne z zasadami współzycia społecznego i przez to stanowi nadużycie prawa podmiotowego, o którym mowa w art. 5 k.c. Wystarczyło to sądowi, po dokonaniu analizy okoliczności sprawy oraz ich oceny, sformułowanej na podstawie kryteriów zawartych w art. 5 k.c., do wydania wyroku co do *meritum*.

Również pytający sąd dostrzega możliwość odwołania się do klauzuli wyrażonej w art. 5 k.c. W uzasadnieniu pytania wyraźnie bowiem stwierdził, że „Jedynym rozwiązaniem w aktualnie obowiązującym stanie prawnym jest zastosowanie klauzuli generalnej wyrażonej w art. 5 k.c. poprzez odmowę uwzględnienia upływu terminu ze względu na uznanie, że działanie wnioskodawcy sprzeczne jest z zasadami współzycia społecznego. Jest to jednak rozwiązanie o znikomej skuteczności. Samo zastosowanie klauzuli generalnej z art. 5 k.c. w stosunku do upływu terminu zawitego budzi poważne wątpliwości. Jednak nawet przy przyjęciu, że jest to dopuszczalne, jej zastosowanie wymagałoby ustalenia w toku postępowania dowodowego, że osoba występująca z żądaniem stwierdzenia nabycia spadku po upływie dziesięcioletniego terminu od otwarcia spadku kieruje się motywami zasługującymi na negatywną ocenę, a w szczególności ma świadomość nieważności testamentu”.

Konstrukcja wyводу pytającego sądu dowodzi, że poszukuje on rozwiązania wątpliwości prawnej dotyczącej tego, czy w okolicznościach konkretnej sprawy możliwe jest zastosowanie art. 5 k.c. do zakwalifikowania wniosku o zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, jako nadużycia prawa podmiotowego, a tym samym odmowy przyznania mu ochrony prawnej. Jednocześnie pytający sąd, zgłaszając wątpliwości co do możliwości stosowania w tego typu sprawach art. 5 k.c., nie wykazuje, z czego takie zastrzeżenie wyprowadza. W treści pytania prawnego brak bowiem odniesienia do jakiegoś judykatu Sądu Najwyższego, który stanowiłby poparcie dla twierdzenia sformułowanego przez pytający sąd. Trudno zatem stwierdzić, czy sąd ten prezentuje indywidualną wątpliwość dotyczącą możliwości stosowania art. 5 k.c. w tej konkretnej sprawie, chociażby ze względu na trudności dowodowe jej towarzyszące, czy też wątpliwość co do możliwości zastosowania klauzuli zawartej w art. 5 k.c. jest wynikiem niejednolitego rozumienia tej kwestii w orzecznictwie i doktrynie. Jeżeli pytający sąd dostrzega tego typu wątpliwości, o ile samodzielnie nie może ich rozstrzygnąć, powinien skorzystać z drogi pytania prawnego do Sądu Najwyższego.

2.3. W tym miejscu konieczne jest przeprowadzenie analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego, dotyczącego stosowania art. 5 k.c., zarówno w odniesieniu do instytucji dawności, jak również wprost do terminów zawitych.

W wyroku z 2 kwietnia 2003 r. (sygn. akt I CKN 204/01, Lex nr 78814) Sąd Najwyższy stwierdził, że „[w] wyjątkowych okolicznościach sąd może posłużyć się przy ocenie podniesionego zarzutu przedawnienia treścią art. 5 k.c. Stosując powołany przepis, trzeba mieć, oczywiście, na względzie jego szczególny charakter wynikający z użycia w nim klauzul generalnych. Z tej przyczyny dla oceny, czy podniesiony zarzut przedawnienia nie nosi znamion nadużycia prawa, konieczne jest rozważenie charakteru dochodzonego roszczenia, przyczyn opóźnienia i jego nienadmierności”. Zbliżone stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z 7 czerwca 2000 r. (sygn. akt III CKN 522/99, Lex nr 51563).

W wyroku z 8 listopada 2002 r. (sygn. akt III CKN 1115/00, Lex nr 75288) Sąd Najwyższy stwierdził natomiast: „Kolizję wartości przejawiającej się w pewności stosunków prawnych, chronionej instytucją przedawnienia, oraz wartości, jaką stanowi prawo pokrzywdzonego do uzyskania ochrony prawnej naruszonego dobra, można w wyjątkowych wypadkach rozwiązywać przy pomocy klauzuli zawartej w art. 5 k.c.”.

W innym jeszcze orzeczeniu Sąd Najwyższy skłonił się do wniosku, że „w wyjątkowych okolicznościach sąd może posłużyć się przy ocenie zgłoszonego zarzutu przedawnienia treścią art. 5 k.c., tak jak wówczas wykorzystywał w tym celu art. 3 przepisów ogólnych prawa cywilnego. Zakazując czynienia z prawa użytku, który byłby sprzeczny z zasadami współzycia społecznego, art. 5 k.c. nie określa bliżej prawa, z którego nie wolno czynić takiego użytku. Przepis ten może być zatem, w szczególnie drastycznych okolicznościach, stosowany również w odniesieniu do prawa uchylenia się od zaspokojenia roszczenia (art. 117 § 2 k.c.)” (uchwała Sądu Najwyższego z 10 marca 1993 r., sygn. akt III CZP 8/93, OSNC nr 9/1993, poz. 153).

Warto także przywołać uchwałę z 17 lutego 2006 r. (sygn. akt III CZP 84/05, OSNC nr 7-8/2006, poz. 114), w której Sąd Najwyższy wskazał na konieczność rozważenia wszelkich aspektów sytuacji stron, jako przesłanki nieuwzględnienia zarzutu przedawnienia na podstawie art. 5 k.c. Jak podniesiono w uzasadnieniu: „Możliwe jest też uznanie zarzutu przedawnienia roszczenia za sprzeczny z zasadami współzycia społecznego (art. 5 k.c.). Możliwość taka, przyjęta w orzecznictwie (np. uchwały Sądu Najwyższego z 10 marca 1993 r., III CZP 8/93, OSNCP 1993, nr 9, poz. 153 i z 11 października 1996 r., III CZP 76/96, OSNC 1997, nr 2, poz. 16)”.

Istotne znaczenie dla analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego w kontekście możliwości stosowania art. 5 k.c. do instytucji dawności ma uchwała siedmiu jego sędziów z 29 listopada 1996 r. (sygn. akt II PZP 3/96, OSNP nr 14/1997, poz. 249), w której stwierdzono, że „[d]ziesięcioletni termin przedawnienia z art. 442 § 1 zd. 2 dla dochodzenia zadośćuczynienia z tytułu choroby zawodowej spowodowanej zatrudnieniem, które ustało przed dniem 1 stycznia 1990 r., biegnie od daty ustania tego zatrudnienia z tym, że skorzystanie z zarzutu przedawnienia może być uznane za sprzeczne z zasadami współzycia społecznego (art. 5 k.c.)”.

Przytoczone dotychczas orzecznictwo świadczy o akceptacji Sądu Najwyższego możliwości stosowania art. 5 k.c. w odniesieniu do szeroko pojętej instytucji dawności, ze szczególnym uwzględnieniem przedawnienia. W tym zakresie orzecznictwo Sądu Najwyższego wydaje się zasadniczo jednolite.

Kwestia nadużycia prawa podmiotowego w kontekście terminów zawitych również była przedmiotem uwagi Sądu Najwyższego, niemniej jednak przeszło ono pewną ewolucję. Początkowo orzecznictwo odrzucało możliwość stosowania art. 5 k.c. do oceny skutków upływu terminów prekluzyjnych, z czasem linia ta została zmieniona. Obecnie Sąd Najwyższy zasadniczo akceptuje taką praktykę, podkreślając jednakże jej wyjątkowy charakter. Taki pogląd prawny Sądu Najwyższego zdaje się obecnie mieć już utrwalony charakter. Dla zachowania całościowego obrazu sprawy warto jednak prześledzić ewolucję orzecznictwa w tej mierze.

W pierwszym rzędzie należy przywołać wymienioną wyżej uchwałę w sprawie o sygn. akt III CZP 8/93, w której Sąd Najwyższy wypowiedział się przeciwko stosowaniu art. 5 k.c. do prekluzji, ale jednocześnie – wbrew powszechnemu przekonaniu – potraktował termin ujęty w art. 568 § 1 k.c. jako termin przedawnienia, a nie zawity. W orzeczeniu tym stwierdzono, że „[t]ermin przewidziany w art. 563 § 1 k.c., będąc (...) terminem zawitym, umieszczany jest w teorii prawa w grupie terminów służących do dokonania pozasądowego oświadczenia w celu zachowania uprawnień. (...) Jego funkcją jest zmaksymalizowanie pewności obrotu prawnego, jego dochowanie zaś nie wymaga nic innego poza dołożeniem przez kupującego staranności w stosunkach z kontrahentem. Brak jakichkolwiek cech wspólnych z terminami do dochodzenia roszczeń majątkowych sprawia, że wykazane w procesie uchybienie tego terminu nie powinno być poddane ocenie w świetle art. 5 k.c.”. Wyrok ten skrytykował w głosie F. Zoll („Przegląd Sądowy” nr 5/1994, s. 72 i nast., por. również analizę przeprowadzoną przez M. Pyziak-Szafnicką w komentarzu do art. 5 k.c., [w:] *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, M. Safjan (red.), t. I, Warszawa 2012, wersja elektroniczna).

To stanowisko Sąd Najwyższy zmienił już jednak w uchwale z 11 października 1996 r. (sygn. akt III CZP 76/96, OSNC nr 2/1997, poz. 16), w której wskazał: „Przedawnienie roszczeń o naprawienie przez Skarb Państwa szkody wyrządzonej czynami stanowiącymi zbrodnie stalinowskie w rozumieniu art. 1 pkt 5 ustawy z dnia

4 kwietnia 1991 r. o zmianie ustawy o Głównej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce – Instytucie Pamięci Narodowej (Dz. U. Nr 45, poz. 195) należy oceniać na podstawie przepisów prawa cywilnego. W ramach takiej oceny, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, sąd powinien rozważyć, czy nie zachodziła przeszkoda powodująca, że przedawnienie nie rozpoczęło biegu lub że bieg przedawnienia uległ zawieszeniu. Sąd powinien również mieć na uwadze, czy w konkretnych okolicznościach podniesienie zarzutu przedawnienia nie stanowi nadużycia prawa” (por. również wyroki Sądu Najwyższego z: 3 lipca 1997 r., sygn. I CKN 165/97, Lex nr 1638094 oraz z 6 stycznia 1999 r., sygn. akt II CKN 115/98, Lex nr 197767).

Pogląd taki został również zaprezentowany w wyroku Sądu Najwyższego z 2 lutego 2001 r. (sygn. akt IV CKN 1882/00, Lex nr 52454), gdzie zawarto stwierdzenie, że „Powstanie roszczenia określonego w art. 221 § 1 Pr. spółdzielczego mogą wyłączać jedynie okoliczności wyraźnie przewidziane w ustawie lub w opartym na niej statucie. Jednakże roszczenia, które powstały i formalnie istnieją, podlegają ocenie z punktu widzenia ich zgodności z zasadami współzycia społecznego. Brak więc ustawowych przesłanek negatywnych nie zwalnia bynajmniej z potrzeby dokonania oceny dochodzonego roszczenia w kontekście wyniku uprzedniego wszechstronnego zbadania konkretnych okoliczności danej sprawy. Fakt powstania roszczenia nie musi bowiem oznaczać, iż czynienie z niego użytku zawsze może być aprobowane w świetle przesłanek określonych w art. 5 k.c. i ocenianych w kontekście stanu faktycznego konkretnej sprawy” (por. również wyrok Sądu Najwyższego z 14 marca 2001 r., sygn. akt II CKN 434/00, Lex nr 52638).

W postanowieniu z 9 kwietnia 2010 r. (sygn. akt III CZP 15/00, Lex nr 583852) Sąd Najwyższy podkreślił, że: „Co do zasady, dopuszcza się – w sytuacjach zupełnie wyjątkowych – możliwość nieuwzględnienia upływu terminu zawitego z powołaniem się na zasady współzycia społecznego. Rozbieżności dotyczą przede wszystkim możliwości zastosowania tej zasady do konkretnego stanu faktycznego, a więc problemu subsumcji normy wynikającej z art. 5 k.c.”.

Natomiast zgodnie z tezą zawartą w postanowieniu Sądu Najwyższego z 6 listopada 2008 r. (sygn. akt III CZP 104/08, Lex nr 478177): „Przytoczone przykłady wskazują, że związki między upływem terminu, również zawitego, a stosowaniem przez sąd klauzuli zasad współzycia społecznego odzwierciedlających przyjmowane normy moralne są dostatecznie wyjaśnione na poziomie ogólnym, mimo utrzymywania się różnicy poglądów w zakresie ich aplikacji. Wydanie kolejnego orzeczenia nie wniosłoby nowych treści, ponieważ orzecznictwo Sądu Najwyższego, co do zasady, nie sprzeciwia się stosowaniu tych klauzul nawet w razie upływu terminu zawitego. Zasadnicza trudność polega zatem na subsumcji normy wynikającej z art. 5 k.c. do konkretnego stanu faktycznego. Nie jest jednak przypadkiem nadzwyczajnym w praktyce wymiaru sprawiedliwości, gdy dochodzi do zderzenia się wartości wynikających z bezpieczeństwa prawnego chronionego terminami przedawnienia (zawitymi) oraz wartości związanych z celem i rodzajem roszczenia, konkretną sytuacją osób działających po stronie powodowej, a także wagą przyczyn, które doprowadziły do zakończenia postępowania orzeczeniem formalnym”.

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 17 października 2000 r. (sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254), stwierdził, że w art. 5 k.c. „mamy do czynienia z klauzulą generalną, która niejako «współistnieje» z całym systemem prawa cywilnego i z tego punktu widzenia musi być brana pod uwagę przez sądy przy rozstrzyganiu każdej sprawy. (...) Ze względu na przedmiot art. 5 k.c., którym jest nadużycie prawa podmiotowego, zaskarżona norma wykazuje się z natury rzeczą większym stopniem ogólności, niż inne instytucje prawne, w tym inne klauzule generalne, stwarzając tym samym pole dla wykładni sądowej. W grę wchodzi bowiem różnorodny stan faktyczny we wszystkich działach prawa cywilnego, które nie mogą być jednolicie traktowane z punktu widzenia art. 5 k.c.”.

Reasumując, należy stwierdzić, że orzecznictwo Sądu Najwyższego obecnie nie neguje możliwości stosowania art. 5 k.c. do oceny skutków obowiązywania w systemie prawnym terminów zawitych. Warunkowane jest to jednak koniecznością stwierdzenia przez sąd, że dana sprawa ma charakter wyjątkowy, a samo stosowanie klauzuli generalnej powinno poprzedzić wnikliwe postępowanie dowodowe.

Dla zachowania kompletności analizy należy w tym miejscu wskazać na ustalenia doktryny, której przedstawiciele zasadniczo dopuszczają możliwość zastosowania art. 5 k.c. do wszystkich stosunków prawa prywatnego. Wskazują oni bowiem, że „w dziedzinie stosunków prywatnoprawnych art. 5 KC ma znaczenie uniwersalne; ocena z punktu widzenia ewentualnego nadużycia prawa podmiotowego – co do zasady – nie omija żadnej kategorii stosunków cywilnoprawnych. Jest to teza powszechnie uznana. Przykładowo, S. Grzybowski pisze: «Postanowienia art. 5 KC dotyczą wszelkich praw podmiotowych», zaś Z. Radwański podkreśla, że sfera zastosowania art. 5 KC jest ogromna, «dotyczy on bowiem z zasady wszelkich praw podmiotowych przysługujących zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym, a także roszczeń niebędących emanacją praw podmiotowych (np. roszczeń posesoryjnych, art. 344 i n. KC)». Konstrukcja nadużycia prawa podmiotowego znajduje zastosowanie do oceny wykonywania wszystkich praw podmiotowych, niezależnie od ich przynależności do określonej części prawa cywilnego (prawo rzeczowe, rodzinne, zobowiązania itd.), niezależnie od majątkowego lub niemajątkowego, względnego lub bezwzględno charakteru, niezależnie od postaci normatywnej (prawo władcze, roszczenie,

prawo kształtujące” (stanowisko S. Grzybowskiego i Z. Radwańskiego przytacza: M. Pyziak-Szafnicka, komentarz do art. 5 k.c., [w:] *System prawa prywatnego...*).

Wśród przedstawicieli doktryny nie ma jednak pełnej zgody i prezentowane są dwa odmienne stanowiska w odniesieniu do dopuszczalności uchylenia skutków upływu terminu zawitego przez odwołanie się do konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego.

Cześć autorów uważa stosowanie tej konstrukcji za niedopuszczalne. Zapatrywanie to uzasadniane jest przede wszystkim powołaniem się na okoliczność, że upływ terminu zawitego uwzględni sąd z urzędu, a także wskazaniem, że uprawnienia obwarowane terminami zawitymi wskutek upływu tego terminu wygasają (tak m.in.: T. Sokołowski, komentarz do art. 5 kodeksu cywilnego, *Lex/el. teza 13*; T. Justyński, *Problem aktualności nadużycia prawa w zakresie terminów zawitych*, „Przeгляд Sądowy” nr 11-12/1999, s. 38 i n.).

Autorzy opowiadający się za koncepcją przeciwną, przemawiającą za dopuszczalnością unicestwienia skutków upływu terminu zawitego, przez odwołanie się do konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego, wskazują z kolei na następujące kontrargumenty. Po pierwsze, uchylenie art. 117 § 3 k.c. niejako otworzyło drogę do stosowania art. 5 k.c. do terminów zawitych (brak podstaw do uwzględniania tychże – podobnie jak terminów przedawnienia – przez sąd z urzędu). Po drugie, zwolennicy tego poglądu przeciwstawiają się tezie o wygaśnięciu prawa podmiotowego, wskazując m.in. na niejasność oraz brak konsekwencji w zakresie ukształtowania przez ustawodawcę takiej konstrukcji (zob. B. Kordasiewicz, *Terminy zawite*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. II, red. Z. Radwański, Warszawa 2002, s. 642 i n.; W. Katner, *Umowy w obrocie towarowym*, [w:] *Prawo umów w obrocie gospodarczym*, red. S. Włodyka, Kraków 1994, s. 183; K. Piasecki, [w:] *Kodeks cywilny z komentarzem*, red. J. Winiarz, t. 1, Warszawa 1989, s. 117 i n.).

2.4. Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy wskazać, że zagadnienie stosowania art. 5 k.c. do instytucji terminów zawitych budzi pewne wątpliwości o charakterze doktrynalnym, które przede wszystkim determinowane są kwestią możliwości uwzględnienia zarzutów przez sąd z urzędu. To jednak nie w gestii Trybunału Konstytucyjnego leży ich rozstrzygnięcie. Z drugiej jednak strony, przywołane orzecznictwo sądowe – co do zasady – nie sprzeciwia się aplikacji omawianej klauzuli generalnej do oceny skutków upływu terminu prekluzyjnego. Nie umniejsza to znaczenia niezbędnej ostrożności sądu oraz nie wyklucza pewnych trudności dowodowych, które jednak nie mają charakteru nadzwyczajnego w bieżącej działalności sądów, powołanych do samodzielnego rozstrzygnięcia zagadnień faktycznych i prawnych.

Poczynione ustalenia, mimo wątpliwości niektórych przedstawicieli doktryny oraz ewolucyjnego – choć obecnie już ustabilizowanego – charakteru orzecznictwa, stanowią wystarczającą podstawę do zakwestionowania w niniejszej sprawie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. W zaistniałych okolicznościach pytający sąd powinien najpierw przeanalizować możliwość rozstrzygnięcia sprawy z zastosowaniem art. 5 k.c. – jak to uczynił sąd pierwszej instancji – a dopiero później, gdyby zyskał pewność co do braku możliwości zastosowania w sprawie art. 5 k.c., rozważyć zwrócenie się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Dla dokonania tej ostatniej czynności niezbędne jednak byłoby wykazanie, że związane z tym wątpliwości uniemożliwiają pytającemu sądowi wydanie orzeczenia co do istoty sprawy.

Pytanie prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego powinno bowiem wynikać z dokonania odpowiedniej subsumcji stanu faktycznego i prawnego przez skład orzekający. Dopiero poprawne ustalenie stanu faktycznego i regulacji prawnej mającej do niego zastosowanie umożliwi wyjaśnienie wątpliwości konstytucyjnych w trybie art. 193 Konstytucji. To jednak, ze względu na co najmniej przedwczesny charakter pytania prawnego, nie jest w obecnej sytuacji możliwe, w związku z czym Trybunał umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Ze względu na powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 71

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 26 maja 2015 r.  
**Sygn. akt P 10/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Leon Kieres  
Marek Kotlinowski  
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 maja 2015 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Rejonowego w Łęborku, czy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.) „zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem czy są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”,
- 2) Sądu Rejonowego w Radomiu, czy art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 „jest sprzeczny z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na naruszenie wynikającego z dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2006 r. (Dz. U. L. 363, s. 81) obowiązku notyfikacji przepisów technicznych przez Komisję Europejską”,
- 3) Sądu Rejonowego Katowice-Wschód w Katowicach, czy art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 „uznawany za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w sytuacji, gdy ustawa z 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych została uchwalona z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającym z powołanej dyrektywy, ale i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. 2002.239.2039 j.t.), z uwagi na naruszenie trybu ustawodawczego”,
- 4) Sądu Rejonowego w Przemyślu, czy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.) „w zakresie nie wykonanego obowiązku notyfikacji art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych zgodnie z art. 8 ust. 1 Dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. WE 1998, L 204/37), zmienionej Dyrektywą Rady 2006/96/WE z dnia 20 listopada 2006 r. są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 42 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. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły pytania prawne: Sądu Rejonowego w Łęborku (sygn. P 10/14), Sądu Rejonowego w Radomiu (sygn. P 16/14), Sądu Rejonowego Katowice-Wschód w Katowicach (sygn.



P 18/04), Sądu Rejonowego w Przemyślu (sygn. P 21/14). Pytania prawne dotyczyły konstytucyjności 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).

Z uwagi na tożsamość przedmiotu pytań prawnych Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne ich rozpoznanie pod wspólną sygnaturą (sygn. P 10/14).

1.1. W postanowieniu z 27 lutego 2014 r. Sąd Rejonowy w Łęborku, II Wydział Karny, zwrócił się do Trybunału z pytaniem prawnym, czy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem czy są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało zadane w związku z postępowaniem toczącym się na skutek wniesienia do Sądu Rejonowego w Łęborku aktu oskarżenia przeciwko dwóm osobom. Jedna z tych osób została oskarżona o to, że urządziła gry bez wymaganej koncesji właściwego organu w lokalu gastronomicznym, naruszając tym samym art. 3 i art. 6 ustawy o grach hazardowych, tj. o przestępstwo skarbowe określone w art. 107 § 1 w związku z art. 6 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.). Druga osoba została oskarżona o uczestniczenie w grze na automacie, urządzanej bez wymaganej koncesji właściwego organu na terenie lokalu gastronomicznego oskarżonej z naruszeniem art. 3 i art. 6 ustawy o grach hazardowych, tj. o przestępstwo skarbowe określone w art. 109 k.k.s. Pytający sąd powziął wątpliwość, czy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, wypełniające dyspozycję art. 107 § 1 i art. 109 k.k.s., zostały ustanowione w sposób zgodny z konstytucyjnym trybem ustawodawczym.

1.2. W postanowieniu z 22 kwietnia 2014 r. Sąd Rejonowy w Radomiu, II Wydział Karny, zwrócił się do Trybunału z pytaniem prawnym, czy art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych jest sprzeczny z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji z uwagi na naruszenie wynikającego z dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE) obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej.

Pytanie prawne skierowane zostało do Trybunału w związku z przekazaniem do rozpoznania Sądowi Rejonowemu w Radomiu zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu zatrzymania rzeczy w postaci automatu do gier w sprawie urządzania i prowadzenia gier losowych wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych, tj. o przestępstwo określone w art. 107 k.k.s., oraz na postanowienie o zatwierdzenia zatrzymania pieniędzy ujawnionych w automacie do gier. W zażaleniu pełnomocnik oskarżonego zarzucił naruszenie art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE w związku z art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Podniesiony został także zarzut naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji w związku z określone art. 107 § 1 k.k.s., przez uznanie, że zachowanie oskarżonego nosiło znamiona czynu zabronionego, podczas gdy zarzucany mu czyn uległ depenalizacji wskutek uznania go przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) za przepis techniczny, który nie może stanowić podstawy odpowiedzialności karnoskarbowej.

W ocenie pytającego sądu, istnieje wątpliwość co do zgodności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z Konstytucją, a rozstrzygnięcie tej wątpliwości jest niezbędne do rozpoznania wniesionych zażaleń.

1.3. Sąd Rejonowy Katowice-Wschód w Katowicach, Wydział IV Karny, w postanowieniu z 26 marca 2014 r. (uzupełnionym postanowieniem z 5 maja 2014 r.) zwrócił się do Trybunału z pytaniem prawnym, czy art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, uznawany za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, jest zgodny z art. 2 i art. 7 (w uzasadnieniu pytający sąd wskazał również art. 9) Konstytucji, w sytuacji gdy ustawa o grach hazardowych została uchwalona z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającym z powołanej dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie notyfikacji), z uwagi na naruszenie trybu ustawodawczego.

Przed pytającym sądem toczy się postępowanie dotyczące oskarżenia o popełnienie przestępstwa skarbowego określone w art. 107 § 1 k.k.s. w związku z art. 14 ustawy o grach hazardowych. obrońca oskarżonego złożył wniosek o umorzenie postępowania w sprawie, powołując się na niedochowanie obowiązku notyfikacji art. 14 ustawy o grach hazardowych. Zdaniem pytającego sądu, brak notyfikacji narusza konstytucyjny tryb ustawodawczy.

1.4. Sąd Rejonowy w Przemyślu, Wydział II Karny, w postanowieniu z 12 lutego 2014 r. (uzupełnionym postanowieniem z 25 kwietnia 2014 r.) przedstawił Trybunałowi pytanie prawne, czy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w związku z art. 107 § 1 k.k.s., w zakresie niewykonanego obowiązku notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE, są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 42 ust. 1 Konstytucji (w uzasadnieniu pytający sąd odwołał się również do art. 9 Konstytucji).

Do Sądu Rejonowego w Przemyślu został wniesiony akt oskarżenia, w którym zarzucono oskarżonemu, że urządzał gry na automatach poza kasynem bez wymaganej koncesji, czyniąc sobie z popełniania przestępstw skarbowych stałe źródło dochodu. Zdaniem pytającego sądu, podstawą odpowiedzialności oskarżonego może stać się art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych.

2. Pytające sądy w uzasadnieniach przedłożonych pytań prawnych, stawiając zarzuty naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego, przytoczyły niemal identyczne argumenty.

Po pierwsze, pytające sądy podzieliły pogląd Sądu Najwyższego, że obowiązek notyfikacji regulacji prawnych zawierających przepisy techniczne stanowi w istocie element konstytucyjnego trybu ustawodawczego, zaś Trybunał może zbadać, czy doszło do naruszenia tego trybu w wypadku art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych (zob. postanowienie SN z 28 listopada 2013 r., sygn. akt I KZP 15/13).

Po drugie, pytające sądy, na podstawie analizy dyrektywy 98/34/WE, orzecznictwa TSUE i orzecznictwa sądów krajowych, uznały, że zakwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter techniczny i w związku z tym powinny być notyfikowane, zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE. Wobec tego powstała wątpliwość, czy brak notyfikacji stanowi na tyle istotne naruszenie konstytucyjnej procedury ustawodawczej, że powoduje niekonstytucyjność zakwestionowanych przepisów.

W ocenie pytających sądów, niezachowanie trybu ustawodawczego (brak notyfikacji) godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a także w zasadę legalizmu, nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Narusza ponadto art. 9 Konstytucji stanowiący, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Sąd Rejonowy w Przemyślu wskazał jako wzorzec kontroli także art. 42 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu podniósł, że „kwestionowane przepisy z uwagi na istotne naruszenie trybu ustawodawczego nie powinny funkcjonować w krajowym porządku prawnym”. Pytający sąd zwrócił uwagę, że z powodu rozbieżności ocen skutków naruszenia obowiązku notyfikacji, a także nieprecyzyjnych kryteriów definiujących „przepis techniczny”, sądy podejmują różne rozstrzygnięcia w analogicznych sprawach osób oskarżonych o przestępstwa wskazane w art. 107 § 1 k.k.s. Zdaniem pytającego sądu, wadliwość procesu legislacyjnego oraz funkcjonowanie w porządku prawnym nieprecyzyjnych przepisów, które powodują podejmowanie przez sądy w analogicznych sprawach odmiennych rozstrzygnięć, przemawia za uznaniem kwestionowanych przepisów za niezgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

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”.

1.1. 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 urządza 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”. Zakwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych określają warunki urządzania m.in. gier na automatach. Są to przepisy, które sądy muszą uwzględnić, oceniając odpowiedzialność oskarżonych za przestępstwo skarbowe uregulowane w art. 107 § 1 k.k.s.

Postawione w pytaniach prawnych zarzuty mają charakter formalny i odnoszą się do braku 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, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE). 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. Zdaniem pytających sądów, zakwestionowane przepisy mają charakter przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, która została implementowana do polskiego porządku prawnego. Jako przepisy techniczne, art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych powinny podlegać notyfikacji, czyli być objęte unijną procedurą, w jakiej państwo członkowskie jest zobowiązane do informowania Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich o projektowanych przepisach technicznych.

1.2. Jako wzorce kontroli zakwestionowanych przepisów pytające sądy wskazały (samodzielnie lub w związku) art. 2, art. 7, art. 9 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał uznał, że Sąd Rejonowy w Przemyślu nie uzasadnił w sposób dostateczny zarzutu naruszenia (przez art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych) art. 42 ust. 1 Konstytucji. Pytający sąd ograniczył się do ogólnego stwierdzenia o „funkcjonowaniu w porządku prawnym przepisów nieprecyzyjnych”, nie wskazał jednak, na czym ta „nieprecyzyjność” miałaby polegać i dlaczego prowadzi do naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), umorzył postępowanie w zakresie badania zakwestionowanych przepisów z art. 42 ust. 1 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność orzekania w tym zakresie.

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 sądem”. Unormowanie to znajduje swoje odzwierciedlenie również w art. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy o TK. Przepisy te wyrażają przesłanki skuteczności wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania pytania prawnego: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną.

W niniejszej sprawie została spełniona przesłanka podmiotowa pytań prawnych, gdyż pytania te zostały skierowane przez sądy. Spełniona została również przesłanka przedmiotowa, ponieważ jako przedmiot kontroli zostały wskazane przepisy ustawowe. Jednocześnie, jako wzorce kontroli pytające sądy wskazały przepisy konstytucyjne, a zatem przepisy znajdujące się wyżej w hierarchii aktów prawnych.

W przedłożonych pytaniach prawnych, pytające sądy wyjaśniły także, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału może mieć wpływ na rozstrzygnięcie spraw, w związku z którymi zostały postawione pytania. Wykazały, że stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy o grach hazardowych mogłoby mieć wpływ na zakres odpowiedzialności karnej oskarżonych. Trybunał uznał, że pytania prawne sądów pytających spełniają tym samym przesłankę funkcjonalną warunkującą merytoryczne rozpoznanie sprawy w odniesieniu do oceny zgodności art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, tj. w odniesieniu do zarzutu naruszenia konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw.

3. Oprócz ustalenia, że pytania prawne spełniają wymagania wynikające z art. 193 Konstytucji i odpowiednich przepisów ustawy o TK, niezbędne było następnie stwierdzenie, czy nie występują w okolicznościach tej sprawy ujemne przesłanki procesowe. W szczególności, na tle niniejszego postępowania, należało ocenić dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytań prawnych ze względu na ujemną przesłankę procesową *ne bis in idem*, czyli zakaz ponownego orzekania w tej samej sprawie. W ocenie Trybunału, na tle niniejszej sprawy, przesłanka taka wystąpiła.

3.1. W wyroku z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (Dz. U. poz. 369), Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie orzekł, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji oraz art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przedmiotem postępowania w sprawie o sygn. P 4/14 były połączone pytania prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, X Wydziału Karnego, w których pytające sądy podniosły m.in. zarzut naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego przez brak notyfikacji Komisji Europejskiej zakwestionowanych przepisów ustawy o grach hazardowych.

Trybunał w wyroku o sygn. P 4/14 wyjaśnił, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych jest unijną procedurą, w ramach której państwo członkowskie jest zobowiązane do informowania Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich o projektowanych przepisach technicznych, a także do uwzględniania zgłoszonych przez nie szczegółowych opinii i uwag „tak dalece, jak to będzie możliwe przy kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych”. Trybunał nie przesądził przy tym, 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 obowiązku notyfikacji w kontekście konstytucyjnych wymagań stanowienia prawa.

Trybunał w wyroku o sygn. P 4/14 stwierdził, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.), nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Jest oczywiste, że żaden z przepisów Konstytucji nie normuje tej kwestii ani też nie odwołuje się do niej wprost czy nawet pośrednio. Stąd też dochowanie czy też niedochowanie procedury notyfikacyjnej nie ma wpływu na ocenę dochowania konstytucyjnego trybu stanowienia ustawy. Trybunał uznał tym samym, że „brak notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych nie stanowił naruszenia takich reguł stanowienia ustaw, które mają swoje wyraźne źródło w przepisach Konstytucji i które dotyczyłyby w sensie treściowym konstytucyjnego trybu ustawodawczego”.

Trybunał, w wyroku o sygn. P 4/14, uznał także, że „brak notyfikacji kwestionowanych przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie stanowi takiego naruszenia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji”. Podkreślił, że ewentualne niedopełnienie obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej, a więc hipotetyczne zaniedbanie o charakterze formalnoprawnym unijnej procedury notyfikacji, nie pociąga za sobą automatycznie konieczności uznania, iż doszło do naruszenia standardów konstytucyjnych w zakresie stanowienia ustaw. „Nie można bowiem przyjąć, że każde, choćby potencjalne, uchybienie proceduralne, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez ten akt mocy obowiązującej”.

W kontekście wzorca w postaci art. 9 Konstytucji, Trybunał wskazał, że wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z *minimum* funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. W konsekwencji w wyroku o sygn. P 4/14 Trybunał uznał, że „art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji i nie naruszyły konstytucyjnego trybu ustawodawczego”.

3.2. Biorąc pod uwagę treść wyroku o sygn. P 4/14 i rozważany wówczas problem konstytucyjny, Trybunał w niniejszym składzie uznał, że tożsamy problem konstytucyjny, przedstawiony w rozpoznawanych pytaniach prawnych, został już rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny w ostatecznym orzeczeniu z 11 marca 2015 r. Wskazane przez pytające sądy w niniejszej sprawie wzorce kontroli oraz argumenty za niekonstytucyjnością art. 6 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych są, co do zasady, tożsame z rozpoznawanymi w sprawie o sygn. P 4/14. Trybunał zwrócił nadto uwagę, że w niniejszej sprawie w odniesieniu do zarzutów naruszenia trybu ustawodawczego sądy nie podniosły dodatkowych twierdzeń i dowodów, w porównaniu z rozważanymi przez Trybunał w wyroku o sygn. P 4/14.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wyrokowanie jest zbędne lub niedopuszczalne. Zbędność wydania wyroku zachodzi między innymi w razie wystąpienia przesłanki *ne bis in idem*, czyli rozpoznawania problemu konstytucyjnego, który został już rozstrzygnięty przez Trybunał (zob. postanowienie TK z 24 lutego 2015 r., sygn. P 34/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 26). W wypadku przesłanki *ne bis in idem* Trybunał ocenia sytuację w kategoriach pragmatycznych, badając celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ (zob. postanowienie TK z 29 października 2013 r., sygn. P 48/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 118). Zastosowanie tej przesłanki znajduje pełne uzasadnienie także w wypadku wcześniejszego orzeczenia Trybunału o zgodności badanego przepisu, czyli w sytuacjach gdy przedmiot badania pozostaje nadal w systemie prawa (zob. postanowienie TK z 12 kwietnia 2012 r., sygn. P 33/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 47). Dlatego też nie budzi wątpliwości zasadność umorzenia postępowania w zakresie badania zgodności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3.3. W niniejszej sprawie, oprócz art. 14 ust. 1, w dwóch pytaniach prawnych został zaskarżony także art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Należy jednak podkreślić, że zarzut niekonstytucyjności podnoszony wobec art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych jest tożsamy z zarzutem podnoszonym wobec przepisów zakwestionowanych w sprawie o sygn. P 4/14. Zarówno art. 6 ust. 1, jak i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych

pytające sądy traktują jako przepisy techniczne, zaś w niedopełnieniu obowiązku notyfikacji upatrują naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Trybunał, w okolicznościach niniejszego postępowania, stwierdził, że w sytuacji, w której zarzut w sprawie o sygn. P 4/14 dotyczył naruszenia trybu ustawodawczego ze względu na niedopełnienie obowiązku notyfikacji, zaś ocena tego zarzutu nastąpiła w ostatecznym wyroku, dokonanie ponownej kontroli takiego samego zarzutu, postawionego wobec innego przepisu ustawy o grach hazardowych, cechuje automatyzm. W świetle postawionego zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego, ocena art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z punktu widzenia wskazanych wzorców kontroli byłaby zbędna.

Należy podkreślić, że pytające sądy inicjujące niniejsze postępowanie nie wskazały nowych wzorców kontroli (co do art. 42 ust. 1 Konstytucji zarzut nie został uzasadniony), jak również nie przedstawiły nowych argumentów, okoliczności i dowodów uzasadniających merytoryczne rozpoznanie postawionych pytań prawnych. To znaczy, że w niniejszej sprawie wystąpiła ujemna przesłanka procesowa w postaci zakazu *ne bis in idem*. Postępowanie w zakresie badania art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji zostało więc umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 72

### **POSTANOWIENIE** z dnia 26 maja 2015 r. **Sygn. akt P 24/14**

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

Zbigniew Cieślak – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Miroslaw Granat  
Wojciech Hermeliński  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 maja 2015 r., połączonych pytań prawnych Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, czy:

- 1) art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 3) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461) jest zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 4) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. poz. 1476) jest zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braków formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytania prawne zawarte w punktach 3 i 4 – czy:
- 5) § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 3 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 6) § 1 ust. 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 4 jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169,

poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Postanowieniami z 14 kwietnia 2014 r., Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, orzekający w sprawach o sygn. akt II C 175/11 i sygn. akt II C 352/11, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi, czy: 1) art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach sądowych) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, 2) art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, 3) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie) jest zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, 4) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. poz. 1476; dalej: rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia kuratorów) jest zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji; ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braków formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytania prawne zawarte w punktach 3 i 4, czy: 5) § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, 6) § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytania prawne zostały przedstawione na tle identycznych dwóch stanów faktycznych:

W obu sprawach powódki wytoczyły powództwa o rozwód. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie odpowiednio: postanowieniem z 12 lipca 2011 r. i zarządzeniem z 9 marca 2012 r. ustanowił kuratorów dla nieznanych z miejsc pobytu pozwanych. Na rozprawach, odpowiednio: 14 listopada 2011 r. i 11 czerwca 2012 r. kuratorzy reprezentujący pozwanych wnieśli o przyznanie na ich rzecz wynagrodzeń.

1.2. Pytający sąd, uzasadniając zarzut naruszenia Konstytucji przez kwestionowane przepisy, wskazał następujące argumenty.

Przyznanie wynagrodzenia na rzecz ustanowionego przez sąd kuratora procesowego następuje między innymi na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów. Ze względu na odesłanie zawarte w § 1 ust. 1 tego rozporządzenia, istotne jest także rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie. Uzasadnia to także zakwestionowanie przepisów delegacyjnych stanowiących podstawę do wydania wymienionych rozporządzeń, tj. art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych i art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze.

1.3. Zdaniem sądu, wytyczne dotyczące określenia wysokości stawek minimalnych, zawarte w art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, nie spełniają warunku szczegółowości, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wytyczne wskazujące na „rodzaj i złożoność sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata” mają charakter ogólnikowy, a usunięcie którejs z nich nie wprowadziłoby w istocie żadnej merytorycznej zmiany. Wykładnia każdej z tych wytycznych nie wprowadza żadnych dodatkowych, weryfikowalnych warunków. Żadna zmiana obowiązujących stawek, w tym stawki znajdującej zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, nie doprowadzi do sprzeczności tego rodzaju stawki, normy określającej tę stawkę, z obowiązującymi wytycznymi. To znaczy – zdaniem sądu – że Minister Sprawiedliwości nie korzystał, wydając rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie, ze swobody legislacyjnej stanowienia aktów prawa wykonawczego, ale z pełnej normatywnej dowolności, co jest niezgodne z Konstytucją.

W ocenie sądu takie same zarzuty jak wyżej z taką samą argumentacją należy odnieść do wytycznych ujętych w art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych.

1.4. Niezgodność rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest wynikiem wydania tego aktu na podstawie blankietowego upoważnienia, tj. na podstawie wytycznych niespełniających konstytucyjnych kryteriów. Rozporządzenie narusza także art. 2 Konstytucji, przez to, że pozostaje w sprzeczności z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ale także z zasadami dotyczącymi należytego stanowienia prawa.

Minister Sprawiedliwości uchybił bowiem § 119 Zasad techniki prawodawczej i nie zachował przy tym spójności między tytułami poszczególnych rozdziałów i przedmiotem zawartej w nich regulacji.

Rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia kuratorów przewiduje, że wynagrodzenie nie może przekraczać stawki minimalnego wynagrodzenia adwokata. Rozporządzenie nie określa zatem stawki wynagrodzenia, ale jedynie wskazuje zakresy w ramach których to sąd ustali wysokość wynagrodzenia od 1 zł do 360 zł. Wprowadzenie do obrotu prawnego rozwiązania, które nie gwarantuje pewności co do wysokości wynagrodzenia możliwego do uzyskania przez kuratora, nie jest – zdaniem sądu – wyrazem należytego stanowienia prawa.

1.5. Uzasadniając zarzut niezgodności § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, sąd zaznaczył, że mają charakter ewentualny – na wypadek, gdyby Trybunał przyjął, że niedopuszczalne jest zakwestionowanie w pytaniu prawnym całego rozporządzenia.

Niezgodność przepisów rozporządzeń sąd upatruje w tym, że ich wydanie nastąpiło na podstawie blankietowych upoważnień.

2. W piśmie z 13 października 2014 r. stanowisko w sprawie przedstawił Minister Sprawiedliwości, który wniósł o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym zakwestionowanych w pytaniu prawnym rozporządzeń. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, Minister Sprawiedliwości wniósł o stwierdzenie, że: a) rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie, w tym § 7 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia, oraz b) rozporządzenie w sprawie wysokości wynagrodzenia kuratorów, w tym § 1 ust. 1 tego rozporządzenia, są zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, pytania prawne nie spełniają przesłanki funkcjonalnej, albowiem nie wskazują, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytania zostały postawione. Na sądzie przedstawiającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wykazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w toczącej się przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją. Artykuł 193 Konstytucji wyklucza możliwość inicjowania przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności. Sądy powinny korzystać z kompetencji zadawania pytań prawnych roztropnie, po dokładnym przeanalizowaniu przesłanek ich dopuszczalności. W przeciwnym razie przedstawianie pytań prawnych może faktycznie wypaczać cel, któremu służy ten tryb wszczęcia konkretnej kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2.2. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, wytyczne dotyczące treści rozporządzenia zawarte w art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze są zbliżone do wytycznych określonych w art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych. Przepisy określające wysokość stawek minimalnych były już przedmiotem kontroli konstytucyjnej, w szczególności w wyroku z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01. W wyniku tego orzeczenia znowelizowany został art. 16 prawa o adwokaturze, w ten sposób, że uszczegółowione zostały wytyczne do określenia stawek, wskazując, że mają one odpowiadać rodzajowi, zawłości sprawy oraz nakładowi pracy adwokata.

W odniesieniu do rozporządzenia z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349, ze zm.), mającego analogiczną treść do rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie (biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy niniejszej sprawy), istotny jest – zdaniem Ministra Sprawiedliwości – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, zgodnie z którym stawki określone w § 11 ust. 1 pkt 1 oraz § 15 pkt 1 tego rozporządzenia są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Ze względu na treść i przedmiot regulacji, poglądy w nim przedstawione można odnieść także do oceny konstytucyjności rozwiązań zawartych w kwestionowanym rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności adwokackie.

2.3. W ocenie Ministra Sprawiedliwości, wytyczne zawarte w art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych oraz w art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze pozwalają określić szczegółowe kryteria, jakimi Minister Sprawiedliwości obowiązany jest kierować się realizując delegacje ustawowe. Stopień szczegółowości kwestionowanych wytycznych dostosowany jest do rodzaju spraw przekazanych do uregulowania. Przepisy, które z założenia mają mieć charakter generalny i abstrakcyjny, nie mogą kazuistycznie określać wytycznych w sprawach dotyczących ustalenia opłat za czynności adwokackie czy wynagrodzenia kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej.

Podstawową kategorią różnicującą opłaty za czynności adwokackie czy wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego dla strony jest rodzaj i zawłość sprawy oraz nakład pracy tych podmiotów. Kierowanie się przez

prawodawcę rodzajem sprawy nie jest wytyczną nadmiernie ogólną, gdyż rodzaje spraw określa się na podstawie obowiązujących przepisów prawa materialnego i procesowego. Różnorodność stosunków prawnych uniemożliwia ich całościową i pełną identyfikację na gruncie obowiązującego prawa, a tym samym wyłączona jest możliwość ich kompletnego stypizowania. Dlatego też ustawodawca posłużył się w tym zakresie określeniami ogólnymi, jednak adekwatnymi.

Stopień złożoności spraw może być oceniany również na podstawie dodatkowych kryteriów w poszczególnych rodzajach spraw. Analiza sprawy pozwala ocenić nakład pracy adwokata (kuratora). Trzeba też dodać, że czym innym jest rodzaj sprawy (np. o zapłatę czy też o stwierdzenie nabycia spadku lub stwierdzenie nabycia własności nieruchomości na podstawie zasiedzenia), a czym innym jest złożoność sprawy danego rodzaju, a jeszcze czym innym nakład pracy pełnomocnika, który może być różny w sprawie tego samego rodzaju i o zbliżonej złożoności.

2.4. Technika prawodawcza przyjęta w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów, polegająca na odesłaniu do innego aktu prawnego, jest dopuszczalna. Takie rozwiązanie przewiduje § 156 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Ustalenie górnej granicy wynagrodzenia kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej w nawiązaniu do stawek minimalnych przewidzianych przepisami określającymi opłaty za czynności adwokackie wypełnia delegację ustawową, która nie narzuca technicznych kierunków regulacji. Nie wynika z niej również, by wszystkie kwestie szczegółowe dotyczące wysokości wynagrodzenia zawarte miały być w jednym akcie prawnym.

3. W piśmie z 27 listopada 2014 r. stanowisko przedstawił Prokurator Generalny, który wniósł o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Prokurator Generalny przede wszystkim dokonał analizy pytań prawnych z punktu widzenia spełnienia przez nie przesłanek skuteczności ich przedstawienia, w związku z brzmieniem art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK, a także z punktu widzenia obowiązków, jakie nakłada na pytający sąd art. 32 ust. 3 ustawy o TK.

3.1. W ocenie Prokuratora Generalnego, kwestia przesłanki funkcjonalnej w odniesieniu do zakwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów dotyczących wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratora ustanowionego dla strony w sprawie była w pewnym zakresie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 12/12. Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając połączone pytania prawne, stwierdził wówczas brak przesłanki funkcjonalnej w pytaniach prawnych przedstawionych w sprawach, w których wyrokami nie orzeczono o wynagrodzeniu kuratora procesowego, ten zaś nie złożył – w ustawowym terminie – wniosku o uzupełnienie wyroku. Wobec identyczności stanu faktycznego, wynikającego z tożsamości postępowań cywilnych, na tle których wywiedziono pytania prawne w niniejszej sprawie oraz pytania prawne w sprawie o sygn. P 12/12, dokonane w niej ustalenia Trybunału Konstytucyjnego – w odniesieniu do przesłanki funkcjonalnej – zachowują, zdaniem Prokuratora Generalnego, aktualność w zakresie niniejszego pytania prawnego, jednakże z następującym zastrzeżeniem.

Przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. P 12/12 były art. 42 ustawy o kosztach sądowych oraz § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 sierpnia 1982 r. w sprawie stawek, warunków przyznawania i wypłaty ryczałtu przysługującego sędziom i pracownikom sądowym za dokonanie oględzin oraz stawek należności kuratorów (Dz. U. Nr 27, poz. 197, ze zm.). Przepisy te utraciły moc obowiązującą. Obecnie ich odpowiednikami są, powołane przez pytający sąd: art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych i § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów, wskazane w punktach 1 i 6 *petitum* pytań prawnych. W tym też jedynie zakresie można przyjąć bezpośrednią aktualność ustaleń zawartych w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 12/12, a tym samym, że postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych oraz § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.2. Analizując kwestię spełnienia przesłanki funkcjonalnej w odniesieniu do przepisów zakwestionowanych w punktach 2, 3, 4 i 5 *petitum* w niniejszej sprawie, zdaniem Prokuratora Generalnego, pytający sąd nie uzasadnił, jaki wpływ na rozstrzygnięcie spraw, na tle których przedstawiono pytania prawne, będą miały inne przepisy kwestionowanych rozporządzeń niż § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów.

Prokurator Generalny podkreślił przy tym, że pytający sąd nie orzekałby na podstawie obu wskazanych rozporządzeń *in toto*, lecz podstawą orzekania byłyby jedynie niektóre przepisy, wskazane zresztą jako odrębne,



„ewentualne” przedmioty kontroli konstytucyjności w punktach 5 i 6 *petitum*. Toteż postępowanie w zakresie kontroli zgodności z Konstytucją całych rozporządzeń podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.3. Odnosząc się zaś do zarzutów skierowanych wobec art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze oraz § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zasadność przedstawienia pytania prawnego względem tych przepisów pytający sąd uzasadnia odesłaniem zawartym w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów do przepisów określających opłaty za czynności adwokackie w zakresie, w jakim przewidują stawki minimalne. Odesłanie do przepisów określających opłaty za czynności adwokackie odnosi się więc wyłącznie do regulacji dotyczących stawek minimalnych. Zarzut niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji wobec art. 16 ust. 2 prawa o adwokaturze, który zawiera upoważnienie do określenia przez Ministra Sprawiedliwości – w drodze rozporządzenia – wysokości opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, nawet w takim jej rozumieniu, jakie przedstawił Sąd Okręgowy w uzasadnieniu pytań prawnych. § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie należy do tych unormowań rozporządzenia, które stanowią wykonanie delegacji ustawowej zawartej w art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze, określający stawkę minimalną w sprawie o rozwód i unieważnienie małżeństwa w wysokości 360 zł. Nie znajdzie on zastosowania w sprawach, w których przedstawiono pytania prawne, bo – ze względu na brak wniosku o uzupełnienie wyroku w przedmiocie wynagrodzenia kuratora i niemożność orzeczenia o tym wynagrodzeniu z urzędu – nie znajdzie w nich zastosowania odsyłający do niego § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów, wedle którego „wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej (...) nie może przekraczać stawek minimalnych przewidzianych przepisami określającymi opłaty za czynności adwokackie”.

Z tych względów postępowanie w zakresie art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze oraz § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie również podlega umorzeniu wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

4. Stanowisko Sejmu przedstawił Marszałek Sejmu w piśmie z 18 grudnia 2014 r. i wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Sejm zaznaczył przy tym, że zgodnie z treścią art. 27 pkt 2 ustawy o TK jego stanowisko dotyczy zakwestionowanych w pytaniach prawnych przepisów ustaw jako „organu, który wydał akt objęty wnioskiem lub skargą konstytucyjną”.

Zdaniem Sejmu, biorąc pod uwagę w szczególności sposób określenia istoty problemu konstytucyjnego skonfrontowany z prawnymi przesłankami wystąpienia z pytaniem prawnym, stanem faktycznym spraw, na tle których zostały zadane, oraz ich uzasadnieniem, istnieją poważne wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania połączonych pytań.

Przed wszystkim Sejm podał w wątpliwość spełnienie *in casu* przesłanki funkcjonalnej. Kwestia ta była zresztą przedmiotem rozważań (w pewnym zakresie) w postępowaniu o sygn. P 12/12. Sąd w sprawach, w związku z którymi przedstawił pytania prawne, wydał wyroki, orzekł o kosztach procesu. Mimo stosownych wniosków kuratorów złożonych na rozprawie nie orzekł w przedmiocie ich wynagrodzenia. Kuratorzy ustanowieni w sprawach nie wnieśli o uzupełnienie wyroku w tym zakresie. Sejm skonkludował, że brak wniosku o uzupełnienie wyroku w przedmiocie wynagrodzenia kuratora uniemożliwia orzeczenie o tym wynagrodzeniu z urzędu. Dlatego nie sposób przyjąć, że odpowiedź na pytanie zadane przez pytający sąd będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem.

Wobec tożsamości wskazanych spraw, na tle których sąd wystąpił z pytaniem prawnym, należy uznać, że dokonane w tym zakresie ustalenia Trybunału zachowują aktualność.

W ocenie Sejmu, pytający sąd nie wypełnił w sposób prawidłowy obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 3 ustawy o TK. Nie jest bowiem wystarczające samo stwierdzenie, że od wyroku TK zależy rozstrzygnięcie sprawy sądowej. Sąd nie wyjaśnił, w jakim zakresie odpowiedzi na pytania prawne mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy sądowej.

Zdaniem Sejmu, wniosek o umorzenie postępowania wspiera „deficyt w warstwie argumentacyjnej pytań prawnych”. Wątpliwe jest bowiem, czy zarzuty sądu zostały uzasadnione w sposób dostateczny i pozwalający na obalenie domniemania konstytucyjności, tj. czy zostały spełnione warunki określone w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Bardzo lakoniczna argumentacja mająca dowodzić niekonstytucyjności art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze oraz art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych nie odpowiada warunkom określonym w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu konstytucyjności,

to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie.

Argumentacja pytającego sądu w zakresie dotyczącym prawa o adwokaturze ogranicza się w zasadzie tylko do konkluzji, że pojęcia użyte przez ustawodawcę w kwestionowanych przepisach (rodzaj i zawartość sprawy, nakład pracy) są w istocie pojęciami zamiennymi oraz „nie spełniają warunku szczegółowości wymaganego w art. 92 ust. 1 Konstytucji”. Z kolei zarzut niekonstytucyjności art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych nie został w ogóle uzasadniony; odnosi się do niego zdanie o zbieżności wytycznych zawartych w kwestionowanych przepisach ustaw.

To znaczy, że pytający sąd nie przytoczył argumentów mogących podważyć domniemanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd przedstawił pytania prawne w związku ze sprawami o sygn. akt II C 175/11 oraz sygn. akt II C 352/11. W obu sprawach powódki wytoczyły powództwa o rozwód. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, odpowiednio: postanowieniem z 12 lipca 2011 r. i zarządzeniem z 9 marca 2012 r., ustanowił kuratorów dla nieznanych z miejsc pobytu pozwanych. Na rozprawach, odpowiednio: 14 listopada 2011 r. i 11 czerwca 2012 r., kuratorzy reprezentujący pozwanych wnieśli o przyznanie na ich rzecz wynagrodzeń.

W sprawie o sygn. akt II C 175/11, wyrokiem z 14 listopada 2011 r., sąd orzekł rozwód z winy pozwanego oraz zasądził od pozwanego na rzecz powódki zwrot kosztów procesu w kwocie 977 zł. W sprawie o sygn. akt II C 352/11, wyrokiem z 11 czerwca 2012 r., sąd orzekł rozwód bez orzekania o winie, zasądził zwrot na rzecz powódki ze środków budżetowych Skarbu Państwa 300 zł tytułem zwrotu połowy opłaty od pozwu, zasądził od pozwanego na rzecz powódki 150 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

W żadnej ze spraw sąd nie rozstrzygnął o kosztach wynagrodzenia na rzecz kuratorów. Z akt obu spraw nie wynika, aby kuratorzy złożyli wnioski o uzupełnienie wyroków.

2. Rozpatrywane w niniejszej sprawie pytania prawne nie są pierwszymi pytaniami Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie: po pierwsze, przedstawionymi na tle tych samych spraw toczących się przed sądem, po drugie, przedstawionymi wprawdzie na tle innej sprawy toczącej się przed pytającym sądem, ale dotyczącymi tych samych przepisów. We wszystkich tych – dotychczas rozpoznanych – pytaniami Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie spełniają one przesłanki funkcjonalnej, a także innych przesłanek dopuszczalności rozpoznania merytorycznego. Jakkolwiek spełnienie przesłanek podmiotowej i przedmiotowej nie budziło w żadnej z wcześniejszych spraw ani nie budzi w niniejszym wypadku wątpliwości, to Trybunał podzielił pogląd Sejmu i Prokuratora Generalnego, że szczegółowego wyjaśnienia wymaga spełnienie pozostałych przesłanek dopuszczalności przedstawienia i merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

W postanowieniu z 10 grudnia 2014 r., sygn. P 27/14 (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 126), w sprawie zainicjowanej przez ten sam skład Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, Trybunał po raz kolejny przypomniał, że pytanie prawne jest środkiem tzw. konkretnej kontroli konstytucyjności, inicjowanej przez sąd w związku z toczącą się przed nim sprawą. W orzecznictwie Trybunału na podstawie art. 193 Konstytucji (i powtarzającego jego treść art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wypracowano trzy przesłanki, które łącznie warunkują dopuszczalność postawienia pytania prawnego. Ze względu na obowiązek spełnienia jednej z nich, a mianowicie przesłanki funkcjonalnej, art. 32 ust. 3 ustawy o TK przewiduje, że sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału zobowiązany jest do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży tym samym powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w zawisłej przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał o jego niezgodności z Konstytucją. W orzecznictwie TK podkreśla się, że wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK ma charakter bezwzględnie wiążący zarówno dla sądu stawiającego pytanie prawne, jak i dla Trybunału. Zarazem TK, jako organ działający na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), ma kompetencję, by ocenić, czy sąd wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

3. W związku z zakresem zaskarżenia w niniejszej sprawie, sąd zarzuca, że przyznanie wynagrodzenia ustanowionemu przez sąd kuratorowi procesowemu następuje na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości

z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. poz. 1476; dalej: rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia kuratorów), które odsyła do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie). Zdaniem pytającego sądu, upoważnia to sąd do zakwestionowania obydwu rozporządzeń, a także przepisów, na podstawie których te akty wykonawcze wydano.

Zakwestionowane w pytaniach prawnych przepisy upoważniające mają następujące brzmienie:

– art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1025, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach sądowych): „Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia: wysokość wynagrodzenia i zwrot wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie, mając na względzie rodzaj sprawy, stopień jej zawichości i nakład pracy kuratorów”;

– art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2014 r. poz. 635, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze): „Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, mając na względzie, że ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, o której mowa w ust. 3, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawichością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata”;

– art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze: „Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności adwokackie, o których mowa w ust. 1, mając na względzie rodzaj i zawichość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata”.

Rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia kuratorów wydane na podstawie art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych składa się z trzech przepisów: w § 1 zawiera regulację dotyczącą wysokości wynagrodzenia kuratora, w § 2 – zwrotu wydatków, a § 3 jest przepisem regulującym wejście w życie rozporządzenia. Zgodnie z § 1 ust. 1 tego rozporządzenia wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej nie może przekraczać stawek minimalnych przewidzianych przepisami określającymi opłaty za czynności adwokackie, a w przypadku gdy kuratorem jest radca prawny, przepisami określającymi opłaty za czynności radców prawnych.

3.1. Rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 i 3 oraz art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze określa: 1) opłaty za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości (rozdział 2 rozporządzenia), 2) stawki minimalne opłat za czynności adwokackie (rozdziały 3, 4 i 5) oraz 3) szczegółowe zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (rozdział 6).

Formułując zarzuty wobec przepisów upoważniających i wydanych na ich podstawie rozporządzeń (lub konkretnych przepisów w nich zamieszczonych – tj. § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie i § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów), sąd stwierdził, że przepisy upoważniające mają charakter blankietowy, a to oznacza także niekonstytucyjność opartych na nich przepisów wykonawczych. Zdaniem sądu, użyte w przepisach upoważniających określenia „rodzaj i zawichość sprawy oraz wymagany nakład pracy” mają charakter „ogólnikowy”, a wykładnia każdej z tych wytycznych „nie wprowadza żadnych dodatkowych, weryfikowalnych warunków”. Sąd dodatkowo uznał, że wymienione rozporządzenia są niezgodne z art. 2 Konstytucji, co jest konsekwencją nie tylko skali naruszeń „dyspozycji art. 92 ust. 1 Konstytucji, ale także uchybienia zasadom dotyczącym należytego stanowienia prawa. Minister Sprawiedliwości uchybił bowiem § 119 Zasad techniki prawodawczej i nie zachował przy tym spójności między tytułami poszczególnych rozdziałów i przedmiotem zawartej w nich regulacji”. W ocenie sądu, rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia kuratorów nie powinno posługiwać się techniką odesłania; tego rodzaju odesłanie powinno bowiem wynikać z ustawy o kosztach sądowych.

Jak wynika z analizy uzasadnień pytań prawnych, sąd kwestionuje przede wszystkim przepisy upoważniające jako blankietowe; akty wykonawcze mają być dotknięte niekonstytucyjnością jako oparte na wadliwej podstawie ustawowej.

3.2. Badając dopuszczalność pytań prawnych w tej części, należy zauważyć, że sąd rozpoznaje wniosek kuratora o przyznanie mu wynagrodzenia. Wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej określono w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów. Ze względu na zastosowaną w tym przepisie technikę odesłania, do odtworzenia miarodajnej normy prawnej konieczne jest uwzględnienie

treści przepisów rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie dotyczących stawek minimalnych – ponieważ sprawy, na tle których sąd przedstawił pytania prawne, to sprawy o rozwód, odpowiednim przepisem jest § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie, zgodnie z którym stawki minimalne w sprawach o rozwód i unieważnienie małżeństwa wynoszą 360 zł. Mając na uwadze przesłankę funkcjonalną, należy stwierdzić, że co do zasady sąd był uprawniony do przedstawienia pytań prawnych o konstytucyjność (legalność) tych właśnie przepisów aktów wykonawczych (jako przepisów związkowych w tym sensie, że treść każdego z nich jest niezbędna do odtworzenia miarodajnej normy prawnej). Powstaje zatem pytanie, czy uzasadnione jest kwestionowanie przez sąd obu rozporządzeń w całości. W uzasadnieniach pytań prawnych sąd nie formułuje żadnych zarzutów wobec treści innych przepisów aktów wykonawczych niż § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów oraz § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie. Tym bardziej sąd nie wykazał, że rozstrzygnięcie Trybunału dotyczące konstytucyjności tych pozostałych przepisów wykonawczych miałoby wpływ na rozstrzygnięcie sprawy „w przedmiocie wniosku kuratora o przyznanie wynagrodzenia” i zwrotu części opłaty od pozwu. Trybunał dodatkowo zaznacza, że założenie, z którego wyszedł sąd, iż zarzut blankietowego upoważnienia „rozciąga się” na wydane na jego podstawie akty wykonawcze, w istocie dotyczy skutków stwierdzenia niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego, a nie jest odrębnym zarzutem niekonstytucyjności (nielegalności) aktów wykonawczych. Dlatego Trybunał stwierdził, że w zakresie dotyczącym obydwu rozporządzeń pytania prawne nie spełniają przesłanki funkcjonalnej, a nadto wymagania określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – sąd nie sformułował i nie uzasadnił zarzutów niekonstytucyjności z powołaniem dowodów na ich poparcie.

3.3. Jeśli chodzi o przepisy upoważniające, tj. art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze oraz art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych, zarzut ich niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji sąd oparł na stwierdzeniu, że mają one charakter blankietowy, zawierając ogólnikowe pojęcia. Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał już pytanie prawne tego samego składu Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie dotyczące m.in. art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, w którym sformułowano taki sam zarzut blankietowości upoważnienia, oparty na tożsamym uzasadnieniu. Uznał wówczas, że sąd nie wypełnił, między innymi, wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. W uzasadnieniu postanowienia z 18 grudnia 2014 r. (sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130) Trybunał wskazał, jak powinien być skonstruowany – z punktu widzenia wymagań art. 193 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK – zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zaznaczył przy tym, że poprzestanie przez pytający sąd na stwierdzeniu „ogólnikowości wytycznych”, nawet z wyjaśnieniem, dlaczego sąd uznaje je za „ogólnikowe”, jest niewystarczające do obalenia domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Trybunał wskazał, że skoro zakwestionowane przepisy zawierają wytyczne, rolą pytającego sądu, w kontekście tak postawionego zarzutu, powinno być przynajmniej uprawdopodobnienie, z jakich konstytucyjnych powodów (np. związanych z urzeczywistnianiem wolności i praw jednostek) owe wytyczne (tj. rodzaj sprawy, złożoność sprawy, niezbędny lub wymagany nakład pracy) są niedostatecznie szczegółowe, a przez to niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, sąd powinien wskazać, które konstytucyjne normy, zasady lub wartości przemawiają za większą precyzją unormowania ustawowego, ewentualnie, że materia dotycząca stawek minimalnych i opłat za czynności adwokatów i radców prawnych jest materia ustawową, która nie może być przekazana do rozporządzenia w takim zakresie, jak to uczynił ustawodawca w art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze. Jak zauważył Trybunał, wobec takiego sformułowania zarzutu i argumentacji, mającej uzasadniać niekonstytucyjność przepisów upoważniających, nie sposób stwierdzić, jak szczegółowe miałyby być wytyczne, by – zgodnie z oczekiwaniem pytającego sądu – spełniały wymagania wynikające z art. 92 Konstytucji.

Stanowisko jak wyżej Trybunał Konstytucyjny zajął także w postanowieniu z 10 marca 2015 r., sygn. akt P 23/14 ([www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl)).

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie stwierdził, że poglądy prawne Trybunału wyrażone w uzasadnieniu przytoczonego wyżej postanowienia są aktualne także w odniesieniu do obecnie rozpatrywanych pytań prawnych. Ponieważ zarzut niezgodności art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest identyczny, także jeśli chodzi o jego uzasadnienie, z zarzutem sformułowanym wobec art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, należy stwierdzić, że sąd nie spełnił wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK w zakresie dotyczącym wszystkich zakwestionowanych przepisów upoważniających.

3.4. Podobnie pytania prawne nie spełniają wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK w zakresie dotyczącym § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz § 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów. Pytający sąd uzasadnia zarzuty wobec aktów wykonawczych jedynie tym, że oparto je na niekonstytucyjnych – zdaniem sądu – przepisach upoważniających oraz że nie zachowano „spójności między tytułami poszczególnych rozdziałów i przedmiotem zawartej w nich regulacji”, nie

rozwijając tej argumentacji i nie odnosząc jej do treści poszczególnych kwestionowanych przepisów. Ponadto także ta część pytań prawnych, w której sąd stwierdza w odniesieniu do § 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów, że: „Wprowadzenie do obrotu prawnego rozwiązania, które nie gwarantuje jakiegokolwiek pewności co do wysokości wynagrodzenia możliwego do uzyskania przez kuratora, niewątpliwie nie jest wyrazem należytego stanowienia prawa”, nie ma charakteru analitycznego i argumentacyjnego.

4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził nadto, że ustalenie, czy Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie ma w niniejszej sprawie legitymację do zadania pytania prawnego na podstawie art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK, wymaga uwzględnienia także okoliczności, które Trybunał brał pod uwagę, umarżając postępowania wszczęte na podstawie pytań prawnych tego samego sądu, po pierwsze: w tych samych sprawach sądowych, po drugie: dotyczących tych samych przepisów co zakwestionowane w pytaniu prawnym rozpoznawanym w niniejszym postępowaniu.

4.1. Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał już pytania prawne przedstawione przez ten sam skład Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie postanowieniami z 17 stycznia 2012 r. oraz z 22 czerwca 2012 r.: sygn. akt II C 175/11 i sygn. akt II C 352/11. Pytania te rozpoznawane były łącznie przez Trybunał pod sygn. akt P 12/12.

Sąd zakwestionował wówczas zgodność: art. 42 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 24, poz. 110, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach sądowych z 1967 r.) oraz § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 sierpnia 1982 r. w sprawie stawek, warunków przyznawania i wypłaty ryczałtu przysługującego sędziom i pracownikom sądowym za dokonanie oględzin oraz stawek należności kuratorów (Dz. U. Nr 27, poz. 197, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1982 r.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także art. 148 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych z art. 2 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny po przeprowadzeniu analizy stanu prawnego obowiązującego w czasie orzekania stwierdził, że konsekwencją uchylecia mocy obowiązującej rozporządzenia z 1982 r. wraz z wejściem w życie rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów z 2013 r. była również utrata mocy obowiązującej powiązanego z nim treściowo przepisu stanowiącego delegację do wydania aktu wykonawczego. Utrata mocy obowiązującej przez zaskarżone przepisy rozporządzenia z 1982 r. oraz stwierdzenie, że nie mogą one stanowić podstawy rozstrzygnięcia w przedmiocie wynagrodzenia kuratora w sprawie, w związku z którą zostało wniesione pytanie prawne sądu, pozwoliło Trybunałowi na stwierdzenie utraty mocy obowiązującej art. 42 ustawy o kosztach sądowych z 1967 r. W konsekwencji Trybunał postanowił także umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 148 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych z 2005 r. z art. 2 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ze względu na zbędność badania merytorycznego, ponieważ derogacja z systemu prawa zaskarżonych przepisów rozporządzenia z 1982 r. spowodowała, że w tej części przestał istnieć również przedmiot przepisu przejściowego.

4.2. Z punktu widzenia niniejszego postępowania istotny jest jednak stan faktyczny sprawy o sygn. P 12/12 i w konsekwencji zapadłe na jego tle postanowienie z 14 stycznia 2014 r. (OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 6).

Umarżając postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że „W orzeczeniu kończącym sprawę w instancji sąd zobowiązany jest do rozstrzygnięcia o kosztach sądowych (art. 108 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego [Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.]. (...)) Jeśli sąd nie rozstrzygnął w wyroku o kosztach procesu, strona może w trybie art. 351 k.p.c. wystąpić w ciągu dwóch tygodni od ogłoszenia albo doręczenia wyroku (jeśli doręczenie następuje z urzędu) z wnioskiem o uzupełnienie wyroku. W takim wypadku sąd rozstrzyga o wynagrodzeniu kuratora w postanowieniu na posiedzeniu niejawnym. Wyjątek w tym zakresie przewiduje art. 108<sup>1</sup> k.p.c., zgodnie z którym, jeżeli sąd w toku postępowania nie orzekł o obowiązku poniesienia kosztów sądowych lub orzeczeniem nie objął całej kwoty należnej z tego tytułu, postanowienie o tym wydaje na posiedzeniu niejawnym sąd, przed którym sprawa toczyła się w pierwszej instancji. Postanowienie to sąd wydaje po uprawomocnieniu się orzeczenia co do istoty sprawy (zob. wyrok SN z 30 września 2010 r., sygn. akt I CSK 555/09, Legalis).

Art. 108<sup>1</sup> k.p.c. dotyczy sytuacji, w której sąd nie orzekł o obowiązku poniesienia kosztów sądowych; przy czym chodzi tu tylko o opłaty i wydatki, którymi sąd obowiązany był obciążyć jedną ze stron postępowania. Przepis ten nie obejmuje zatem swym zakresem uzupełnienia wyroku w zakresie wynagrodzenia kuratora, lecz dotyczy tylko obowiązku poniesienia kosztów sądowych przez każdą ze stron (nieuiszczonych przez strony w toku postępowania), (...).

Art. 108<sup>1</sup> k.p.c. nie ma zatem zastosowania do wynagrodzenia kuratora. Brak wniosku o uzupełnienie wyroku w przedmiocie wynagrodzenia kuratora uniemożliwia orzeczenie o tym wynagrodzeniu z urzędu.

W sprawie o sygn. akt II C 175/11, w związku z którą wpłynęło do Trybunału pytanie prawne z 17 stycznia 2012 r., i w sprawie o sygn. akt II C 352/11, która zainspirowała sąd do wystąpienia z pytaniem prawnym

z 22 czerwca 2012 r. – sąd, mimo wniosków kuratorów złożonych na rozprawie, nie orzekł w przedmiocie wynagrodzenia kuratora. Kuratorzy ustanowieni w powyższych sprawach nie wnieśli o uzupełnienie wyroku w tym zakresie. (...) W dwu pierwszych sprawach, tj. w sprawie o sygn. akt II C 175/11 i w sprawie o sygn. akt II C 352/11, pytający sąd nie ma zatem możliwości orzeczenia na tym etapie postępowania o wynagrodzeniu kuratora.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznał, że pytania prawne z 17 stycznia 2012 r. i 22 czerwca 2012 r. nie spełniają przesłanki funkcjonalnej. Postępowanie w tym zakresie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku”.

Z analizy akt sprawy sądowych o sygn. akt: II C 175/11 i II C 352/11, wynika, że po wpłynięciu do sądu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 14 stycznia 2014 r. o umorzeniu postępowania, sygn. P 12/12, strony postępowania sądowego nie skierowały do sądu żadnych wniosków procesowych. Sąd nie podejmował żadnych innych czynności procesowych, przedstawił natomiast Trybunałowi Konstytucyjnemu aktualnie rozpoznawane pytania prawne, w których tym razem sformułował zarzut naruszenia Konstytucji przez art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych i art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze (niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji); rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie, ewentualnie jego § 7 ust. 1 pkt 1, oraz rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia kuratorów, ewentualnie jego § 1 ust. 1 (niezgodność z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji).

Podobna sytuacja miała miejsce w sprawie o sygn. P 23/13, zakończonej postanowieniem z 12 listopada 2013 r. (OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 131). Trybunał umorzył postępowanie wszczęte na podstawie pytania prawnego tego samego składu Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, przedstawionego na tle sprawy o rozwód, o sygn. akt II C 388/11, i na tym samym jej etapie – już po wydaniu przez pytający sąd wyroku rozwodowego i złożeniu wniosku kuratora nieznanego z miejsca pobytu pozwanego. Trybunał, przeanalizowawszy wówczas akta sprawy sądowej i treść przepisów procedury cywilnej dotyczących kosztów procesu (m.in. art. 79, art. 108, art. 108<sup>1</sup>, art. 109, art. 351 k.p.c.), uznał, że sprawa, w związku z którą zadano pytanie prawne została już prawomocnie rozstrzygnięta, także w kwestii kosztów postępowania. Trybunał stwierdził, że pytający sąd nie spełnił przesłanki funkcjonalnej, która „wiąże się z koniecznością wykazania (...), że rozwiązanie problemu konstytucyjnego dotyczącego kwestionowanych przepisów jest niezbędne do późniejszego rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy indywidualanej”. Nadto Trybunał zaznaczył, że pytanie prawne nie spełniało formalnego wymagania uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK).

5. W świetle powyższego Trybunał uznał, że pytający sąd ponownie nie spełnił wymagań dopuszczalności pytania prawnego, których brak Trybunał stwierdził, rozpoznając wcześniejsze pytania tego sądu przedstawione w związku z tą samą sprawą, w takiej samej sytuacji procesowej i z zastosowaniem tych samych przepisów prawa. Sąd w istocie nadal dostatecznie nie wyjaśnił, w jaki sposób odpowiedź na postawione pytania wpłynie na rozstrzygnięcie spraw, w związku z którymi wystąpił do Trybunału. Trybunał po raz kolejny podkreśla, że na sądzie spoczywa szczególny obowiązek uprawdopodobnienia, w jaki sposób odpowiedź na pytanie prawne wpłynie na rozstrzygnięcie sądu w sprawie, która została już zakończona prawomocnym wyrokiem. Art. 193 Konstytucji wyklucza inicjowanie przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności lub przedstawianie pytań prawnych zmierzających w istocie do uzyskania wykładni zakwestionowanego przepisu (por. postanowienie TK o sygn. P 27/14). Z przepisu tego wyraźnie wynika, że przedstawienie Trybunałowi pytania prawnego jest możliwe, „jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem” przedstawiającym to pytanie. Spełnienie przesłanki „zależności” będzie możliwe tylko wtedy, gdy sąd wypełni wymagania określone w art. 32 ustawy o TK.

Tylko od sądu przedstawiającego pytanie prawne zależy, czy pytanie to będzie miało szansę na merytoryczne rozpoznanie i nie stanie się jedynie iluzorycznym działaniem procesowym sądu.

6. Niezależnie od powyższych argumentów, samoistnie przesądzających o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytań prawnych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w niniejszej sprawie pytania prawne mają w istocie charakter abstrakcyjny oraz są oderwane od okoliczności spraw toczących się przed pytającymi sądami. Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej lub wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, skutkuje koniecznością umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny uważa za stosowne i konieczne ponownie podkreślić, że ten sam skład Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie wielokrotnie przedstawiał Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne dotyczące tych samych przepisów procesowych i analogicznych wzorców kontroli ich konstytucyjności w bardzo zbliżonych lub wręcz identycznych konfiguracjach proceduralnych. W zdecydowanej większości rozpoznanych dotychczas spraw Trybunał umarzał postępowania ze względu na niespełnienie przez sąd przesłanki

funkcjonalnej, przedstawiając szczegółowe i obszernie uzasadnienie przyczyn umorzenia. Powinno to skłonić pytający sąd w niniejszej sprawie do uważnej i skrupulatnej analizy odnośnych uzasadnień, tym bardziej że struktura niniejszego pytania prawnego oraz treść i metody argumentacji zawarte w jego uzasadnieniu są w istocie tożsame z tymi pytaniami prawnymi tego samego składu sądu, które w ocenie Trybunału dawały wcześniej podstawę do stwierdzenia ich niedopuszczalności.

Trybunał Konstytucyjny wysoko ceni dialog z sądami przedstawiającymi pytania prawne i uważa, że to pytający sąd jest najlepiej zorientowany w okolicznościach prawnych i faktycznych rozpoznawanej przez sąd sprawy oraz że do pytającego sądu należy przedstawienie i uzasadnienie problemu konstytucyjnego, którego rozstrzygnięcie przez Trybunał będzie miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed tym sądem. Jednakże przedstawianie Trybunałowi Konstytucyjnemu kolejnych pytań prawnych w sytuacji, gdy wiele uprzednich podobnie skonstruowanych i uzasadnianych pytań prawnych tego samego składu sądu zostało przez Trybunał uznane za niedopuszczalne z tych samych powtarzających się przyczyn, w tym zwłaszcza z braku przesłanki funkcjonalnej, nie służy najlepiej sądowemu dyskursowi konstytucyjnemu, powadze wymiaru sprawiedliwości i ochronie konstytucyjnych praw stron odnośnych postępowań sądowych.

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

## 73

### **POSTANOWIENIE** z dnia 26 maja 2015 r. **Sygn. akt P 28/15**

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

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Stanisław Biernat – sprawozdawca  
Teresa Liszcz  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 maja 2015 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Rejonowego w Radomiu, sygn. akt XKp 299/14, „czy przepisy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem czy są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;
- 2) Sądu Rejonowego w Cieszynie, „czy przepisy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem czy są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji”;
- 3) Sądu Rejonowego w Bolesławcu, „czy przepisy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) będące przepisami technicznymi w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 roku ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego są zgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, w sytuacji, gdy uchwalone zostały z naruszeniem obowiązku notyfikacji ich projektu Komisji Europejskiej na podstawie art. 8 ust. 1 tej dyrektywy”;
- 4) Sądu Rejonowego w Radomiu, sygn. akt XKp 242/14, „czy przepisy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego

wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem czy są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji”; 5) Sądu Rejonowego w Radomiu, sygn. akt XKp 288/14, „czy przepisy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem czy są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji”;

#### 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. Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte pięcioma połączonymi do wspólnego rozpoznania pytaniami prawnymi, w których została zakwestionowana zgodność z Konstytucją art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 210, poz. 1540, ze zm.; dalej: u.g.h.).

Sąd Rejonowy w Cieszynie postanowieniem z 24 listopada 2014 r. (sygn. akt II K 1177/14) jak również Sąd Rejonowy w Radomiu postanowieniem z 16 grudnia 2014 r. (sygn. akt XKp 288/14), postanowieniem z 16 grudnia 2014 r. (sygn. akt XKp 299/14) oraz postanowieniem z 22 grudnia 2014 r. (sygn. akt XKp 242/14) wystąpiły o stwierdzenie, czy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 u.g.h. zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem czy są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji. Z kolei Sąd Rejonowy w Bolesławcu postanowieniem z 5 stycznia 2015 r. (sygn. akt II K 968/13) wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h., będące przepisami technicznymi w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE), są zgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji, w sytuacji gdy uchwalone zostały z naruszeniem obowiązku notyfikacji ich projektu Komisji Europejskiej na podstawie art. 8 ust. 1 tej dyrektywy.

2. Wszystkie pytania prawne zostały postawione na tle spraw karnych osób oskarżonych o to, że w lokalu gastronomicznym urządziły bez stosownego zezwolenia gry o charakterze losowym na automatach, wbrew przepisom u.g.h., tj. o popełnienie przestępstwa skarbowego 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.). Pytające sądy zwróciły uwagę, że zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy objęte są obowiązkiem notyfikacji w Komisji Europejskiej. Zdaniem sądów, niedopełnienie obowiązku notyfikacji w przypadku u.g.h. powoduje, że zakwestionowane przepisy są sprzeczne z Konstytucją.

Sądy wyjaśniły, że uznanie zakwestionowanych przepisów za niekonstytucyjne ze względu na wadliwość trybu ich uchwalenia spowoduje ich usunięcie z systemu prawnego. W związku z tym nie będzie możliwe stwierdzenie wypełnienia przez oskarżonych, których sprawy sądy rozpoznają, znamion czynu zabronionego stypizowanego w art. 107 § 1 k.k.s.

##### II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

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: u.g.h.), regulujące warunki prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych, w tym urządzania gier na automatach.



Przepisy te mają następujące brzmienie:

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: „Urządzenie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry”.

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).

Niezależnie od wymagań o charakterze szczegółowym, właściwych jedynie dla pytań prawnych, każdy wniosek, pytanie prawne i skarga konstytucyjna ma spełniać podstawowe wymagania formalne pism procesowych przewidziane w art. 32 ust. 1 ustawy o TK.

Ponadto dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych, do których zalicza się m.in. zbędność orzekania oraz – z uwagi na brak kognicji w tym zakresie – zakaz orzekania przez Trybunał o sposobie stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię. Stwierdzenie występowania ujemnej przesłanki procesowej zobowiązuje Trybunał do umorzenia postępowania.

3. Należy zauważyć, że problem konstytucyjny, z jakim zwróciły się do Trybunału w niniejszej sprawie Sąd Rejonowy w Cieszynie, Sąd Rejonowy w Radomiu i Sąd Rejonowy w Bolesławcu, został już rozstrzygnięty przez Trybunał w wyroku pełnego składu z 11 marca 2015 r. o sygn. P 4/14 (Dz. U. poz. 369). W wyroku tym Trybunał stwierdził m.in. zgodność art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji. W niniejszej sprawie, tak samo jak w sprawie o sygn. P 4/14, sądy pytające nie sformułowały zarzutu, że podczas uchwalania ustawy został naruszony tryb stanowienia przewidziany w Konstytucji, ustawie czy też regulaminie Sejmu lub Senatu, lecz powiązały naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego z brakiem notyfikacji kwestionowanych przepisów Komisji Europejskiej (a więc niedochowaniem wymagań przewidzianych w dyrektywie 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji). Sądy pytające, tak samo jak sądy, których pytania prawne zainicjowały postępowanie w sprawie o sygn. P 4/14, wyszły z założenia, że kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter przepisów technicznych, w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, i stąd też powinny być notyfikowane Komisji Europejskiej, zgodnie z procedurą przewidzianą w tej dyrektywie.

4. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał umarza postępowanie, jeśli wydanie wyroku jest zbędne lub niedopuszczalne. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności zakwestionowanej normy prawnej z punktu widzenia tych samych wzorców kontroli, co do zasady, skutkuje zbędnością wydania wyroku.

Problem, z którym do Trybunału zwróciły się sądy w niniejszej sprawie, czyli konstytucyjne skutki niedokonania notyfikacji, został już ostatecznie rozstrzygnięty w wyroku o sygn. P 4/14.

W niniejszej sprawie, oprócz art. 14 ust. 1 u.g.h., został zaskarżony także art. 6 ust. 1 u.g.h., jednak zarzut niekonstytucyjności podnoszony co do tego przepisu jest w istocie rzeczy tożsamy z podnoszonym w poprzedniej sprawie co do art. 14 ust. 1 u.g.h. W odniesieniu do obu przepisów sądy pytające upatrują naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego w niedopełnieniu obowiązku notyfikacji. Trybunał stwierdził, że w sytuacji, w której

zarzut dotyczył naruszenia trybu ustawodawczego, zaś ocena tego zarzutu nastąpiła w ostatecznym wyroku, dokonanie ponownej kontroli tego samego zarzutu, postawionego wobec innego przepisu tej samej ustawy, byłoby zbędne. Ponowne rozpoznawanie tego samego problemu konstytucyjnego czyni postępowanie zbędnym (zob. postanowienie z 24 lutego 2015 r., sygn. P 34/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 26). Trybunał w niniejszym składzie podzielił rozstrzygnięcie Trybunału podjęte w wyroku o sygn. P 4/14. W świetle postawionego zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego, ocena art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h. z punktu widzenia wskazanych wzorców kontroli, byłaby zbędna.

Należy podkreślić, że sądy pytające inicjujące niniejsze postępowanie nie wskazały nowych wzorców kontroli, jak również nie przedstawiły nowych argumentów, okoliczności i dowodów uzasadniających merytoryczne rozpoznanie przedstawionych pytań prawnych. Oznacza to, że w niniejszej sprawie wystąpiła ujemna przesłanka procesowa. Postępowanie zostało zatem umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność orzekania.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 74

### **POSTANOWIENIE** z dnia 26 maja 2015 r. **Sygn. akt P 30/14**

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

Wojciech Hermeliński – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Andrzej Wróbel  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 maja 2015 r., połączonych pytań prawnych:

1) Sądu Rejonowego w Wejherowie, czy:

a) art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.) zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem czy są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji,

b) art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a „z uwagi na naruszenie wynikającego z dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2006 r. obowiązku notyfikacji przepisów technicznych przez Komisję Europejską” jest zgodny z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji,

c) art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a „uznawany za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r.” jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji, w sytuacji gdy ustawa powołana w punkcie 1 lit. a została uchwalona z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającym z powołanej dyrektywy, ale i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.), z uwagi na naruszenie trybu ustawodawczego,

d) „dopuszczalne jest pociągnięcie do odpowiedzialności karnoskarbowej za występki z art. 107 § 1 Kodeksu karnego skarbowego osób, które prowadzą grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny wbrew zakazom zawartym w przepisach cytowanej ustawy, uchwalonej z naruszeniem obowiązku notyfikacji, tak jak w pkt 1,2 i 3 postanowienia”,

2) Sądu Rejonowego w Słupsku oraz Sądu Rejonowego w Radomiu, czy przepisy ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu

legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem czy są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji,

3) Sądu Okręgowego w Warszawie, czy przepisy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a „stanowiące przepisy techniczne w rozumieniu art. 1 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego, ostatnio zmienionej dyrektywą Rady 2006/96/WE z dnia 20 listopada 2006 w zakresie w jakim uchwalone zostały z naruszeniem obowiązku notyfikacji ich projektu Komisji Europejskiej na podstawie art. 8 ust. 1 tej dyrektywy”, są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 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. Postępowanie w sprawie zostało zainicjowane w wyniku połączonych pytań prawnych: Sądu Rejonowego w Wejherowie, II Wydział Karny z 12 czerwca 2014 r. (sygn. P 30/14), Sądu Rejonowego w Słupsku, XIV Wydział Karny z 22 maja 2014 r. (sygn. P 33/14), Sądu Rejonowego w Radomiu, X Wydział Karny z 30 czerwca 2014 r. (sygn. P 43/14) oraz Sądu Okręgowego w Warszawie, X Wydział Karny Odwoławczy z 31 lipca 2014 r. (sygn. P 40/14). Połączone pytania prawne, każde odnoszące się do innego stanu faktycznego, zawierają podobne zarzuty. Sądy pytające przedmiotem kontroli uczyniły 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, u.g.h.).

Powyższym przepisom pytające sądy zarzuciły niezgodność z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji, w związku z tym, że zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikającego z prawa unijnego, tj. zostały uchwalone z naruszeniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych przez Komisję Europejską.

Dodatkowo pytający sąd w sprawie o sygn. P 30/14 wniósł o stwierdzenie niezgodności ze wskazanymi wyżej wzorcami kontroli także 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.).

Pytania prawne o sygnaturach P 30/14, P 33/14 oraz P 40/14 zostały przedstawione w związku ze zbliżonymi stanami faktycznymi i prawnymi. We wszystkich sprawach oskarżonym został przedstawiony zarzut urządzania gry o charakterze losowym na automatach, bez stosownego zezwolenia, wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych.

Pytanie prawne o sygn. P 43/14 zostało przedstawione w związku z następującym stanem faktycznym. Funkcjonariusze Urzędu Celnego przeprowadzili kontrolę dotyczącą urządzania gier hazardowych w trzech lokalach, w których znajdowały się automaty do gier. Automaty te użytkowane były na podstawie umowy dzierżawy powierzchni. Na skutek powyższych kontroli automaty do gier zostały zatrzymane. Postanowieniem Prokuratury Rejonowej Radom Zachód w Radomiu, postanowieniem Urzędu Celnego w Radomiu oraz postanowieniem Urzędu Celnego w Radomiu zatwierdzono powyższe zatrzymania oraz postanowiono przechowywać automaty w magazynie depozytowym Urzędu Celnego w Radomiu.

We wszystkich sprawach pytające sądy miały wątpliwości, czy norma prawa zakazująca użytkowania automatów do gier, która stanowi podstawę prawną zarzutu w omawianych sprawach, jest wiążąca dla stron.

Uzasadniając zarzuty przedstawione w pytaniach prawnych, pytające sądy powołały następujące argumenty:

Zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE), państwo członkowskie ma obowiązek notyfikowania Komisji Europejskiej wszelkich projektów regulacji

technicznych przed ich przyjęciem. Dzięki temu Komisja Europejska ma możliwość oceny zgodności takich projektów z prawem europejskim. Państwo członkowskie zobowiązane jest wstrzymać się przez trzy miesiące z przyjęciem notyfikowanych przepisów.

W odniesieniu do projektu ustawy o grach hazardowych powyższa procedura nie została wypełniona, chociaż na potencjalnie techniczny charakter tych przepisów wskazał wprost Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 19 lipca 2012 r. (w połączonych sprawach C-213/11, C-214/11 i C-217/11).

Zdaniem pytających sądów, celem przepisów ustawy o grach hazardowych jest ograniczenie i stopniowa likwidacja działalności w postaci gry na automatach o niskich wygranych przez ograniczenie sprzedaży tych automatów. W związku z powyższym należy przyjąć, że przepisy te mają charakter przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE. Wprowadzie dyrektywa ta przewiduje możliwość odstąpienia od obowiązku notyfikacji w ściśle określonych sytuacjach, jednakże – w wypadku zaskarżonych przepisów – takie sytuacje nie zachodzą. Z tego obowiązku nie zwalnia ani go nie wyłącza rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.).

W opinii pytających sądów Konstytucja nie przewiduje, aby dokonanie notyfikacji stanowiło kryterium ważności stanowionych w Polsce przez parlament norm prawnych, a tym samym nie warunkuje obowiązywania tych norm. Uzasadnione jest jednak twierdzenie, że z uwagi na wagę i charakter obowiązku notyfikacji stanowi on w istocie element konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw, a jego naruszenie może być kwestionowane jako naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Niezachowanie omawianego trybu godzi w wynikającą z art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wyrażony w tym przepisie nakaz odnosi się zarówno do tworzenia, jak i stosowania prawa. Tworzenie prawa wyznaczają bowiem normy prawa obowiązującego, tzn. samo prawo określa reguły jego powstania, obowiązywania i utraty mocy obowiązującej.

Brak notyfikacji narusza także art. 9 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego oraz wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zasada demokratycznego państwa prawnego wymaga stanowienia norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych stanowi także naruszenie tej ogólnej zasady.

Dopuszczalność przedstawienia pytań prawnych w rozpatrywanych sprawach pytające sądy uzasadniły tym, że uznanie przez Trybunał, że doszło do naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych, tj. art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, prowadziłoby do depenalizacji czynów, które wyczerpują znamiona określone w art. 107 § 1 k.k.s.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

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, u.g.h.), 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”.

2. Problem konstytucyjny, przedstawiony przez Sąd Rejonowy w Wejherowie, Sąd Rejonowy w Słupsku, Sąd Rejonowy w Radomiu oraz Sąd Okręgowy w Warszawie, został rozstrzygnięty przez TK w wyroku pełnego składu z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (Dz. U. poz. 369). W wyroku tym Trybunał stwierdził, że brak notyfikacji przepisów technicznych – niezgodnie z wymaganiami dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE) i implementującego ją rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.) – nie może być traktowany jako naruszenie Konstytucji, a zwłaszcza art. 2 i art. 7 w związku

z art. 9. W uzasadnieniu wyroku Trybunał podkreślił, że „notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego”, a brak notyfikacji kwestionowanych przepisów ustawy o grach hazardowych „nie stanowi takiego naruszenia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji”.

3. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wyrokowanie jest zbędne lub niedopuszczalne. Zbędność wydania wyroku zachodzi między innymi w razie wystąpienia przesłanki *ne bis in idem*, czyli rozpoznawania problemu konstytucyjnego, który został już rozstrzygnięty przez Trybunał (zob. postanowienie TK z 28 lipca 2014 r., sygn. P 52/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 90 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał stwierdził, że problem, z którym do Trybunału zwróciły się sądy w niniejszej sprawie, to jest konstytucyjne skutki niedokonania notyfikacji przepisów technicznych, został już ostatecznie rozstrzygnięty w wyroku o sygn. P 4/14. Co prawda, w niniejszej sprawie, oprócz art. 14 ust. 1 u.g.h., został zaskarżony dodatkowy przepis, tj. art. 6 ust. 1, jednak zarzut niekonstytucyjności podnoszony co do tego przepisu jest w istocie rzeczy tożsamy z podnoszonym w poprzedniej sprawie co do art. 14 ust. 1 u.g.h. W odniesieniu do obu przepisów pytające sądy w niedopełnieniu obowiązku notyfikacji upatrują naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Trybunał stwierdził, że w sytuacji, w której zarzut dotyczył naruszenia trybu ustawodawczego, zaś ocena tego zarzutu nastąpiła w ostatecznym wyroku, dokonanie ponownej kontroli tego samego zarzutu, postawionego wobec innego przepisu tej samej ustawy, cechuje automatyzm. Ponowne rozpoznawanie tego samego problemu konstytucyjnego czyni postępowanie zbędnym (zob. postanowienie z 24 lutego 2015 r., sygn. P 34/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 26). Trybunał w niniejszym składzie podzielił rozstrzygnięcie Trybunału podjęte w wyroku o sygn. P 4/14. W świetle postawionego zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego, ocena art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z punktu widzenia wskazanych wzorców kontroli, byłaby zbędna.

Jednocześnie sądy nie wskazały w uzasadnieniu dodatkowych zarzutów i argumentów, które pozwalałyby na odmienną ocenę konstytucyjności braku notyfikacji przepisów ustawy o grach hazardowych.

W związku z powyższym postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na zbędność wydania wyroku.

4. Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestia dopuszczalności pociągnięcia do odpowiedzialności karnoskarbowej za występki z art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.) osób, które prowadzą grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny wbrew zakazom zawartym w przepisach ustawy o grach hazardowych, nie podlega kognicji Trybunału, a postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sąd Rejonowy w Wejherowie nie wniósł o kontrolę hierarchicznej zgodności norm, lecz zwrócił się do Trybunału o wskazanie sposobu stosowania prawa w sprawie przed nim zawisłej. Trybunał uznał, że – w myśl art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK – pytanie prawne ma dotyczyć „zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą”. Pytanie prawne nie może natomiast dotyczyć innych kwestii, a w szczególności nie można przedmiotem pytania czynić wątpliwości co do sposobu stosowania prawa przez sądy.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 75

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 26 maja 2015 r.  
**Sygn. akt P 60/15**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 maja 2015 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Rejonowego w Radomiu, sygn. akt XKp 256/14, „czy przepisy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem czy są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;
- 2) Sądu Rejonowego w Radomiu, sygn. akt XKp 161/14, „czy przepisy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem czy są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji”;
- 3) Sądu Rejonowego w Tarnowskich Górach, „czy art. 6 ust. 1 i 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (...) są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w sytuacji, gdy ustawa z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych została uchwalona z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającym z dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22.06.1998 roku ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego z uwagi na naruszenie trybu ustawodawczego”,

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. Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte trzema połączonymi do wspólnego rozpoznania pytaniami prawnymi, w których została zakwestionowana zgodność z Konstytucją art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 210, poz. 1540, ze zm.; dalej: u.g.h.).

Sąd Rejonowy w Radomiu postanowieniem z 19 grudnia 2014 r. (sygn. akt XKp 256/14) oraz postanowieniem z 30 stycznia 2015 r. (sygn. akt XKp 161/14) wystąpił o stwierdzenie, „czy przepisy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy (...) o grach hazardowych (...) zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem czy są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji”. Z kolei Sąd Rejonowy w Tarnowskich Górach, postanowieniem z 26 stycznia 2015 r. (sygn. akt II K 272/14) wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h. „są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji (...)”

w sytuacji, gdy ustawa z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych została uchwalona z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającym z dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22.06.1998 roku ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego [Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998 r., s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE] z uwagi na naruszenie trybu ustawodawczego”.

2. Wszystkie pytania prawne zostały postawione na tle spraw karnych osób oskarżonych o to, że w lokalu gastronomicznym urządziły bez stosownego zezwolenia gry o charakterze losowym na automatach, wbrew przepisom u.g.h., tj. o popełnienie przestępstwa skarbowego 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.). Pytające sądy zwróciły uwagę, że zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy objęte są obowiązkiem notyfikacji w Komisji Europejskiej. Zdaniem sądów, niedopełnienie obowiązku notyfikacji w przypadku u.g.h. powoduje, że zakwestionowane przepisy są sprzeczne z Konstytucją.

Sądy wyjaśniły, że uznanie zakwestionowanych przepisów za niekonstytucyjne ze względu na wadliwość trybu ich uchwalenia spowoduje ich usunięcie z systemu prawnego. W związku z tym nie będzie możliwe stwierdzenie wypełnienia przez oskarżonych, których sprawy sądy rozpoznają, znamion czynu zabronionego stypizowanego w art. 107 § 1 k.k.s.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

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: u.g.h.), regulujące warunki prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych, w tym urządzania gier na automatach.

Przepisy te mają następujące brzmienie:

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”.

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).

Niezależnie od wymagań o charakterze szczegółowym, właściwych jedynie dla pytań prawnych, każdy wniosek, pytanie prawne i skarga konstytucyjna ma spełniać podstawowe wymagania formalne pism procesowych przewidziane w art. 32 ust. 1 ustawy o TK.

Ponadto, dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych, do których zalicza się m.in. zbędność orzekania oraz – z uwagi na brak kognicji w tym zakresie – zakaz orzekania przez Trybunał o sposobie stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię. Stwierdzenie występowania ujemnej przesłanki procesowej zobowiązuje Trybunał do umorzenia postępowania.

3. Należy zauważyć, że problem konstytucyjny, z jakim zwróciły się do Trybunału w niniejszej sprawie Sąd Rejonowy w Radomiu oraz Sąd Rejonowy w Tarnowskich Górach, został już rozstrzygnięty przez Trybunał w wyroku pełnego składu z 11 marca 2015 r. o sygn. P 4/14 (Dz. U. poz. 369). W wyroku tym Trybunał stwierdził m.in. zgodność art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji. W niniejszej sprawie, tak samo, jak w sprawie o sygn. P 4/14, sądy pytające nie sformułowały zarzutu, że podczas uchwalania ustawy został naruszony tryb stanowienia przewidziany w Konstytucji, ustawie czy też regulaminie Sejmu lub Senatu, lecz powiązały naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego z brakiem notyfikacji kwestionowanych przepisów Komisji Europejskiej (a więc niedochowaniem wymagań przewidzianych w dyrektywie 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji). Sądy pytające, tak samo jak sądy, których pytania prawne zainicjowały postępowanie w sprawie o sygn. P 4/14, wyszły z założenia, że kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter przepisów technicznych, w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, i stąd też powinny być notyfikowane Komisji Europejskiej, zgodnie z procedurą przewidzianą w tej dyrektywie.

4. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał umarza postępowanie, jeśli wydanie wyroku jest zbędne lub niedopuszczalne. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności zakwestionowanej normy prawnej z punktu widzenia tych samych wzorców kontroli, co do zasady, skutkuje zbędnością wydania wyroku.

Problem, z którym do Trybunału zwróciły się sądy w niniejszej sprawie, czyli konstytucyjne skutki niedokonania notyfikacji, został już ostatecznie rozstrzygnięty w wyroku o sygn. P 4/14.

W niniejszej sprawie, oprócz art. 14 ust. 1 u.g.h., został zaskarżony także art. 6 ust. 1 u.g.h., jednak zarzut niekonstytucyjności podnoszony co do tego przepisu jest w istocie rzeczy tożsamy z podnoszonym w poprzedniej sprawie co do art. 14 ust. 1 u.g.h. W odniesieniu do obu przepisów sądy pytające upatrują naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego w niedopełnieniu obowiązku notyfikacji. Trybunał stwierdził, że w sytuacji, w której zarzut dotyczył naruszenia trybu ustawodawczego, zaś ocena tego zarzutu nastąpiła w ostatecznym wyroku, dokonanie ponownej kontroli tego samego zarzutu, postawionego wobec innego przepisu tej samej ustawy, byłoby zbędne. Ponowne rozpoznawanie tego samego problemu konstytucyjnego czyni postępowanie zbędnym (zob. postanowienie z 24 lutego 2015 r., sygn. P 34/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 26). Trybunał w niniejszym składzie podzielił rozstrzygnięcie Trybunału podjęte w wyroku o sygn. P 4/14. W świetle postawionego zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego, ocena art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h. z punktu widzenia wskazanych wzorców kontroli, byłaby zbędna.

Należy podkreślić, że sądy pytające inicjujące niniejsze postępowanie nie wskazały nowych wzorców kontroli, jak również nie przedstawiły nowych argumentów, okoliczności i dowodów uzasadniających merytoryczne rozpoznanie przedstawionych pytań prawnych. Oznacza to, że w niniejszej sprawie wystąpiła ujemna przesłanka procesowa. Postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność orzekania.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



## 76

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 26 maja 2015 r.  
**Sygn. akt SK 6/13****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Zbigniew Cieślak  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 maja 2015 r., skargi konstytucyjnej Z. Dz. o zbadanie zgodności:

art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741, ze zm.) w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 93 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70), z art. 2 w związku z art. 7 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 (a także art. 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 75, poz. 444) w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji, a także z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.),

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 1 grudnia 2011 r. Z. Dz. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741, ze zm.; dalej: u.g.n.) w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 93 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70), z art. 2 w związku z art. 7 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 (a także art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 75, poz. 444; dalej: Konstytucja z 1952 r.) w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji, a także z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół nr 1).

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

Umową sprzedaży, zawartą 24 marca 1977 r. w formie aktu notarialnego, poprzednik prawny skarżącego przeniósł na rzecz przedsiębiorstwa państwowego własność nieruchomości gruntowej. Celem nabycia tej nieruchomości była budowa zakładu produkcyjnego. Podstawę prawną czynności prawnej stanowił art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70; dalej: u.z.t.w.n.). Zadeklarowany cel nabycia nieruchomości nie został zrealizowany.

Poprzednik prawny skarżącego zmarł 4 stycznia 1991 r., a spadek po nim w całości nabył skarżący.

Decyzją z 8 lipca 1991 r. Wojewoda Krakowski – na wniosek przedsiębiorstwa państwowego – stwierdził nabycie z mocy prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, stanowiącej wówczas własność Skarbu Państwa,

w której skład wchodziły działki zakupione od poprzednika prawnego skarżącego. Prawo to ujawniono w księdze wieczystej nieruchomości.

13 lutego 2009 r. skarżący, powołując się na art. 136 ust. 3 w związku z art. 137 ust. 1 w związku z art. 216 u.g.n., wystąpił do Prezydenta Miasta Krakowa o zwrot nieruchomości znajdującej się w użytkowaniu wieczystym przedsiębiorstwa państwowego, a nabytej od poprzednika prawnego skarżącego. Jak wskazał, na nieruchomości nigdy nie rozpoczęto realizacji celu publicznego, na którego potrzeby została ona zakupiona. Prezydent Miasta Krakowa w decyzji z 20 maja 2009 r. odmówił zwrotu nieruchomości z uwagi na brzmienie art. 229 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem roszczenie o zwrot wyłączonej nieruchomości nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. 1 stycznia 1998 r.) nieruchomość została sprzedana lub ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich, a prawa te ujawniono w księdze wieczystej.

Od powyższej decyzji skarżący odwołał się do Wojewody Małopolskiego, który decyzją z 5 października 2009 r. utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Decyzja ta została następnie zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który wyrokiem z 5 marca 2010 r. (sygn. akt II SA/Kr 40/10) oddalił skargę. Z kolei od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 5 marca 2010 r. skarżący wniósł skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wyrokiem z dnia 17 czerwca 2011 r. (sygn. akt I OSK 1250/10).

Dodatkowo, 14 sierpnia 2008 r., skarżący złożył, na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.), wniosek o wznowienie postępowania zakończonego decyzją Wojewody Krakowskiego z 8 lipca 1991 r., stwierdzającą nabycie przez przedsiębiorstwo państwowe prawa użytkowania wieczystego nieruchomości nabytej od jego poprzednika prawnego. Jako powód wznowienia postępowania wskazał niezawiniony brak udziału w postępowaniu. Wojewoda Małopolski decyzją z 5 listopada 2008 r. odmówił wznowienia postępowania, a Minister Infrastruktury decyzją z 12 marca 2010 r. utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 17 grudnia 2010 r. (sygn. akt I SA/Wa 1114/10) uchylił zaskarżone decyzje. Minister Infrastruktury złożył od tego wyroku skargę kasacyjną. W chwili wniesienia skargi konstytucyjnej sprawa znajdowała się w toku.

Jak ustalił Trybunał, Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Ministra Infrastruktury, wyrokiem z 22 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 805/11, uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i przekazał sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania. W toku ponownego rozpoznania sprawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie – związany wykładnią przepisów dokonaną przez Naczelny Sąd Administracyjny – wyrokiem z 26 września 2012 r. (sygn. akt I SA/Wa 1173/12) oddalił skargę na decyzję Ministra Infrastruktury. Wyrok zakwestionował skarżący. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 października 2014 r. (sygn. akt I OSK 555/13) oddalił skargę kasacyjną, tym samym ostatecznie rozstrzygając o niemożności wznowienia przez skarżącego postępowania o nabycie prawa użytkowania wieczystego.

Ponadto, w kwietniu 2009 r. skarżący na podstawie art. 156 k.p.a. złożył wniosek do Ministra Infrastruktury o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody Krakowskiego z 8 lipca 1991 r., stwierdzającej nabycie z mocy prawa przez przedsiębiorstwo państwowe prawa użytkowania wieczystego. W chwili wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału sprawa ta nie została rozstrzygnięta.

1.2. W ocenie skarżącego zakwestionowany przepis jest niezgodny ze wskazanymi w skardze konstytucyjnej wzorcami kontroli. Po pierwsze, ma naruszać konstytucyjną zasadę zwrotu wyłączonej nieruchomości (w tym także nieruchomości nabytych przez państwo w drodze umowy, o której mowa w art. 6 u.z.t.w.n.), jeżeli nie zrealizowano celu publicznego. Ustawodawca w art. 229 u.g.n. pozbawił bowiem prawa do zwrotu nieruchomości z uwagi na ustanowienie na rzecz osoby trzeciej prawa użytkowania wieczystego. Po drugie, zaskarżony przepis ma być także niekonstytucyjny, ponieważ ustawodawca, pozbawiając prawa do zwrotu wyłączonej nieruchomości z uwagi na ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, nie zapewnił byłemu właścicielowi i jego następcom prawnym odszkodowania za odjęte prawo. Tym samym doszło niejako do „podwójnego wyłączenia” obywatela – raz w związku z przejęciem nieruchomości przez państwo, a drugi raz w związku z pozbawieniem prawa do jej zwrotu lub odszkodowania, jeśli na nieruchomości nie zrealizowano celu publicznego.

Jak wyjaśnił skarżący, art. 229 u.g.n. w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację prawną podmiotów, które ustawodawca w art. 216 u.g.n. zrównał w zakresie ustawowego prawa zwrotu wyłączonej nieruchomości przewidzianego w art. 136 u.g.n. Zauważa on co prawda, że osoby pozbawione własności nieruchomości na mocy decyzji wyłączeniowej i osoby, które sprzedały nieruchomość na podstawie art. 6 u.z.t.w.n., nie mają prawa do zwrotu nieruchomości i są pozbawione stosownej rekompensaty. Jednakże – zdaniem skarżącego – wyłącznie osoby pozbawione własności na mocy decyzji wyłączeniowej są uprawnione do żądania wznowienia postępowania w sprawie ustanowienia użytkowania wieczystego, jeśli były właściciel nie brał

udziału w postępowaniu bez swojej winy. W wypadku skutecznego wznowienia postępowania i stwierdzenia w nim wydania decyzji o ustanowieniu użytkownika wieczystego z rażącem naruszeniem prawa (art. 151 § 2 k.p.a.), były właściciel ma możliwość dochodzenia przed sądem powszechnym odszkodowania równego wartości wywłaszczonej nieruchomości. Jak wynikałoby z uzasadnienia skargi, chodzi tu o zastosowanie mechanizmu odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Natomiast osoba, która sprzedała nieruchomość, w trybie określonym w art. 6 u.z.t.w.n., nie może doprowadzić do wznowienia postępowania, ponieważ nie była na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów traktowana jako strona postępowania. W konsekwencji nie ma możliwości dochodzenia odszkodowania od władzy publicznej.

W ocenie skarżącego nie znajduje także uzasadnienia pozbawienie prawa do zwrotu nieruchomości tylko z powodu ustanowienia na wywłaszczonej nieruchomości użytkownika wieczystego. W sytuacji, gdy taka nieruchomość jest obciążona innymi rzeczowymi prawami ograniczonymi (użytkowanie) lub prawami obligacyjnymi (trwały zarząd, użyczenie, najem, dzierżawa) na rzecz osób trzecich nie ma przeszkody do zwrotu nieruchomości. Nie ma więc racjonalnego uzasadnienia zróżnicowanie sytuacji prawnej byłych właścicieli w zależności od tego, jakiego rodzaju prawo ustanowiono na nieruchomości. Zakwestionowana regulacja jest więc arbitralna.

2. W piśmie z 30 stycznia 2014 r. w imieniu Sejmu stanowisko przedstawił Marszałek Sejmu. Wniósł on o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Marszałka Sejmu argumentacja zawarta w uzasadnieniu odnosi się jedynie do niektórych wzorców kontroli i sformułowanych zarzutów. Nie czyni to zadość określonym w orzecznictwie Trybunału wymaganiom, jakie ma spełniać skarga konstytucyjna w zakresie merytorycznego i istotnego uzasadnienia podniesionych w niej zarzutów niekonstytucyjności. W swym stanowisku Marszałek Sejmu zaznaczył, że zarzucając art. 229 u.g.n. naruszenie art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 2 Konstytucji skarżący nie uwzględnił podkreślanej w orzecznictwie sądów administracyjnych funkcji ochronnej zaskarżonego przepisu. Przepis ten chroni bowiem prawa osób trzecich, które w dobrej wierze nabyły od Skarbu Państwa lub gmin prawo użytkowania wieczystego nieruchomości wywłaszczonych do 31 grudnia 1997 r. Prawo to jest „innym prawem majątkowym” w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji i także podlega konstytucyjnej ochronie. Jak zaznaczył Marszałek Sejmu, skarżący nie uzasadnił, co przemawia za tym, by prawo żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości miało podlegać silniejszej ochronie, niż ustanowione na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich pozostających w dobrej wierze.

Marszałek Sejmu uznał za bezpodstawny zarzut dopuszczenia się przez ustawodawcę pominięcia prawodawczego polegającego na braku prawa do odszkodowania za pozbawienie byłego właściciela (jego następców prawnych) prawa do zwrotu nieruchomości w wypadku, gdy nie zrealizowano na niej celu publicznego. W jego ocenie skarżący w istocie wskazuje na zaniechanie prawodawcze, a to nie podlega kognicji Trybunału. Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że jeżeli użytkowanie wieczyste na wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu publicznego, zostało ustanowione w sposób sprzeczny z prawem, jej były właściciel, niezależnie od trybu wywłaszczenia, może żądać odszkodowania na zasadach ogólnych wynikających z unormowań prawa administracyjnego i cywilnego. Zasygnalizował też, że skarżący nie przytoczył przykładu stanowiska organów oraz sądów administracyjnych, z którego wynikałaby niemożliwość wznowienia postępowania przez następców prawnych na podstawie art. 145 § 1 k.p.a. Zarzut skarżącego dotyczący nierównego traktowania osób, które przekazały nieruchomość na podstawie art. 6 u.z.t.w.n., w porównaniu do osób, które pozbawiono własności decyzją administracyjną, dotyczy sfery stosowania prawa. Co więcej, ewentualne trudności we wznowieniu postępowania wynikają nie z art. 229 u.g.n., ale z innych przepisów, niebędących podstawą rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, w związku z którą wniesiono niniejszą skargę.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 30 kwietnia 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jak zaznaczył Prokurator Generalny, art. 1 Protokołu nr 1 i art. 7 Konstytucji z 1952 r. nie mogą stanowić wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Niezależnie od tego, skarżący nie uzasadnił zarzutów naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, które zostały naruszone.

Odnosząc się do zarzutu różnicowania przez zaskarżoną regulację sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa w drodze umownej oraz na podstawie decyzji administracyjnej, w zakresie prawa do odszkodowania za pozbawienie prawa żądania zwrotu takich nieruchomości, Prokurator Generalny uznał go za dotyczące zaniechania ustawodawczego. Kontrola zaniechań prawodawczych nie mieści się natomiast w kompetencji Trybunału. Żaden przepis nie przyznaje byłym właścicielom lub ich następcom prawnym prawa do odszkodowania za niemożliwość zwrotu nieruchomości w naturze.

Prokurator Generalny nie podzielił także zarzutu skarżącego jakoby nieuznanie go za stronę postępowania o przekazanie gruntu w użytkowanie wieczyste stanowiło nierówne traktowanie osób, którym odebrano własność

w trybie art. 6 u.z.t.w.n. w porównaniu do osób wywłaszczonych decyzją administracyjną. Podniósł bowiem, że to nie tryb w jakim nastąpiło wywłaszczenie nieruchomości, ale niezgłoszenie we właściwym czasie wniosku o jej zwrot – w myśl dyspozycji art. 136 ust. 3 u.g.n. – powoduje, iż jej właściciel lub następca prawny nie jest uznawany za stronę postępowania w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na takiej nieruchomości.

4. Pismem z 19 kwietnia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

1.1. W skardze konstytucyjnej zakwestionowano zgodność art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, ze zm.; dalej: u.g.n.) z art. 2 w związku z art. 7 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 (a także art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 75, poz. 444; dalej: Konstytucja z 1952 r.) w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji, a także z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36 poz. 175; dalej: Protokół nr 1).

### 1.2. Przepis art. 229 u.g.n. ma następujące brzmienie:

„Roszczenie, o którym mowa w art. 136 ust. 3, nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej”.

Zgodnie z art. 136 ust. 3 u.g.n., do którego odnosi się przedmiot kontroli, poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zagadnienie zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu reguluje art. 137 u.g.n. W świetle tego przepisu nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli mimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo mimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel nie został zrealizowany.

W świetle art. 216 u.g.n. zasady zwrotu nieruchomości określone w art. 136 i art. 137 u.g.n. mają zastosowanie nie tylko do nieruchomości przejętych przez państwo na podstawie decyzji o wywłaszczeniu, ale również przejętych lub nabytych na podstawie art. 6 lub art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej: u.z.t.w.n.). Ustawodawca przyjął tym samym tożsamość skutków wywłaszczenia na podstawie decyzji administracyjnej oraz umownego przeniesienia własności nieruchomości, o którym mowa w art. 6 u.z.t.w.n.

1.3. Przepis art. 229 u.g.n. ma charakter uzupełniający w stosunku do art. 136 ust. 3 u.g.n., formułującego ogólną zasadę zwrotu nieruchomości, która nie została faktycznie wykorzystana na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zaskarżony przepis wyłącza możliwość wystąpienia z roszczeniem o zwrot nieruchomości w sytuacji, gdy przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami (tj. przed 1 stycznia 1998 r.) nieruchomość sprzedano albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to ujawniono w księdze wieczystej. Określa się to mianem negatywnej przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że art. 229 u.g.n. jest przepisem intertemporalnym i jako regulacja przejściowa ma na celu utrwalenie, ukształtowanych w drodze wpisów do księgi wieczystej, stosunków praworzeczowych powstałych w poprzednim porządku prawnym (zob. np. wyroki NSA z: 23 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 1010/07, niepubl.; 3 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 679/09, niepubl.). Służy on ochronie podmiotów, które w dobrej wierze uzyskały prawo użytkowania wieczystego lub własność nieruchomości.

Jak sygnalizuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w wypadku sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości wywłaszczonej – w toku postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości prowadzonego na podstawie art. 136 u.g.n. – nie ma potrzeby badania, czy nieruchomość została wykorzystana

na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zajęcie przesłanek określonych w art. 229 u.g.n. stanowi samodzielną podstawę odmowy zwrotu nieruchomości, niezależnie od obecnego sposobu jej wykorzystania (por. wyroki NSA z: 15 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 722/08, niepubl.; 20 sierpnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1179/07, niepubl.; 30 stycznia 2007 r., sygn. akt I OSK 386/06, niepubl.). Jak wskazał NSA, „[w] okolicznościach objętych hipotezą art. 229 u.g.n. nie dochodzi do merytorycznego (co do istoty) rozstrzygnięcia sprawy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, lecz jedynie do formalnego jej załatwienia, wyłączającego skuteczne domaganie się zwrotu tej nieruchomości w celu ochrony osób trzecich, które nabyły własność wywłaszczonej nieruchomości lub stały się jej użytkownikami wieczystymi” (wyrok NSA z 3 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 679/09).

1.4. Zdaniem skarżącego art. 229 u.g.n. narusza szereg konstytucyjnych zasad wynikających z przywołanych wzorców kontroli, w tym „zasady demokratycznego państwa prawnego, zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa, ochrony praw nabytych, zasady lojalności, zasady bezpieczeństwa prawnego, zasadę poprawnej legislacji, zasadę równości i zasadę zakazu różnicowania praw podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji, zasadę proporcjonalności, zasadę zakazu nadmiernej ingerencji, zasadę ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, zasadę ochrony dziedziczenia, zasadę zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na cele publiczne uzasadniające wywłaszczenie, zakaz pozbawiania praw podmiotowych bez przyznania stosownej rekompensaty” (s. 4 skargi konstytucyjnej).

1.5. W ocenie Trybunału postawione w skardze zarzuty niekonstytucyjności dotyczą w istocie dwóch kwestii. Po pierwsze, braku prawa zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (w tym nieruchomości przejętych przez państwo na podstawie art. 6 u.z.t.w.n.), na których nie zrealizowano pierwotnie deklarowanego celu publicznego, w sytuacji gdy ustanowiono prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to ujawniono w księdze wieczystej. Po drugie, pozbawienia byłego właściciela nieruchomości (lub jego następców prawnych) prawa do odszkodowania za pozbawienie prawa do zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny.

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie polega zatem na ocenie dopuszczalności ograniczenia prawa zwrotu nieruchomości przejętej przez państwo w drodze umowy zawartej na podstawie art. 6 u.z.t.w.n. w razie ustanowienia na tej nieruchomości prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich, a ponadto na ocenie dopuszczalności nieprzyznania przez ustawodawcę byłym właścicielom nieruchomości (lub ich następcom prawnym) prawa do odszkodowania w razie braku możliwości zwrotu nieruchomości z uwagi na art. 229 u.g.n.

## 2. Dopuszczalność orzekania.

2.1. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej są uregulowane przede wszystkim w art. 79 ust. 1 Konstytucji i uszczegółowione w art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Niespełnienie któregokolwiek z wymagań określonych w tych przepisach bądź zajęcie ujemnych przesłanek procesowych – po ich stwierdzeniu na etapie merytorycznego rozpoznania skargi – obliguje TK do umorzenia postępowania. Trybunał na każdym etapie postępowania jest zobowiązany sprawdzać, czy aktualne pozostają pozytywne przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy, a ponadto czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe. Składu rozpoznającego sprawę nie wiąże w tym zakresie stanowisko zajęte w zarządzeniu i postanowieniu Trybunału wydanych w ramach rozpoznania wstępnego (zob. np. postanowienie TK z 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127, cz. II, pkt 2).

2.2. Trybunał stwierdza, że w niniejszej sprawie doszło do kumulacji ujemnych przesłanek procesowych skutkujących koniecznością umorzenia postępowania.

2.2.1. Skarżący, jako wzorce kontroli, powołał m.in. art. 7 Konstytucji z 1952 r. oraz art. 1 Protokołu nr 1. Przepis art. 7 Konstytucji z 1952 r. stanowił, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia oraz poręcza całkowitą ochronę własności osobistej, a wywłaszczenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Natomiast art. 1 Protokołu nr 1 – obowiązujący w polskim porządku prawnym od 10 października 1994 r. – przewiduje, że każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. W świetle tego przepisu nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Nie narusza to uregulowania przez państwo sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną można wnieść tylko w razie naruszenia „konstytucyjnych wolności lub praw”. A zatem wolności lub prawa zagwarantowane w innych aktach normatywnych, w tym

w umowach międzynarodowych, nie mogą być wzorcami kontroli w postępowaniu w trybie skargi konstytucyjnej. Trybunał nie może także badać w tej procedurze zgodności aktów normatywnych z nieobowiązującymi już przepisami konstytucyjnymi, nawet jeżeli wyrażają wolności i prawa podmiotowe jednostek. Przemawia za tym systemowa wykładnia art. 79 ust. 1 Konstytucji. Ustrojodawca umieścił ten przepis – wyrażający jeden ze środków ochrony wolności i praw – w rozdziale II ustawy zasadniczej, poświęconym wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela. W związku z tym, wyrażenie „konstytucyjne wolności lub prawa” z art. 79 ust. 1 Konstytucji należy interpretować z uwzględnieniem umiejscowienia tego przepisu w systematyce obowiązującej Konstytucji. Środek ten nie służy tym samym ochronie jakichkolwiek konstytucyjnych wolności i praw, a jedynie tych przewidzianych w Konstytucji z 1997 r. Wydanie wyroku w powyższym zakresie jest więc niedopuszczalne, a postępowanie podlega umorzeniu.

2.2.2. Skarżący zakwestionował też wynikające z art. 229 u.g.n. ograniczenie prawa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, o którym mowa w art. 136 u.g.n. Jak to ogólnikowo wyjaśnił skarżący, ustawodawca w sposób nieracjonalny zróżnicował sytuację prawną byłych właścicieli (i ich następców prawnych) z uwagi na aktualny status prawny nieruchomości. Nie ma bowiem konstytucyjnie uzasadnionych podstaw silniejszej ochrony prawnej użytkownika wieczystego (wówczas wyłączone jest prawo zwrotu nieruchomości), niż pozostałych form korzystania z nieruchomości, jak trwały zarząd, użytkowanie, najem, czy dzierżawa, które nie są przeszkodą w dokonaniu zwrotu nieruchomości zbędnej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

W pierwszej kolejności Trybunał zwraca uwagę na niespełnienie, co do tak ujętego zarzutu, wymagań formalnych skargi konstytucyjnej przewidzianych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, a mianowicie – uzasadnienia zarzutów z powołaniem dowodów na ich poparcie. Argumentacja skarżącego – jak zresztą trafnie zwracają uwagę Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny w swoich stanowiskach – jest lakoniczna, a ponadto odnosi się tylko do niektórych wzorców kontroli.

Trybunał podkreślał wielokrotnie, że wynikający z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK obowiązek uzasadnienia wniosku, pytania prawnego i skargi konstytucyjnej oznacza konieczność powołania w ich uzasadnieniu relewantnej argumentacji, z której wynikać będzie z jakich powodów przedmiot zaskarżenia jest niezgodny z określonymi wzorcami kontroli. To wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie dokonania rekonstrukcji treści normatywnej przepisu będącego przedmiotem zaskarżenia, rekonstrukcji przepisu (przepisów) wskazanych jako wzorce kontroli, a następnie wykazania z jakich powodów doszło między nimi do niezgodności (zob. np. postanowienie TK z 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130, cz. II, pkt 2.1.3). Uzasadnienie zarzutów nie może mieć równocześnie charakteru opisowego, lecz – jak wielokrotnie podkreślał TK – analityczny i argumentacyjny (zob. np. postanowienie TK z 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 49, cz. II, pkt 4.2). Takie wymagania pisma inicjującego proces konstytucyjny są konsekwencją procesowej zasady domniemania konstytucyjności i spoczywającego na podmiocie wszczynającym postępowanie ciężaru dowodu. Dopełnienia formalnych wymagań pisma procesowego należy oczekiwać w szczególności od podmiotów profesjonalnych, które w założeniu mają wiedzę o obowiązującym prawie i wiążących normach proceduralnych.

Trybunał stwierdza, że skarżący w szczególności nie wyjaśnił, na jakiej podstawie przyjmuje istnienie prawa zwrotu nieruchomości niewykorzystanej następnie na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej za konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki, którego ochrony można domagać się w trybie skargi konstytucyjnej. Jak już podkreślono, w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji tylko wolności lub prawa o randze konstytucyjnej (przewidziane w przepisach ustawy zasadniczej), mogą być podstawą zarzutu w procedurze skargi konstytucyjnej. Takiej podstawy nie stanowią natomiast prawa o randze ustawowej.

Skarżący poprzestał na przywołaniu jednego wyroku TK z 24 października 2001 r. o sygn. SK 22/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216, cz. III, pkt 1.A), w którym stwierdzono, że „zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wywłaszczenie «jedynie na cele publiczne» – tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy”. Z powinności unormowania zwrotu nieruchomości w wypadkach, gdy rzeczywisty cel wywłaszczenia jest inny, niż publiczny, nie wynika istnienie konstytucyjnie chronionego prawa podmiotowego byłego właściciela do przewłaszczenia nieruchomości na jego rzecz, jeżeli nie zrealizowano na niej zadeklarowanego pierwotnie, konkretnego celu publicznego.

Trybunał odnosił się w ostatnim czasie do problemu zwrotu byłym właścicielom nieruchomości, których zostali niegdyś pozbawieni przez państwo (zob. np. wyroki TK z: 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 93; 13 marca 2014 r., sygn. P 38/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 31; 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135; 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34).

Jak wyjaśnił Trybunał w wyroku o sygn. P 12/11, „treść art. 21 ust. 2 Konstytucji nie obejmuje zakresem swej regulacji zachowania się wywłaszczyciela po wystąpieniu skutków wywłaszczenia, tj. po przejściu własności do zasobu mienia publicznego. Art. 21 ust. 2 Konstytucji nie reguluje co do zasady sposobu wykonywania

uprawnień właścicielskich względem nieruchomości nabytych przymusowo w drodze wywłaszczenia przez podmiot realizujący zadania publiczne. Treść art. 21 ust. 2 Konstytucji odnosi się do oceny konstytucyjnej prawidłowości merytorycznych podstaw i regulacji wywłaszczenia – od chwili wszczęcia procedury wywłaszczeniowej do momentu uzyskania przynajmniej ostateczności przez decyzję wywłaszczeniową i jej wykonania. (...) W konsekwencji art. 21 ust. 2 Konstytucji nie stanowi podstawy wywodzenia konstytucyjnego prawa do zwrotu nieruchomości, które zostały wywłaszczone w toku procedury spełniającej konstytucyjny standard wywłaszczenia. Skoro nie naruszono art. 21 ust. 2 Konstytucji, nie ma podstaw do wyprowadzania obowiązku zwrotu”.

Trybunał stwierdza, że nie istnieje samodzielne konstytucyjne prawo podmiotowe byłego właściciela do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, gdy organy władzy publicznej nie zrealizowały na danym terenie pierwotnie założonego celu publicznego. Nie stoi to na przeszkodzie, by takie prawo mógł przewidzieć ustawodawca. Dysponuje on dość szerokim marginesem swobody uregulowania zasad zwrotu wywłaszczanych nieruchomości. Ma jednak przy tym obowiązek uwzględnić zarówno konieczność ochrony byłych właścicieli przed bezprawnym wywłaszczeniem (tj. niezgodnym z wymaganiami przewidzianymi w art. 21 ust. 2 Konstytucji), zapewniając mechanizmy służące odzyskaniu własności albo stosowne odszkodowanie. Ponadto jest on zobowiązany chronić ukształtowane stosunki prawne, w tym niewadliwie nabyte prawa osób trzecich, a także interes publiczny. Zdaniem TK urzeczywistniając konstytucyjne gwarancje wywłaszczenia, ustawodawca winien mieć na względzie, że im dłuższy czas upłynął od wywłaszczenia nieruchomości na cel publiczny, tym silniejsze uzasadnienie ma ochrona obecnego właściciela i stabilizacja stosunków prawnych ukształtowanych po wywłaszczeniu. Służy to zarówno ochronie interesu publicznego, jak też ochronie własności jako instytucji prawnej mającej cechy trwałości i stabilności. Nie można bowiem mówić o istnieniu absolutnego prymatu interesów byłych właścicieli wyrażających się w żądaniu zwrotu w naturze należących niegdyś do nich nieruchomości nad interesem publicznym, jakim jest realizacja celów publicznych i stabilizacja stosunków własnościowych w państwie.

Przewidziane w art. 136 u.g.n. prawo byłego właściciela i jego następców prawnych do przeniesienia własności nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, w rozumieniu art. 137 u.g.n., nie jest – zdaniem Trybunału – pochodną jego dawnych uprawnień właścicielskich (własności). Z chwilą prawomocnego wywłaszczenia (o ile przepisy prawa albo czynność prawna nie stanowią inaczej), były właściciel traci wszelkie prawa do nieruchomości. Aktualizuje się wówczas ciążyący na podmiocie wywłaszczającym obowiązek zapłaty byłemu właścicielowi „słusznego odszkodowania”. Prawo wyrażone w art. 136 u.g.n. jest natomiast wykreowanym przez ustawodawcę „innym prawem majątkowym”, o którym mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, służącym urzeczywistnieniu i ochronie konstytucyjnej zasady wywłaszczania wyłącznie na cele publiczne. Treść tego prawa nie została zdeterminowana na poziomie konstytucyjnym. Nie ma w związku z tym rangi prawa konstytucyjnego. Tak ukształtowane ustawowe prawo podlega więc ochronie, co do zasady, w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę. Ograniczenia realizacji ustawowego prawa nie mogą być zasadniczo kontrolowane przez TK w perspektywie zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Możliwe jest to najwyżej w perspektywie jakiegokolwiek konstytucyjnego wolności lub prawa. Zasada ta odnosi się bowiem do ograniczeń „w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw”. Nie dotyczy natomiast praw wykreowanych przez ustawodawcę, chociażby nawet były one konsekwencją norm konstytucyjnych wyrażających zasady ustrojowe lub cele polityki państwa. Równocześnie Trybunał przyjmuje, że kształtując zasady ochrony prawa podmiotowego do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ustawodawca musi przestrzegać norm konstytucyjnych, a w szczególności nie może naruszać zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał zwraca w tym kontekście uwagę na znaczenie art. 229 u.g.n. Przepis ten, wbrew twierdzeniom skarżącego, nie tyle ogranicza – w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji – prawo do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, na której nie zrealizowano celu publicznego, ile dookreśla jego zakres. Inaczej rzecz ujmując, z punktu widzenia ustawy zasadniczej, w celu ustalenia treści oraz podmiotowego i przedmiotowego zakresu prawa do zwrotu nieruchomości, która okazała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, należy nie tylko uwzględnić art. 136 i art. 137 u.g.n., ale też pozostałe przepisy tej ustawy, w tym art. 216 określający przypadki przeniesienia własności nieruchomości i podmioty mające prawo do żądania zwrotu nieruchomości, czy art. 229 u.g.n. wskazujący negatywne przesłanki, których wystąpienie uniemożliwia zwrócenie nieruchomości i to niezależnie od aktualnego jej przeznaczenia.

Jak trafnie podnoszą uczestnicy postępowania, skarżący w ogóle nie wykazał, z jakich powodów ustawowe prawo do zwrotu nieruchomości, przyznane byłym właścicielom oraz ich następcom prawnym, ma być chronione silniej niż prawo użytkowania wieczystego, które jest również „innym prawem majątkowym” w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, a co za tym idzie ma podlegać ochronie prawnej. Zarzut skarżącego jest w tym zakresie gołostowny. Skarżący nie dostrzega ochronnej funkcji art. 229 u.g.n., który chroni prawa i roszczenia osób trzecich, władających nieruchomością uprzednio nabytą w drodze decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu lub umowie o której mowa w art. 6 u.z.t.w.n.

2.2.3. Badając dopuszczalność merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi, należy mieć na uwadze jeszcze jedną okoliczność. Nie każde przeniesienie własności z podmiotu prywatnego na podmiot publiczny, którego uzasadnieniem jest realizacja „celu publicznego”, stanowi „wywłaszczenie” w sensie konstytucyjnym. Jedynie bowiem wyzucie z własności prywatnej na rzecz podmiotu publicznego, mające podstawę w obowiązującym prawie i – co istotniejsze – wbrew woli właściciela, może być uznane za „wywłaszczenie”, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Nie mieszczą się zatem w ramach tego konstytucyjnego pojęcia inne formy przekazania własności nieruchomości, których dojście do skutku uzależnione jest od osiągnięcia konsensu między zbywcą a nabywcą (w tym w drodze czynności prawnych).

Na temat koncepcji wywłaszczenia kilkakrotnie wypowiadał się Trybunał. W wyroku z 21 czerwca 2005 r. o sygn. P 25/02 (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65, cz. III, pkt 3.3) stwierdził, że „rozszerzanie zakresu pojęcia wywłaszczenia na każdą formę pozbawienia własności, bez względu na formę, budzi poważne wątpliwości. Na rzecz utrzymania dla wywłaszczenia formy decyzji administracyjnej przemawia nie tylko to, że ustawodawca konstytucyjny zastał tę instytucję w ustalonym kształcie, ale również znaczenie samego aktu administracyjnego dla rozgraniczenia różnych form ingerencji państwa w prawo własności. Chociażby z tego powodu, że gdyby wywłaszczenie rozumieć szeroko – jako wszelkie pozbawienie własności bez względu na formę – to wówczas zaciera się różnica między wywłaszczeniem a niedozwoloną przez Konstytucję nacjonalizacją. Zaciera się również granice między wywłaszczeniem a ograniczeniami ustalającymi treść i zakres ochrony prawa własności”. W wyroku z 9 grudnia 2008 r., o sygn. K 61/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174, cz. III, pkt 2.3) Trybunał przyjął, że „wywłaszczenie jest wyjątkową, szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną w wypadkach, gdy w grę wchodzi cel publiczny. Łączy się ono z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe. (...) wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Cel (interes) publiczny winien być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej”.

Podsumowując TK scharakteryzował wywłaszczenie w rozumieniu konstytucyjnym w wyroku z 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13. Stwierdził, że „[k]onstytucyjne pojęcie wywłaszczenia obejmuje stany spełniające łącznie następujące warunki:

- wywłaszczenie jest szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną jedynie gdy w grę wchodzi cel publiczny, którego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych,
- wywłaszczenie następuje zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi własność lub inne prawo majątkowe,
- wywłaszczenie następuje aktem indywidualnym, obejmującym konkretną nieruchomość, na rzecz konkretnego podmiotu, w postępowaniu administracyjnym,
- wywłaszczenie następuje na rzecz podmiotu publicznego wbrew woli właściciela prywatnego i polega na ograniczeniu bądź odjęciu w całości prawa własności lub innego prawa majątkowego,
- cel (interes) publiczny należy rozumieć wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego narodu lub społeczności regionalnej, a wywłaszczenie następuje w interesie uwłaszczanego podmiotu publicznego (bezpośrednio) oraz w interesie całego narodu lub społeczności regionalnej (pośrednio),
- wywłaszczenie połączone jest z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu słusznego odszkodowania, określonego przez przepisy wywłaszczeniowe” (cz. III, pkt 3.2).

2.2.4. Trybunał stwierdza, że zarzut pozbawienia prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony przy wywłaszczeniu w sytuacji, gdy na nieruchomości tej ustanowiono wcześniej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich i ujawniono je w księdze wieczystej, nie może być rozpoznany *in meriti*. Skarżący nie wykazał, aby to z Konstytucji wynikało przysługujące mu prawo podmiotowe, obejmujące możliwość odzyskania zakupionej przez państwo nieruchomości gruntowej. Nie wykazał także, by doszło do niezgodnego z Konstytucją przymusowego wyzucia z własności bez odszkodowania lub z naruszeniem prawa, które uzasadniałoby udzielenie mu ochrony jak właścicielowi.

Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2.5. W ocenie Trybunału nie sposób również podzielić zarzutów skarżącego o zróżnicowaniu ochrony prawa do zwrotu nieruchomości w zależności od tego, w jaki sposób została ona inkorporowana do majątku publicznego. Niezależnie od powyższych uwag co do konstytucyjnego rozumienia wywłaszczenia oraz zakresu ustawowego prawa do zwrotu nieruchomości, zakwestionowany przepis nie różnicuje ochrony prawnej tego prawa z uwagi na to, w jakiej formie doszło do przejścia nieruchomości. Przeciwnie, w świetle art. 216 u.g.n. ustawodawca



nakazał odpowiednie stosowanie przepisów o zwrocie nieruchomości również do tych wypadków, gdy przeniesienie własności nastąpiło na podstawie umowy zawieranej na podstawie art. 6 u.z.t.w.n. Każdy byłby właściciel nieruchomości nabytych lub przejętych przez Skarb Państwa, bez względu na formę przeniesienia własności nieruchomości, nie ma prawa żądania jej zwrotu, jeśli nieruchomość taką sprzedano albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich i ujawniono je w księdze wieczystej. Zakwestionowany art. 229 u.g.n. nie wprowadza więc zróżnicowania, które zarzuca skarżący.

Trybunał podziela również stanowiska uczestników postępowania co do zarzutu nierównego traktowania mającego wynikać, zdaniem skarżącego, z niemożliwości wznowienia postępowania administracyjnego dotyczącego ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na wywłaszczonej nieruchomości. Tak postawiony zarzut niekonstytucyjności jest oczywiście bezzasadny, a ponadto dotyczy sfery stosowania prawa. Zakwestionowany przepis nie odnosi się bowiem do wznowienia postępowania, o którym wspomina skarżący, i ewentualnego uwłaszczenia byłego właściciela w razie niewykorzystania nieruchomości na cel publiczny. O możliwości uznania skarżącego za stronę postępowania rozstrzygają však inne przepisy niebędące prawną podstawą rozstrzygnięcia sprawy skarżącego, w związku z którą wniesiono skargę konstytucyjną. Jednoznacznie – w sprawie skarżącego – przesądził o tym Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 października 2014 r. (sygn. akt. I OSK 555/13).

Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.3. Skarżący najszerzej odniósł się do pozbawienia go prawa do odszkodowania za brak zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która okazała się zbędna na cel określony przy wywłaszczeniu. Stoi na stanowisku, że ilekroć ustawodawca pozbawia jednostkę jakiegoś prawa jej należnego, to powinien zapewnić stosowną rekompensatę. Uznaje zarazem, że taką rekompensatę mogą uzyskać osoby pozbawione własności w drodze decyzji administracyjnej, natomiast nie mogą jej otrzymać osoby, które przeniosły własność w trybie zawarcia umowy na podstawie art. 6 u.z.t.w.n.

Stanowisko skarżącego nie zasługuje na uwzględnienie. Tak sformułowany zarzut – niezależnie od wadliwości jego uzasadnienia – jest w istocie zakwestionowaniem zaniechania legislacyjnego, którego badanie nie mieści się w konstytucyjnych kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał podziela w tym względzie w pełni stanowiska uczestników postępowania. Ustawodawca w zakwestionowanym przepisie, ani w żadnym z przepisów ustawy, nie przewidział, że w razie braku możliwości zwrotu nieruchomości w naturze – z uwagi na wystąpienie okoliczności, o których mowa w art. 229 u.g.n. – były właściciel lub jego następcy prawni, mieli prawo do odszkodowania. Ustawodawca takiego prawa nie przyznał żadnemu podmiotowi, bez względu na sposób (formę) włączenia prywatnej własności nieruchomości do majątku publicznego. Skarżący próbuje w istocie – za pomocą skargi konstytucyjnej – wykreować prawo podmiotowe, które obecnie nie istnieje. Twierdzenia o możliwości uzyskania odszkodowania przez byłych właścicieli lub ich następców prawnych są – co dostrzega sam skarżący – skutkiem stwierdzenia bezprawności działania organów władzy publicznej, nie zaś przyznania ustawowego prawa za niemożliwość zwrotu nieruchomości w naturze. Uzyskanie odszkodowania jest uzależnione od wykazania szkody, i co istotniejsze – od uwzględnienia powództwa przez sąd powszechny w procesie cywilnym o odszkodowanie. Wzmacnia to jedynie tezę o kwestionowaniu przez skarżącego zaniechania ustawodawczego.

Okoliczności te, same w sobie, przesądzają o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania tego zarzutu.

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

## 77

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 26 maja 2015 r.  
**Sygn. akt SK 19/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący

Zbigniew Cieślak – sprawozdawca

Leon Kieres

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 maja 2015 r., połączonych skarg konstytucyjnych P. R. oraz spółki Capital Investment sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, o zbadanie zgodności:

1) art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13) rozumianego w ten sposób, że w aktualnym stanie prawnym może stanowić podstawę do sformułowania żądania przez Skarb Państwa powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej (art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece) z rzeczywistym stanem prawnym i orzeczenia na podstawie tak sformułowanego żądania prawa własności na rzecz Skarbu Państwa wywodzonego z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN – w miejsce prawa własności przysługującego jakiegokolwiek osobie niebędącej państwową osobą prawną wpisaną w księdze wieczystej, z art. 2, art. 7 oraz art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu w dniu 20 marca 1952 r. ratyfikowanego przez Polskę dnia 10 października 1994 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175), do sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., a następnie zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284),

2) § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51, ze zm.) rozumianego w ten sposób, że po 1958 r., czyli po wejściu w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71), może w aktualnym stanie prawnym stanowić podstawę do odmowy rozpoznania sprawy przez sąd powszechny o legalności zastosowania przepisów dekretu PKWN w zakresie oceny tego czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN powołanego w punkcie 1 z art. 2, art. 7, art. 32 i art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 177 oraz art. 79 ust. 1, a także art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji powołanego w punkcie 1,

3) art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361, ze zm.) rozumianego w ten sposób, że w aktualnym stanie prawnym może stanowić podstawę do sformułowania żądania przez Skarb Państwa powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej (art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece) z rzeczywistym stanem prawnym w zakresie ustalenia prawa własności wywodzonego z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN powołanego w punkcie 1 i orzeczenia na podstawie tak sformułowanego żądania prawa własności na rzecz Skarbu Państwa – w miejsce prawa własności przysługującego jakiegokolwiek osobie niebędącej państwową osobą prawną wpisaną w Księdze Wieczystej, z art. 2, art. 7 oraz art. 64 w związku z art. 21 ust. 1, art. 79, a także art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji powołanego w punkcie 1,

4) art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN powołanego w punkcie 1 rozumianego w ten sposób, że może w aktualnym stanie prawnym stanowić podstawę do sformułowania żądania i wydania na jego podstawie orzeczenia przysądżającego prawo własności na rzecz Skarbu Państwa przeciwko jakiegokolwiek osobie będącej właścicielem nieruchomości, z art. 2, art. 7 oraz art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji, a także art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji powołanego w punkcie 1,

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 skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego: skardze konstytucyjnej z 24 stycznia 2011 r. P. R. oraz skardze konstytucyjnej z 24 stycznia 2011 r. Spółki Capital Investment sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, skarżący wnieśli o kontrolę konstytucyjności:

– art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13; dalej: dekret PKWN) z art. 2, art. 7 oraz art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji, a także art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r., ratyfikowanego przez Polskę w dniu 10 października 1994 r. (Dz. U. 1995 r. Nr 36 poz. 175; dalej: Protokół nr 1), do sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., a następnie zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284),

– § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51, ze zm.; dalej: rozporządzenie wykonawcze do dekretu PKWN) z art. 2, art. 7 oraz art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 79 Konstytucji, a także art. 1 Protokołu nr 1;

– art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361, ze zm.; dalej: ustawa o księgach wieczystych i hipotece) z art. 2, art. 7 oraz art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 79 Konstytucji, a także art. 1 Protokołu nr 1.

1.1. Z uwagi na tożsamość przedmiotową skarg konstytucyjnych, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził połączenie skargi P. R. rozpatrywanej pod sygn. SK 19/13 i skargi spółki Capital Investment sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu rozpatrywanej pod sygn. SK 20/13 oraz rozpoznanie ich pod wspólną sygnaturą SK 19/13 (zarządzenie z 16 kwietnia 2013 r.).

1.2. Stan faktyczny, który stał się przyczyną wniesienia skarg w obu sprawach, jest tożsamy i dotyczy zmian właścicielskich nieruchomości zapoczątkowanych dekretem PKWN. Urząd Wojewódzki w Poznaniu wydał oświadczenie opatrzone datą 14 kwietnia 1947 r., w którym stwierdził, że na podstawie art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych gruntowych prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz. U. Nr 39, poz. 233), że nieruchomość ziemską Ławica objęta księgą wieczystą Tom I karta 16 jest przeznaczona na cele reformy rolnej w myśl art. 2 ust. 1 lit. b dekretu PKWN. Następnie urząd ten, 23 kwietnia 1948 r., wniósł do Sądu Grodzkiego w Poznaniu wnioski o dokonanie wpisu w księdze gruntowej nieruchomości ziemskiej Ławica na rzecz Skarbu Państwa z powołaniem się na inny niż w zaświadczeniu przepis, tj. art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN. Zaświadczenie załączono do wniosku, który stał się podstawą wpisu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Ławica na rzecz Skarbu Państwa.

Następnie, właściciele przejętej nieruchomości złożyli wnioski, w którym domagali się uznania, że gospodarstwo rolne Ławica jest wyłączone spod działania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN. W odpowiedzi na wniosek Wojewoda Poznański w decyzji z 29 kwietnia 1948 r. uznał, że nieruchomości ziemskie objęte księgami wieczystymi Tom I wyk. L. 1 o obszarze 224,08,49 ha oraz Tom I wyk. L. 16 (o obszarze 114,19,72 ha) podpadają pod działanie art. 2 pkt 1 lit. e dekretu PKWN. Minister Rolnictwa i Reform Rolnych orzeczeniem z 31 grudnia 1948 r. nr UR/2.I.2/175/48 utrzymał w mocy decyzję Wojewody Poznańskiego.

Kolejnym zdarzeniem istotnym w sprawie była uchwała Trybunału Konstytucyjnego zapadła w sprawie o sygn. W 3/89 (OTK w 1990 r., poz. 26). Trybunał zajął stanowisko, z którego wynika, że art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN nie obejmuje tych nieruchomości ziemskich lub ich części, które przed 1 września 1939 r. zostały rozparcelowane z przeznaczeniem na działki budowlane po uprzednim zatwierdzeniu projektu parcelacji przez właściwy organ administracji państwowej. Odnośnie nieruchomości, będących przedmiotem sporu w rozpatrywanej w sprawie, Okręgowy Urząd Ziemiański 7 października 1932 r. udzielił zezwolenia na parcelację 182,76,71 ha z majątku Ławica z przeznaczeniem na tworzenie podmiejskich działek budowlanych a w dalszej kolejności, pismem Wydziału

Powiatowego w Poznaniu z 22 listopada 1934 r. stwierdzono jednoznacznie, że Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych uznało grunty stanowiące własność M. F. za teren budowlany, co stanowiło podstawę do podjęcia przez Radę Gminy Ławica uchwały z 23 września 1934 r. o uznaniu tych gruntów za tereny budowlane.

W związku z tym, że jeszcze przed wojną, w latach trzydziestych część gruntów poddano parcelacji pod rządami ustawy o wykonywaniu reformy rolnej z 28 grudnia 1925 r. oraz rozporządzenia Prezydenta RP o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli z 16 lutego 1928 r., spadkobiercy M. F. podjęli czynności prawne zmierzające do odzyskania nieruchomości Ławica (obszaru objętego parcelacją na cele pod budownictwo mieszkaniowe o powierzchni ok. 180 ha).

W wyniku starań, Wojewoda Poznański w decyzji z 12 listopada 1991 r., wydanej na podstawie § 5 rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN, stwierdził, że nieruchomości zapisane w księdze wieczystej „KW Ławica Tom I K. 16 KW 2 67 6 o łącznej powierzchni 113.73.22 ha oraz część nieruchomości zapisanej w księdze wieczystej KW Ławica Tom I K. 1 c.d. KW 2889 o łącznej powierzchni 66.96.78 ha (ozn. geod. Obręb Ławica ark. 1 dz. 12/1 i 12/2)” nie podpadają pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN.

W wyroku z 13 lipca 1998 r. wydanym po wniesieniu pozwu przez Skarb Państwa przeciwko spadkobiercom M.F., Sąd Wojewódzki w Poznaniu oddalił powództwo.

29 sierpnia 1998 r. wnoszący skargę konstytucyjną P. R. oraz TFL S.A. nabyli nieruchomość od spadkobierców M. F. Na skutek dalszych rozporządzeń oraz zmian podmiotowych, w tym nazwy nabywców, współwłaścicielami spornych nieruchomości zostali P. R. oraz Spółka Capital Investment sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu. Nabycie nieruchomości nastąpiło – jak podnoszą skarżący – w zaufaniu do treści Ksiąg Wieczystych prowadzonych dla nieruchomości.

Następnie wyrokiem z 15 grudnia 1998 r. wydanym w sprawie o sygn. akt I ACZ 964/98 Sąd Apelacyjny w Poznaniu uchylił wyrok Sądu Wojewódzkiego z 13 lipca 1998 r.

Na skutek ponownego rozpoznania sprawy, Sąd Okręgowy w Poznaniu wyrokiem z 25 kwietnia 2000 r. (sygn. akt XII C 221/99) w oparciu o wytyczne zawarte w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu oddalił w całości powództwo Skarbu Państwa. Od przedmiotowego wyroku zostały wniesione apelacje, które doprowadziły do wydania wyroku z 23 września 2010 r., w którym Sąd Apelacyjny w Poznaniu zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego i uzgodnił treść Księgi Wieczystej na rzecz Skarbu Państwa.

Niezależnie od postępowań prowadzonych przed sądem powszechnym, w toczących się postępowaniach administracyjnych, Minister Rozwoju Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z 28 czerwca 2002 r. (znak: GZrn057/625-22-1/0) utrzymał w mocy własną decyzję z 7 maja 2002 r. stwierdzającą nieważność decyzji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 30 czerwca 1992 r. oraz utrzymanej jej mocą decyzji Wojewody Poznańskiego z 12 listopada 1991 r. W wyniku zainicjowanego postępowania, NSA wyrokiem z 8 maja 2003 r. (sygn. akt IV SA 3166/02) oddalił skargi wniesione przez spadkobierców M. F. W uzasadnieniu sąd stwierdził, że nie mogą być uznane za prawidłowe decyzje z 1991 r. oraz 1992 r. stwierdzające, że nieruchomości M. F. nie podlegały pod przepisy dekretu o reformie rolnej z 1944 r., w sytuacji gdy w obrocie prawnym pozostają decyzje z 1948 r.

1.3. Skarżący naruszenie praw lub wolności łączą z prawomocnym wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 23 września 2010 r. (sygn. akt I ACa 76/06), na mocy którego sąd orzekł o dokonaniu uzgodnienia treści ksiąg wieczystych ze stanem rzeczywistym poprzez wpisanie w dziale II ksiąg Skarbu Państwa jako wyłącznego właściciela.

1.4. W stosunku do art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN, który zdaniem skarżących stał się jednym z przepisów stanowiących podstawę prawną wyroku, sformułowane zostały zarzuty naruszenia art. 2, art. 7 oraz art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji, a także art. 1 Protokołu nr 1.

Zarzucając niezgodność skarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzonej z art. 2 Konstytucji skarżący podnieśli, że sąd, w oparciu o nieobowiązujący przepis dokonał faktycznie nacjonalizacji, jak również odmówił rozstrzygnięcia sprawy cywilnej, przyjmując tezę o związaniu sądu decyzjami administracyjnymi wydanymi w 1948 r. na podstawie nieobowiązującego już § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN. Dalej skarżący zarzucają, że sąd nie rozpoznał tym samym legalności i zasadności żądania Skarbu Państwa zmierzającego do uzgodnienia treści Księgi Wieczystej.

Z wniesionych skarg konstytucyjnych wynika, że naruszenie art. 7 Konstytucji nastąpiło przez zastosowanie przez sąd przepisów nieobowiązujących w obecnym porządku prawnym ukształtowanym przepisami Konstytucji z 1997 r. Natomiast naruszenie wzorca z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, czyli prawa do równego traktowania w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego, nastąpiło przez wydanie orzeczenia w oparciu o nieistniejące przepisy prawa, tj. art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN i § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN i nierozpoznanie sprawy przed sądem powszechnym w zakresie oceny tego, czy

dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w kwestionowanym artykule dekretu PKWN. Odesłanie skarżącego do przeprowadzenia postępowania w tym zakresie przed organami administracyjnymi mającymi w obecnym stanie prawnym działać na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN, pozbawia skarżącego prawa do sądu, w sytuacji, gdy w innych sprawach inspirowanych orzeczeniem TK o sygn. P 107/08 (OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 27) oraz Sądu Najwyższego z 6 października 2010 r. (sygn. akt II CSK 174/2010) sądy powszechne są wyłącznie uprawnione do oceny legalności nacjonalizacji dokonanych w ramach reformy rolnej w latach 40-tych i 50-tych.

Uznanie, że sądy powszechne nie są właściwe do rozpatrzenia sprawy skarżących i odesłanie do przeprowadzenia postępowania w tym zakresie przed organami administracyjnymi, jest argumentem podniesionym w skargach, mającym uzasadnić naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 177 Konstytucji.

Kolejny wzorzec kontroli to art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Naruszenie prawa własności nastąpiło przez nacjonalizację nieruchomości, której własność nabyli w sposób legalny na skutek umowy cywilnoprawnej, jak również przysądzenie na rzecz Skarbu Państwa prawa własności bez przyznania osobie wyłączonej odszkodowania.

2. W piśmie z 17 czerwca 2013 r. stanowisko zajął Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Przywołał w nim stanowiska wyrażane przez Trybunał Konstytucyjny dotyczące utraty mocy obowiązującej art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN, co powoduje, zdaniem Ministra, ziszczenie się przesłanek umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Minister odnosząc się do zarzutów mających potwierdzać niekonstytucyjność skarżonych regulacji zauważył, że wyrok, z którym skarżący wiążą naruszenie swoich konstytucyjnych praw, nie został wydany na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu, lecz został oparty na orzeczeniach wydanych na podstawie tego przepisu i to wydanych w 1948 r., kiedy ten przepis obowiązywał.

Minister nie zgodził się z zarzutem dotyczącym naruszenia art. 32 Konstytucji. Jego zdaniem nie doszło do uprzywilejowania Skarbu Państwa przez przyznanie mu własności wynikającej z samego tylko prawa. Skarb Państwa legitymował się bowiem funkcjonującymi wówczas w obrocie prawnym orzeczeniami o podpadaniu nieruchomości pod przepisy dekretu. Orzeczenia takie mogą być wzruszane w sposób przewidziany w kodeksie postępowania administracyjnego, w szczególności w drodze stwierdzenia nieważności decyzji, co następuje ze skutkiem *ex tunc*. Skarżący mogą kwestionować legalność orzeczeń o podpadaniu nieruchomości pod art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN na drodze administracyjnej co też, jak zauważył Minister, czynili.

Przedstawione stanowisko Minister zakończył stwierdzeniem, że ochrona konstytucyjnych praw i wolności skarżących nie wymaga wydania w niniejszej sprawie orzeczenia merytorycznego.

3. W odpowiedzi na stanowisko Ministra, skarżący przywołali ponownie istotne elementy skarg konstytucyjnych. Stwierdzili również, że w sprawie kluczowe jest rozstrzygnięcie dwóch istotnych kwestii związanych ze stosowaniem prawa. Pierwszym jest rozwiązanie problemu obowiązywania § 5 rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN. Drugim zaś możliwość stosowania przez organy władzy publicznej przepisów dekretu PKWN pod rządami obowiązującej Konstytucji. Skarżący powtórzyli stawiane w skargach pytanie, czy w aktualnym stanie prawnym możliwe jest zastosowanie przepisów dekretu PKWN w celu przejścia własności nieruchomości, a tym samym, w oparciu o przepisy dekretu i przepisów wykonawczych do niego, wywołać skutki prawno-rzeczowe polegające na pozbawieniu prywatnego podmiotu własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, który wywodzi swe prawo własności z tego dekretu. Dalej skarżący zauważyli, że do odebrania im prawa własności doszło w wyniku postępowania prowadzonego na podstawie art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Nie stanowi on sam w sobie podstawy do przeniesienia własności, przeniesienie własności potrzebuje kauzy, a tą dla Skarbu Państwa był wyłącznie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN oraz z decyzje z 1948 r.

4. W kolejnych pismach kierowanych do Trybunału: z 11 października 2013 r., 14 kwietnia 2014 r., 15 grudnia 2014 r. skarżący wnosili o wyznaczenie terminu rozprawy, zwracając uwagę na znaczenie sprawy oraz długi czas oczekiwania na wydanie rozstrzygnięcia dotyczącego zwrotu nieruchomości. W pismach zostało przywołane stanowisko o utracie mocy obowiązującej skarżonych aktów prawnych i odnoszona do niego argumentacja o naruszeniu Konstytucji wynikająca z oparcia rozstrzygnięć w ich sprawie na podstawie dekretu PKWN oraz rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN.

5. Pismem z 28 stycznia 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł on o stwierdzenie, że art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece rozumiany w ten sposób, że – w aktualnym stanie

prawnym – może on stanowić podstawę do sformułowania przez Skarb Państwa powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, w zakresie ustalenia prawa własności wywodzonego z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN, jest zgodny z art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji, w pozostałym zakresie postępowanie powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Prokurator w przesłanym stanowisku dokonał rekonstrukcji stanu faktycznego sprawy, przebiegu postępowania, zarzutów zawartych w skargach konstytucyjnych oraz analizy orzecznictwa Trybunału odnoszącego się do skarżonych przepisów. Wynika z niego, że skarżący wnieśli o zbadanie przez Trybunał zgodności art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 i z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1; § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN – z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 177 i art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1, art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece – z art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1. Zdaniem Prokuratora, w skargach konstytucyjnych nie wszystkie żądane zakresy kontroli spełniają wymóg formalny skargi dotyczący konieczności przedstawienia konstytucyjnych praw lub wolności oraz wskazania w jaki sposób zostały naruszone.

Prokurator wskazał, że kontrola naruszenia przez skarżone przepisy art. 1 Protokołu nr 1 jest niedopuszczalna. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko zgodność zaskarżonego aktu normatywnego z Konstytucją. Skarga nie służy ochronie praw wynikających z ustaw, umów międzynarodowych czy jakichkolwiek innych aktów prawnych, stąd wzorcem kontroli nie może być Konwencja. W konsekwencji postępowanie w tym zakresie powinno ulec umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Również nie każdy przepis Konstytucji może być przedmiotem kontroli w postępowaniu wszczętym na skutek skargi konstytucyjnej. Zakres wzorców ogranicza się do przepisów statuujących wolności lub prawa, pozostałe wprowadzające np. regulacje o charakterze ustrojowym, takie jak zasada sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne (art. 177 wskazany jako wzorzec kontroli), w związku z tym, że nie kreują praw podmiotowych jednostki, takiego wzorca nie mogą stanowić. Uzasadnia to umorzenie postępowania w zakresie art. 177 Konstytucji.

Kolejne zastrzeżenie co do dopuszczalności kontroli dotyczy wskazanego jako wzorca art. 79 ust. 1 Konstytucji, kształtującego prawo wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Prokurator kwestionuje twierdzenia skarżących, że zaskarżone przepisy art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN naruszają art. 79 ust. 1 Konstytucji, którego istotą jest prawo wniesienia skargi konstytucyjnej, skoro zarzut ten formułowany jest właśnie w związku z wniesieniem tegoż środka ochrony konstytucyjnych praw i wolności. W zakresie tego wzorca kontroli postępowanie powinno ulec umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Odwolując się do stanowiska Trybunału wyrażonego w sprawie o sygn. SK 5/01 (OTK ZU nr 8/2011, poz. 266), sygn. P 107/08 i SK 4/03 (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 143) Prokurator uznał, że zbędne jest ponowne rozstrzygnięcie kwestii obowiązywania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN i § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN. Bez znaczenia jest to, że przedmiot kontroli rozpatrywanych skarg ujęto interpretacyjnie. Zdaniem Prokuratora, oba wskazane przepisy nie były podstawą rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, toteż stwierdzenie ich niekonstytucyjności pozostaje bez wpływu na rozstrzygnięcie w sprawach skarżących. Do takiego wniosku prowadzą zawarte w uzasadnieniu wyroku tego sądu twierdzenia wskazujące, że toczące się postępowanie nie miało na celu stosowania nieobowiązujących przepisów dekretu o reformie rolnej, ale jego celem było wyłącznie zbadanie, czy treść wpisów w księdze wieczystej odpowiada rzeczywistemu stanowi prawnemu nieruchomości. Prokurator podkreśla, że w przedmiotowej sprawie konieczne jest rozróżnienie pomiędzy stosowaniem obowiązujących przepisów prawnych do aktualnych stanów faktycznych a ustaleniem stanu faktycznego ukształtowanego w przeszłości na podstawie wówczas obowiązujących przepisów. Ocena, czy w danym momencie w przeszłości doszło do przejęcia własności – czyli tytułu prawnego – w przypadku, gdy ten skutek następował *ex lege*, nie ma charakteru stosowania prawa, gdyż dana norma już ziściła się i nie wymagało to wydania żadnego aktu, określanego mianem stosowania prawa. Czym innym jest „zastosowanie” przepisu przez przywołanie jego treści, czym innym zaś oparcie na nim rozstrzygnięcia kształtującego sytuację prawną określonych podmiotów. Prowadzi to Prokuratora do stanowiska o konieczności umorzenia postępowania ze względu na zbędność orzekania o zgodności z Konstytucją art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN i § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN.

Za zgodnością art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece ze wskazanymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli przemawia charakter postępowania wieczystoksięgowego. Usunięcie niezgodności ujawnionego w księdze wieczystej stanu prawnego z rzeczywistym stanem prawnym należy uznać za formę wpisu do księgi wieczystej, który jest specyficzną formą orzeczenia sądowego w postępowaniu wieczystoksięgowym, polegającą na ujawnieniu w księdze wieczystej powstania, przeniesienia, zmiany lub ustania praw rzeczowych. Celem ksiąg wieczystych jest, aby wpis w księdze był zgodny z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości, dla której

prowadzona jest księga. Po dokonaniu analizy argumentacji przedstawionej przez Trybunał w sprawie o sygn. SK 1/06 (OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 73), w której art. 1 ust. 1 dekretu PKWN został uznany za zgodny z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji, Prokurator stwierdził, że również art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, rozumiany w ten sposób, że w aktualnym stanie prawnym może on stanowić podstawę do sformułowania przez Skarb Państwa powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w zakresie ustalenia prawa własności wywodzonego z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, jest zgodny z art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator podkreślił również, że wskazanego w *petitum* skarg konstytucyjnych rozumienia zaskarżonego art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, jako „mogącego stanowić podstawę do orzeczenia prawa własności na rzecz Skarbu Państwa w miejsce prawa własności przysługującego jakiegokolwiek osobie niebędącej państwową osobą prawną wpisaną w księdze wieczystej”, nie można zdekodować z treści kwestionowanego przepisu. Zmiana właściciela nieruchomości jest przedmiotem wpisu o charakterze deklaratywnym, a zatem ów wpis sam w sobie nie wywołuje zmiany w sferze materialnoprawnej. Wpis do księgi wieczystej, a także uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, nie kreuje prawa własności, nie może być więc mowy o „orzeczeniu prawa własności” jako skutku rozstrzygnięcia sądowego, zapadłego w trybie art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

6. Pismem z 7 listopada 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o umorzenie całego postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o TK. Na wypadek, gdyby Trybunał nie uwzględnił wniosku o umorzeniu w całości postępowania, wniósł o stwierdzenie, że art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece w zakresie, w jakim może stanowić podstawę dla powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym wywodzonym z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN, jest zgodny z art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie, zdaniem Marszałka Sejmu, postępowanie powinno ulec umorzeniu.

Stanowisko o umorzeniu postępowania zostało poparte następującymi argumentami. W ocenie Marszałka Sejmu bezpośrednią podstawą umorzenia postępowania w całości powinna być zasada *ne bis in idem*, a pośrednią – utrata mocy obowiązującej przez art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN.

W obszernym uzasadnieniu Marszałek wywiódł, że zakaz orzekania co do zgodności z Konstytucją tego samego przedmiotu, celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez Trybunał (w postanowieniu wydanym w pełnym składzie o sygn. akt SK 5/01 oraz w postanowieniach o sygn. SK 4/03 i P 107/08) jest uzasadniony brakiem podniesienia w skargach nowych, niepowołanych wcześniej argumentów, uzasadniających prowadzenie postępowania i wydanie wyroku.

Zdaniem Marszałka za umorzeniem postępowania przemawia utrata mocy obowiązującej skarżonych przepisów. W przedstawionym stanowisku rozróżnia obowiązywanie norm prawnych i stosowanie norm prawnych, przypisując im dwa odrębne przedziały czasowe. Obowiązywanie (w wąskim znaczeniu tego słowa) łączy z wyznaczaniem wiążącego wzorca zachowania dla adresatów normy. Skutki prawne lub faktyczne normy mogą trwać bezterminowo, nawet po jej uchyleniu. Przedział czasowy, w którym norma prawna wyznacza powinne zachowanie jej adresatów nie pokrywa się z przedziałem czasowym, w którym organy stosujące prawo dokonują oceny określonych zachowań z punktu widzenia normy. Z przywoływanych stanowisk Trybunału o braku kognicji do orzekania w sprawach przedkonstytucyjnych aktów prawnych, zwłaszcza o skutkach nacjonalizacyjnych, wywołujących skutek jednorazowy, które to akty „skonsumowały się” przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., wywodzi zasadność umorzenia postępowania również w rozpatrywanej sprawie.

Zdaniem Marszałka nie można również przyjąć, że zakwestionowane przepisy dekretu PKWN wypełniły konstytucyjny warunek wydania na ich podstawie ostatecznego orzeczenia w sprawie. Sam fakt powołania określonych unormowań w treści podejmowanego rozstrzygnięcia, jak i uwzględnienia następstw wywołanych w związku z jego obowiązywaniem, nie jest wystarczający do przyjęcia, że przepis ten stanowił podstawę prawną wyroku, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Okoliczność ta znajduje potwierdzenie w stanowiskach sądów orzekających w sprawie, które to sądy konsekwentnie podkreślały, że podstawą orzekania nie były postanowienia dekretu PKWN, a nawiązanie do tych przepisów wynikało z konieczności wskazania na wywołane skutki zaistniałe w odniesieniu do stanu prawnego nieruchomości objętych powództwem skarżącego.

Brak dopuszczalności orzekania w kwestii konstytucyjności art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece Marszałek wywodzi z niemożności powiązania skarżonego przepisu z zarzutami naruszenia art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji. Poza sporem jest, że przepis został zastosowany w sprawach skarżących, stanowiąc podstawę uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem, to jednak dyskusyjne jest, czy jest to istotnie ten przepis, z którym skarżący łączą zarzut naruszenia konstytucyjnych praw i wolności.

Marszałek podnosi, że w skargach brak jest jakiegokolwiek argumentacji poświęconej wyłącznie art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, nieliczne tezy odnoszone do tego przepisu opierają się na błędnej ocenie skutków prawnych orzeczenia sądu uwzględniającego powództwo o uzgodnienie stanu księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Alternatywnie do argumentów przemawiających za umorzeniem postępowania w całości, Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko dotyczące merytorycznego rozpoznania sprawy. Wskazał na brak dopuszczalności rozstrzygnięcia w zakresie art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 79 ust. 1 i art. 177 Konstytucji. Natomiast w odniesieniu do pozostałych wzorców, tj. art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji, Marszałek podkreślił, że polskie prawo rzeczowe oraz prawo o księgach wieczystych przyjmują jako zasadę ogólną deklaracyjny charakter wpisu do księgi wieczystej. Wyrok sądu – podobnie jak sam wpis w dziale II księgi wieczystej – nie „przysądza” własności i nie powoduje jej przejścia między podmiotami prawa prywatnego, ale stwierdza rzeczywisty stan prawny nieruchomości.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w sprawie skarżących zaistniał problem rozgraniczenia drogi postępowania administracyjnego przewidzianej dla dokumentacji zmian stanu prawnego nieruchomości i sądowej drogi badania formy i treści dokumentu stanowiącego podstawę wpisu do księgi wieczystej. Nie jest to jednak problem dotyczący treści art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, którego kontroli domagają się skarżący. Przemawia to za uznaniem zgodności art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

## 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).

Skarga konstytucyjna służy wyeliminowaniu z systemu prawnego przepisów stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego w wypadku, gdy zostaną one uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją.

1.1. Po wniesieniu skargi na etapie wstępnego rozpoznania Trybunał bada spełnienie konstytucyjnych i ustawowych wymogów skargi. Badanie takie rozciąga się na etap merytorycznego rozpoznania (zob. np. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64 czy 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166). Niekiedy bowiem dopiero po dokonaniu pełnej analizy merytorycznej skargi możliwe jest ustalenie, czy spełnia ona wymogi materialne, związane z normatywną konstrukcją wynikającą z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Wymogi te dotyczą w szczególności wskazania przez skarżącego konstytucyjnej wolności lub prawa, sposobu, w jaki – zdaniem skarżącego – konstytucyjna wolność lub prawo zostały naruszone oraz podania uzasadnienia skargi z dokładnym opisem stanu faktycznego.

Zgodnie z art. 79 Konstytucji, kontrola konstytucyjności zainicjowana skargą musi mieć za przedmiot ustawę lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach osoby wnoszącej skargę. Musi zatem istnieć nierozzerwalny związek między normą będącą przedmiotem kontroli a prawną podstawą ostatecznego orzeczenia. Stąd z art. 79 Konstytucji wynika m.in. obowiązek ustalenia, czy na podstawie zaskarżonego przepisu zapadło ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej. Niespełnienie tego wymogu skutkuje umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania (zob. postanowienia TK z: 27 maja 2008 r., sygn. SK 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 74; 4 października 2010 r., sygn. SK 12/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 87; 24 stycznia 1999 r., sygn. Ts 124/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 8).

2. W ramach badania spełnienia warunków formalnych wniesionych skarg konstytucyjnych, ustalenia wymaga ich przedmiot oraz żądania w nich zawarte.



2.1. W odniesieniu do art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, ze zm.; dalej: dekret PKWN) skarżący szeroko formułują zakres kontroli, wnoszą bowiem o zbadanie zgodności z art. 2, art. 7, art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji, art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu w dniu 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; dalej: Protokół nr 1).

2.2. W odniesieniu do § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51, ze zm.; dalej: rozporządzenie wykonawcze do dekretu PKWN) zostało sformułowane żądanie zbadania zgodności z art. 2, art. 7, art. 32, art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 177 oraz art. 79 ust. 1 Konstytucji, a także art. 1 Protokołu nr 1.

2.3. W części dotyczącej art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361, ze zm.; dalej: ustawa o księgach wieczystych i hipotece) wniesiono o zbadanie zgodności z art. 2, art. 7 oraz art. 64 w związku z art. 21 ust. 1, art. 79 Konstytucji, a także art. 1 Protokołu nr 1.

2.4. O niekonstytucyjności przepisów ma przesądzać dopuszczalność uzgodnienia – przyjmując jako podstawę prawną wskazane przepisy dekretu PKWN oraz rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN – treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym przez wpisanie jako właściciela Skarbu Państwa w miejsce osoby dotychczas wpisanej w księdze wieczystej jako właściciel.

Niekonstytucyjność wynika z faktu, że po 1958 r., czyli po wejściu w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71, ze zm.; dalej: tytuł ustawy zmieniony w 1989 r. na: ustawa o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego) skarżone przepisy stanowiąc będą podstawę prawną do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN i wyłączają w tym zakresie kompetencję sądów powszechnych do orzekania i rozpoznawania spraw w tym zakresie.

3. Czynnością, jaką podejmuje Trybunał w rozpoznawanych sprawach, jest analiza skarg pod kątem wypełnienia wymogu wynikającego z art. 79 Konstytucji i wykazanie spełnienia przesłanek warunkujących merytoryczne rozpatrzenie sprawy.

3.1. Przepisy, których kontroli konstytucyjności domagają się skarżący, odnoszą się do znaczącego w skutkach prawnych i gospodarczych dekretu PKWN. Dotychczas były one przedmiotem licznych spraw prowadzonych przez sądy powszechne, administracyjne, jak i Trybunał Konstytucyjny. Zdaniem skarżących niekonstytucyjne jest rozumienie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z którego wynika, że może on w aktualnym stanie prawnym stanowić podstawę do sformułowania żądania przez Skarb Państwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, żądania i wydania na jego podstawie orzeczenia przysądżającego prawo własności na rzecz Skarbu Państwa.

W stosunku do § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN sformułowano zarzut, że po wejściu w życie ustawy o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych może w aktualnym stanie prawnym stanowić podstawę do odmowy rozpoznania sprawy przez sąd powszechny o legalności zastosowania przepisów dekretu PKWN w zakresie oceny tego, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e tego dekretu.

Art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, zdaniem skarżących, pozostaje niezgodny z Konstytucją, jeżeli będzie rozumiany w ten sposób, że w aktualnym stanie prawnym może stanowić podstawę do sformułowania żądania przez Skarb Państwa powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w zakresie ustalenia prawa własności wywodzonego z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN.

3.2. Zarzuty sformułowane w skargach odnoszą się do postępowania prowadzonego przed sądem powszechnym w przedmiocie uzgodnienia treści księgi wieczystej, na co jednoznacznie wskazuje sformułowanie przedmiotu postępowania (zob. wyrok sądu apelacyjnego z 23 września 2010 r., sygn. akt I ACa 76/06). Podstawą prawną dla tego typu postępowań jest art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, wskazany również jako jeden z przepisów wymagających kontroli konstytucyjności. Ma on następującą treść: „w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym

osoba, której prawo nie jest wpisane lub jest wpisane błędnie albo jest dotknięte wpisem nieistniejącego obciążenia lub ograniczenia, może żądać usunięcia niezgodności”.

Postępowanie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym wszczynane na podstawie ustawy o księgach wieczystych i hipotece ma różne funkcje. Jedną z nich jest wzruszenie domniemania prawnego wynikającego z art. 3 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Wybór procesowej formuły postępowania rozpoznawczego na podstawie art. 10 tej ustawy oznacza, że muszą być zachowane jego zasadnicze elementy konstrukcyjne i to niezależnie od przyczyny pojawiającej się niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, a także niezależnie od treści zgłoszonego żądania przez stronę powodową zmierzającego do usunięcia tej niezgodności (wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2013 r., sygn. akt IV CSK 409/12, Lex nr 1314433).

Powództwo z art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece nie może być traktowane jako uniwersalny instrument służący do weryfikowania wszelkich zdarzeń prawnych dotyczących nieruchomości mających założone księgi wieczyste. Roszczenie, o którym mowa w tym artykule, to uprawnienie do ustalenia wprost przez sąd istnienia prawa podmiotu tego roszczenia. Przedmiotem takiego procesu jest bowiem przede wszystkim doprowadzenie treści księgi wieczystej do jej rzeczywistego, aktualnego w dacie orzekania, stanu prawnego. Powód w takim procesie może domagać się wpisania swego prawa, które dotąd nie było wpisane, o ile zostanie dowiedzione, że prawo to ciągle mu przysługuje (wyrok Sądu Najwyższego z 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt IV CSK 602/10, Lex nr 1111024). Stąd też Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z 15 marca 2006 r., sygn. akt III CZP 106/05 (OSNC nr 10/2006, poz. 160), wskazał, że powództwo to musi być odczytywane w powiązaniu z przepisami normującymi uprawnienie do składania wniosków o wpis w księgach wieczystych, ponieważ inaczej dochodziłoby do sytuacji takich, że stan prawny ustalony w wyniku postępowania przewidzianego w art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece nie mógłby zostać skutecznie przeniesiony do księgi.

W prowadzonej przez Trybunał sprawie istotne jest wyjaśnienie zakresu kognicji sądu powszechnego orzekającego w ramach powództwa o ustalenie treści księgi wieczystej w sytuacji, gdy żądanie wpisu wywodzone jest z rozstrzygnięć administracyjnych. Zgodnie z jedną z linii orzeczniczych, w postępowaniu o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym sąd nie może samodzielnie dokonywać ustaleń i ocen zastrzeżonych dla organów administracyjnych i wymagających decyzji tych organów.

Do wyjaśnienia orzeczeń odnoszących się do zagadnienia wpływu rozstrzygnięć administracyjnych na powództwo w trybie art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, konieczne jest również przywołanie stanowiska SN wyrażonego w uchwale z 27 września 1991 r., sygn. akt III CZP 90/91 (OSNC nr 5/1992, poz. 72; powtórzonym m.in. w wyroku SN z 16 listopada 2004 r., sygn. akt III CK 322/04, Lex nr 585800). Istota rozstrzygniętego wówczas zagadnienia prawnego sprowadzała się, zdaniem SN, do kwestii, czy sąd, rozpoznając powództwo o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym opartym na twierdzeniu, że wpisanie Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości nastąpiło dlatego, że nieruchomość podlegała przeznaczeniu na cele reformy rolnej na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN, jest władny, w sytuacji, gdy w rzeczywistości ta nieruchomość nie podpadała pod działanie przytoczonego przepisu, samodzielnie ustalić tę okoliczność. Sąd Najwyższy uznał, że do rozpoznania takiej sprawy nie jest powołany sąd powszechny: „rozstrzygnięcie sprawy o uzgodnienie treści księgi wieczystej (...), w której powództwo opiera się na twierdzeniu, że wpis w księdze wieczystej Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości dokonany został wskutek błędnego stwierdzenia zaświadczeniem wojewódzkiego urzędu ziemskiego, że nieruchomość jest przeznaczona na cele reformy rolnej według art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, zależy więc od uprzedniej decyzji wojewody stwierdzającej, czy nieruchomość podpada pod działanie powołanego przepisu”.

W niniejszej sprawie podstawą dokonania wpisu nie było zaświadczenie, lecz decyzje wydane w 1948 r.

Rozstrzygnięcie na podstawie § 5 rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN o tym, czy dana nieruchomość podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN, nie było regułą, czy też warunkiem formalnym każdej sprawy. Tryb ten był uruchamiany w sytuacjach spornych, kiedy właściciel nieruchomości uważał, że jego nieruchomość z określonych względów nie spełnia warunków określonych w tym przepisie i w związku z tym powinna być wyłączona spod jego działania, czyli nie powinna podlegać przejęciu na cele reformy rolnej w całości bądź części. Rozwiązanie spraw spornych następowało na drodze administracyjnej. Tym samym została wyłączona droga przed sądami powszechnymi w zakresie rozstrzygania o tym, czy określona nieruchomość (część nieruchomości) podpada pod przepisy dekretu PKWN (stanowisko przywołane w uchwale z 10 stycznia 2011 r. składu 7 sędziów NSA, sygn. akt I OPS 3/10, Lex nr 672624).

Zdaniem SN, jeżeli „podstawą wpisu prawa była decyzja administracyjna, decyzją tą sąd jest związany dopóty, dopóki we właściwym trybie nie dojdzie do jej wzruszenia” (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 9 października 2007 r., sygn. akt III CZP 46/07, OSNC nr 3/2008, poz. 30).

3.3. Wyrok sądu apelacyjnego z 23 września 2010 r. (sygn. akt I ACa 76/06), z którym skarżący wiążą naruszenie konstytucyjnych praw, zapadł w sprawie wszczętej pozwem z 12 marca 1997 r., której przedmiotem było uzgodnienie treści ksiąg wieczystych. Powód (Skarb Państwa) domagał się uzgodnienia treści księgi dla spornych nieruchomości. Podczas trwania postępowania (niespełna 13 lat) zaistniały okoliczności, mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy przed sądem powszechnym.

W tym kontekście konieczne jest przypomnienie, że w sprawie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia zostały wydane m.in. decyzje: z 29 kwietnia 1948 r., w której Wojewoda Poznański, a w wyniku wniesienia odwołania, w decyzji z 31 grudnia 1948 r. Minister Rolnictwa i Reform Rolnych, stwierdzili, że sporne nieruchomości ziemskie podlegają pod działanie art. 2 pkt 1 lit. e dekretu PKWN. Stały się one podstawą do dokonania wpisu w księdze wieczystej na rzecz Skarbu Państwa. Następnie w sprawie zostały wydane: decyzja Wojewody Poznańskiego z 12 listopada 1991 r. i decyzja z 30 czerwca 1992 r. Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, utrzymująca w mocy decyzję Wojewody, stwierdzające, że sporne nieruchomości nie podpadały pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN. Te dwa ostatnie rozstrzygnięcia stały się podstawą wykreślenia z działu II ksiąg wieczystych prowadzonych dla spornych nieruchomości Skarbu Państwa i wpisania M.F. Kolejnymi rozstrzygnięciami w sprawie były: decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 28 czerwca 2002 r., utrzymująca w mocy decyzję z 7 maja 2002 r. stwierdzającą nieważność decyzji z 12 listopada 1991 r. i decyzja z 30 czerwca 1992 r. ze względu na istnienie w obrocie prawnym decyzji z 1948 r. Wraz ze stwierdzeniem nieważności decyzji odpadła podstawa prawna do wpisania jako właściciela M.F.

Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu wyroku uzgadniającego treść księgi wieczystej na rzecz Skarbu Państwa, z którym skarżący wiążą naruszenie konstytucyjnych praw i obowiązków, odnosząc się do zakresu rozstrzygnięcia stwierdził, że postępowanie nie miało na celu stosowania nieobowiązujących przepisów dekretu PKWN, ale wyłącznie zbadanie, czy treść wpisów w księdze wieczystej odpowiada rzeczywistemu stanowi prawnemu nieruchomości. Przedmiotowy wyrok kończy zatem pewien etap w staraniach podejmowanych przez skarżących o odzyskanie prawa własności. Równoległe były bowiem prowadzone postępowania administracyjne (i sądowno-administracyjne) mające na celu stwierdzenie nieważności decyzji z 1948 r.

Zdaniem Sądu Najwyższego, nawet w postępowaniu wieczystoksięgowym (a więc tym bardziej w postępowaniu wszczętym na mocy art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece) sąd nie jest władny zakwestionować zasadności kwalifikacji nieruchomości – jako przeznaczonej na cele reformy rolnej – przyjętej w zaświadczeniu wojewódzkiego urzędu ziemskiego, chyba że dysponuje późniejszą decyzją administracyjną odmiennie rozstrzygającą o charakterze nieruchomości w stosunku do przyjętej w zaświadczeniu (por. postanowienie SN z 3 sierpnia 2004 r., sygn. akt II CK 448/03, Lex nr 589958; wyrok SN z 8 lutego 2008 r., sygn. akt I CSK 371/07, Lex nr 457845, jak również liczne orzeczenia Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych przywołanych w uzasadnieniu postanowienia SN z 22 czerwca 2012 r., sygn. akt II CSK 754/11 zapadłego w sprawie).

Natomiast zdaniem Sądu Najwyższego, w wypadkach, w których decyzja nie zapadła istnieje podstawa do przyjęcia, że zbadanie czy sporna nieruchomość podpadała pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN przynależy do drogi sądowej (wyrok SN z 6 października 2010 r., sygn. akt II CSK 174/10, Lex nr 621141). W rozpatrywanej przez Trybunał sprawie nie tylko taka decyzja zapadła, ale pozostaje – w myśl rozstrzygnięcia NSA z 13 września 2013 r. sygn. akt I OSK 2895/12, Lex nr 1557275 – ostateczna. W tym miejscu konieczne jest przypomnienie, że skarżący korzystali z trybu administracyjnego wzruszenia decyzji, a mimo wszystko żądali, aby kontrola takich decyzji odbywała się w postępowaniu przed sądem powszechnym.

Zarzuty podnoszone w skargach konstytucyjnych w istocie wiążą niekonstytucyjność art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece z przysądzeniem na rzecz Skarbu Państwa prawa własności wywodzonego z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN. Tak postawiony zarzut nie oddaje w pełni stanu prawnego stanowiącego podstawę wydania rozstrzygnięcia przez sąd apelacyjny. Pomija decydujący dla rozstrzygnięcia element wskazujący, że uzgodnienie treści księgi wieczystej ze stanem rzeczywistym było wynikiem stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Poznańskiego z 1991 r. oraz Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 1992 r. Zatem w obrocie prawnym pozostały decyzje nacjonalizacyjne z 1948 r., tj. decyzja Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 31 grudnia 1948 r. oraz wcześniejsze orzeczenie Wojewody Poznańskiego z 29 kwietnia 1948 r. i to te decyzje zostały wydane w oparciu o przepisy dekretu PKWN. Sąd Apelacyjny rozstrzygając sprawę, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna, nie stosował art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN, a jedynie orzekał będąc związany pozostającymi w obrocie prawnym ostatecznymi rozstrzygnięciami administracyjnymi wydanymi na podstawie dekretu PKWN. Niedopuszczalne – z punktu widzenia spełnienia przesłanki konstytucyjnej kontroli

w trybie skargi – jest twierdzenie, że podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia, z którym wiązane jest naruszenie konstytucyjnych wolności i praw, stanowią w istocie wszystkie przepisy, które stały się podstawą prawną każdego z rozstrzygnięć administracyjnych stanowiących materiał dowodowy mający wykazać niezgodność między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości.

Marszałek Sejmu w stanowisku przesłanym w sprawie zasadnie zwrócił uwagę, że w skargach konstytucyjnych wielokrotnie pojawia się sformułowanie, iż art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece stanowił podstawę do „przysądzenia” lub „przyznania” własności spornej nieruchomości Skarbowi Państwa, czy też „pozbawienia” bądź „odebrania” prawa własności osobom, które nabyły je na podstawie ważnej umowy, mają charakter mylący i chociaż służą budowaniu argumentacji wiążącej historyczne działanie dekretu PKWN z aktualnym stanem prawnym, nie można ich traktować nawet jako użytecznego skrótu myślowego. W systemie prawa polskiego, na co także zwrócił uwagę Trybunał, deklaracyjny charakter wpisu własności nieruchomości w księdze wieczystej sprawia, że nie może być mowy o tak rozumianych skutkach dokonania korekty wpisu. Trybunał podziela stanowisko Marszałka, że zarzuty podnoszone w skargach konstytucyjnych wykazują wyraźną nieadekwatność (nieprzystawalność) podnoszonych w nich zarzutów wobec rzeczywistej treści normatywnej tego przepisu.

Biorąc pod uwagę charakter postępowania o uzgodnienie treści księgi wieczystej, należy stwierdzić, że nie ma związku pomiędzy podstawą prawną orzeczenia ostatecznego a przepisami, których kontroli konstytucyjności domagają się skarżący (art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN). Zgodnie bowiem z art. 79 Konstytucji w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną przedmiotem kontroli może być jedynie przepis, który miał wpływ na treść ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach lub wolnościach (zob. np. wyroki TK z: 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47; 22 listopada 2005 r., sygn. SK 8/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 117 i powołane tam orzecznictwo). Nie chodzi przy tym o formalnie rozumianą podstawę orzeczenia, lecz o normę, która znalazła rzeczywiste zastosowanie przy orzekaniu. Poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego przepis powinien determinować rozstrzygnięcie o konstytucyjnych prawach lub wolnościach skarżącego. Oznacza to, że nie jest rozstrzygające, czy zaskarżona norma została wskazana w sentencji, czy w uzasadnieniu ostatecznego orzeczenia (zob. np. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02 i 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124 oraz wyroki TK z: 15 czerwca 2004 r., sygn. SK 43/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 58 i 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27).

W skargach eksponowana jest linia orzecznicza dopuszczająca kontrolę aktów administracyjnych przez sąd powszechny w postępowaniu o uzgodnienie treści księgi wieczystej (z przywołaniem orzecznictwa). Odmowa kontroli decyzji z 1948 r. została potraktowana przez skarżących jako naruszenie prawa do sądu poparte wzorcem kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 177 Konstytucji. W skargach nie zawarto jednak argumentów wykazujących, w jaki sposób kontrola aktu administracyjnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym może prowadzić do naruszenia prawa do sądu.

Nie jest również dopuszczalne wydanie orzeczenia merytorycznego w odniesieniu do zarzutów wskazujących, że zakwestionowane przepisy pozostają niekonstytucyjne w zakresie, w jakim mogą stanowić podstawę do orzekania po 1958 r. o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej. Zarzut pozostaje oczywiście bezzasadny, bowiem ze stanu przedstawionego w sprawie nie wynika, aby rzeczywiście taka sytuacja miała miejsce. Wprost przeciwnie, decyzje, które zdeterminowały treść wyroku sądu apelacyjnego, zostały wydane w 1948 r.

Mając na uwadze dotychczasowe ustalenia, zarzut dotyczący wyłączenia przez przepisy kompetencji sądów powszechnych do orzekania i rozpoznawania spraw, pozostaje również oczywiście bezzasadny. W stosunku do art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN dlatego, że nie stanowiły one podstawy wyroku, z którym skarżący wiążą naruszenie konstytucyjnych praw i wolności, a w stosunku do art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece przez to, że nie ma związku normatywnego z tak sformułowanym zarzutem.

Biorąc pod uwagę powyższe stanowisko Trybunał stwierdza, że nie jest dopuszczalne orzekanie merytoryczne w sprawie. Oznacza to ziszczenie przesłanek prowadzących do umorzenia postępowania.

Nie jest również dopuszczalne rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny podnoszonych w skargach konstytucyjnych zarzutów mających wykazać uchylanie się od rozpoznania sprawy cywilnej lub, jak to nazywają skarżący, „błędów logicznych” w postępowaniu sądu orzekającego. Przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem jest m.in. zgodność przepisów prawa z Konstytucją bądź ustawami, a nie ocena aktów stosowania prawa (por. np. postanowienia TK z: 25 października 2000 r., sygn. Ts 54/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 275 i 3 sierpnia 2001 r., sygn. Ts 63/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 208). Usunięciu błędów w postępowaniu przed sądem apelacyjnym służy np. środek zaskarżenia w postaci skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego.

W tej sytuacji nie został spełniony wymóg, aby przepisy, których kontroli konstytucyjności domagają się skarżący, determinowały rozstrzygnięcie o konstytucyjnych prawach lub wolnościach skarżących. Uzasadnia to umorzenie postępowania.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 78

### **POSTANOWIENIE** z dnia 26 maja 2015 r. **Sygn. akt U 5/14**

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

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 maja 2015 r., wniosku Krajowej Rady Notarialnej o zbadanie zgodności:

- 1) § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169, ze zm.),
- 2) § 10 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim zawiera odesłanie do § 6 ust. 2 tego rozporządzenia,
- 3) § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1449),  
– z art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.),

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 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. Pismem z 11 czerwca 2013 r. Krajowa Rada Notarialna (dalej: wnioskodawca lub KRN) wniosła o stwierdzenie niezgodności:

1) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1449; dalej: rozporządzenie zmieniające z 2012 r.) z art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.; dalej: prawo o notariacie) ze względu na niedochowanie przez Ministra Sprawiedliwości przewidzianego w ustawie trybu uzgadniania treści aktu wykonawczego,

2) § 1 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2005 r.) z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji,

3) § 6 ust. 2 rozporządzenia z 2005 r. oraz § 10 rozporządzenia z 2005 r. w zakresie, w jakim zawiera odesłanie do § 6 ust. 2 tego rozporządzenia, z art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 prawa o notariacie i z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

4) § 1 pkt 4 rozporządzenia zmieniającego z 2012 r., uchylającego § 13 rozporządzenia z 2005 r., z art. 40 § 1 pkt 9 i art. 73 prawa o notariacie oraz z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

5) § 2 rozporządzenia zmieniającego z 2012 r. z art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 prawa o notariacie i z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Postanowieniem z 7 stycznia 2014 r. (sygn. Tw 11/13), w ramach wstępnego rozpoznania, Trybunał odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie badania zgodności: rozporządzenia zmieniającego z 2012 r. z art. 75 prawa o notariacie; § 1 ust. 3 rozporządzenia z 2005 r. z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji; § 1 pkt 4 rozporządzenia zmieniającego z 2012 r. z art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz art. 40 § 1 pkt 9 i art. 73 prawa o notariacie.

Postanowieniem z 6 maja 2014 r. (sygn. Tw 11/13), Trybunał nie uwzględnił zażalenia wnioskodawcy na postanowienie z 7 stycznia 2014 r. Tym samym sprawie został nadany bieg w zakresie badania zgodności: § 6 ust. 2 rozporządzenia z 2005 r., § 10 rozporządzenia z 2005 r. (w zaskarżonym zakresie), a także § 2 rozporządzenia zmieniającego z 2012 r., z art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 prawa o notariacie.

1.1. Wnioskodawca zarzucił, że § 6 ust. 2 rozporządzenia z 2005 r. jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżony przepis, dodany rozporządzeniem zmieniającym z 2012 r., określa liczbę projektów aktów notarialnych oraz wskazanych dokumentów i oświadczeń, które opracować powinien każdy aplikant notarialny. Zdaniem wnioskodawcy, to samorząd zawodowy, a nie Minister Sprawiedliwości, powinien decydować o zakresie wiedzy, jaka będzie przekazana aplikantom, oceniając na ile jest ona przydatna do wykonywania zawodu i na ile okaże się niezbędna do prawidłowego przygotowania się przez aplikanta do egzaminu zawodowego. Samorząd zawodowy powinien także samodzielnie precyzować zasady egzekwowania od aplikantów wiedzy. Zastrzeżenie dla samorządu zawodowego wyłącznej kompetencji w zakresie prowadzenia i organizowania aplikacji notarialnej pozostaje w ścisłym związku z ciążącym na nim konstytucyjnym obowiązkiem sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu notariusza (art. 17 ust. 1 Konstytucji).

Zdaniem wnioskodawcy, § 6 ust. 2 rozporządzenia z 2005 r. jest niezgodny nie tylko z powołanym wzorcem konstytucyjnym, lecz także z art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 oraz art. 75 prawa o notariacie. Art. 40 § 1 pkt 9 prawa o notariacie stanowi, że do zakresu działania KRN należy ustalanie programu aplikacji notarialnej oraz nadzór nad szkoleniem aplikantów, a art. 73 prawa o notariacie powierza prowadzenie aplikacji notarialnej radom izb notarialnych na podstawie programu ustalonego przez KRN. Z kolei art. 75 prawa o notariacie, w zaskarżonym brzmieniu, stanowił delegację ustawową dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia, po uzgodnieniu z KRN, „organizacji aplikacji notarialnej”. W ocenie wnioskodawcy, łączna analiza ustawowych wzorców kontroli, wsparta zasadami wynikającymi z konstytucyjnej pieczy nad zawodem zaufania publicznego, upoważniają do postawienia wniosku, że wprowadzając do rozporządzenia z 2005 r. treść zawartą w zaskarżonym § 6 ust. 2 Minister Sprawiedliwości nie tylko wykroczył poza zakres delegacji ustawowej, określonej w art. 75 prawa o notariacie, ale ponadto w zabroniony ustawowo sposób wkroczył w wyłączne kompetencje samorządu notarialnego. Zaskarżony § 6 ust. 2 rozporządzenia z 2005 r. związany był nie z organizacją, lecz programem szkolenia notarialnego.

1.2. Wnioskodawca stwierdził, że powyższe zarzuty mają *mutatis mutandis* zastosowanie do zaskarżonego § 10 rozporządzenia z 2005 r. w tej jego części, jaka pozostaje w związku z § 6 ust. 2 tego rozporządzenia, tj. do obowiązku zamieszczenia przez patrona w opinii o aplikancie projektów przygotowanych przez aplikanta aktów notarialnych, dokumentów i oświadczeń wraz z recenzjami co do poprawności ich wykonania. Zdaniem wnioskodawcy, ta sama uwaga jest aktualna w kontekście § 2 rozporządzenia zmieniającego z 2012 r., który jako przepis przejściowy nakazuje stosowanie zmodyfikowanych (przez ograniczenie liczby) zasad sporządzania dokumentów w stosunku do aplikantów, którzy 1 stycznia 2013 r. rozpoczęli drugi i trzeci rok aplikacji.

2. Minister Sprawiedliwości pismem z 14 lipca 2014 r. przedstawił stanowisko w sprawie wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Jednocześnie na wypadek uznania, że nie zachodzą przesłanki uzasadniające umorzenie postępowania, Minister Sprawiedliwości wniósł o stwierdzenie, że zaskarżone przepisy są zgodne z powołanymi wzorcami kontroli.

2.1. Minister Sprawiedliwości podniósł, że na skutek zmian prawnych związanych z nowelizacją prawa o notariacie, która została dokonana ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. poz. 829; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.), zaskarżone przepisy utraciły moc obowiązującą. W obecnym stanie prawnym zaskarżone regulacje nie wywierają również żadnego wpływu

na zakres obowiązków aplikantów oraz organów samorządu notarialnego. Nie istnieje możliwość ich zastosowania do jakiegokolwiek sytuacji.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, w niniejszej sprawie nie zachodzą przesłanki określone w art. 39 ust. 3 ustawy o TK, umożliwiające orzekanie o przepisach, które utraciły moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, jeżeli jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Minister Sprawiedliwości zauważył, że obowiązujące przez okres jednego roku i trzech dni zaskarżone przepisy wywołały skutek kształtujący definitywnie sytuację prawną w odniesieniu jedynie do tych aplikantów, którzy rozpoczęli 1 stycznia 2013 r. trzeci rok aplikacji. W odniesieniu do pozostałych aplikantów notarialnych, objętych kwestionowanymi regulacjami rozporządzeń, obowiązek sporządzenia oznaczonej liczby projektów aktów notarialnych oraz innych czynności notarialnych w toku aplikacji nie zrealizował się w okresie obowiązywania rozporządzenia z 2005 r. Został przeniesiony do art. 71 § 11 prawa o notariacie. Wedle wiedzy Ministra Sprawiedliwości nie zaistniała sytuacja, w której w powyższym stanie rzeczy, z uwagi na jakiekolwiek prawa lub wolności konstytucyjne, istniałaby potrzeba zmiany sytuacji prawnej adresatów kwestionowanych regulacji.

Podsumowując tę część rozważań Minister Sprawiedliwości stwierdził, że problem konstytucyjny stanowiący przedmiot wniosku KRN stał się nieaktualny.

2.2. Minister Sprawiedliwości dodał, że wprowadzenie, w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego do określenia organizacji aplikacji notarialnej, obowiązkowych elementów szkolenia dotyczących praktycznych aspektów wykonywania zawodu notariusza w żadnym razie nie naruszyło normy art. 17 ust. 1 Konstytucji. Zakres ingerencji w przygotowanie aplikantów do egzaminu notarialnego, a następnie wykonywania zawodu notariusza, objął bowiem, zgodnie z zakresem wytycznych zawartych w art. 75 prawa o notariacie, jedynie element organizacyjny. Jednocześnie obowiązek sporządzenia przez aplikantów projektów dokumentów obejmujących czynności notarialne nie godził w istotę pieczy sprawowanej przez samorząd notarialny nad należyтым wykonywaniem zawodu także i z tej przyczyny, że obejmował najistotniejszy element wiedzy i umiejętności, jaki powinien stanowić przedmiot szkolenia w toku aplikacji, prowadzonej przez samorząd zawodowy.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z powołanymi wzorcami ustawowymi Minister Sprawiedliwości stwierdził, że już sam fakt jego ustawowego upoważnienia do określenia, po uzgodnieniu z KRN, organizacji aplikacji notarialnej, przesądza o ograniczonej przepisami powszechnie obowiązującego prawa roli samorządu notarialnego w tym zakresie. Celem zaskarżonych przepisów była pozostająca w ramach upoważnienia ustawowego organizacja aplikacji, przez ustalenie ram szkolenia, które powinny gwarantować należyte przygotowanie zarówno do egzaminu notarialnego, jak i wykonywania zawodu notariusza. Minister Sprawiedliwości w § 6 ust. 2 rozporządzenia z 2005 r. nie ograniczył uprawnienia samorządu notarialnego do prowadzenia aplikacji notarialnej czy też ustalania programu aplikacji i sprawowania nadzoru nad szkoleniem aplikantów, o których mowa w art. 40 § 1 pkt 9 oraz art. 73 prawa o notariacie. Również przewidziany w § 10 rozporządzenia z 2005 r. obowiązek dołączenia do opinii o aplikancie przygotowanych przez niego projektów aktów notarialnych, dokumentów i oświadczeń wraz z recenzjami mieścił się w zakresie pojęcia organizacji aplikacji notarialnej. Minister Sprawiedliwości odniósł wskazane powyżej argumenty także do § 2 rozporządzenia zmieniającego z 2012 r.

Minister Sprawiedliwości podkreślił, że w związku z utratą mocy obowiązującej przez rozporządzenie z 2005 r. ustawodawca zdecydował o przeniesieniu rozwiązań prawnych obligujących aplikantów notarialnych do sporządzenia określonej liczby projektów aktów notarialnych i innych czynności notarialnych w toku aplikacji do prawa o notariacie.

3. Pismem z 28 sierpnia 2014 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

3.1. Prokurator Generalny stwierdził, że zaskarżone przepisy utraciły moc obowiązującą. Rozporządzenie z 2005 r. obowiązywało do czasu wejścia w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1668), co nastąpiło 1 stycznia 2014 r. Tym samym we wskazanym dniu utraciło również moc rozporządzenie zmieniające z 2012 r. Będące przedmiotem wniosku przepisy rozporządzenia z 2005 r. oraz rozporządzenia zmieniającego z 2012 r. zostały uchylone na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r., który przewiduje utratę mocy obowiązującej dotychczasowych aktów wykonawczych z dniem wejścia w życie nowych aktów wykonawczych wydanych na podstawie znowelizowanego art. 75 prawa o notariacie.

Prokurator Generalny wskazał, że zaskarżone przepisy obowiązywały przez okres jednego roku i trzech dni. Znajdowały zastosowanie do aplikantów, którzy rozpoczęli 1 stycznia 2013 r. trzeci rok aplikacji. W stosunku do pozostałych aplikantów obowiązki określone w rozporządzeniu nie znalazły zastosowania, gdyż w ich miejsce weszły w życie obowiązki określone wprost w ustawie.

Utrata mocy obowiązującej zaskarżonego aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał stanowi ujemną przesłankę procesową, która zamyka drogę do kontroli konstytucyjności przepisu i uniemożliwia wydanie orzeczenia merytorycznego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie zachodzą również przesłanki dopuszczalności orzekania, o których mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. KRN nie przedstawiła żadnego argumentu wskazującego na niezbędność orzekania, warunkowaną ochroną czyichkolwiek konstytucyjnych wolności i praw. W szczególności nie odwołała się do aktów stosowania prawa przez sądy lub Ministra Sprawiedliwości, które na podstawie zaskarżonych przepisów ukształtowałyby w sposób niekorzystny sytuację prawną aplikanta. Ponadto przewidziane w art. 39 ust. 3 ustawy o TK sformułowanie „konstytucyjne wolności i prawa” ma utrwalone znaczenie i odnosi się do praw podmiotów prawa prywatnego, a nie do statusu prawnego samorządu zawodowego.

3.2. Prokurator Generalny dodał, że niezależnie od przedstawionych podstaw do umorzenia postępowania zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, kwestionowane przepisy rozporządzenia z 2005 r. oraz rozporządzenia zmieniającego z 2012 r. w żaden sposób nie naruszały art. 17 ust. 1 Konstytucji ani powołanych wzorców ustawowych.

Prokurator Generalny podkreślił, że zakwestionowane przepisy nie ograniczały roli i zadań przypisanych samorządowi notarialnemu w zakresie organizacji i nadzoru nad aplikacją notarialną. Biorąc pod uwagę charakter czynności wykonywanych przez notariuszy, wprowadzenie wymogu sporządzenia określonej liczby projektów konkretnych aktów i pism notarialnych nie było wkraczaniem w sferę pieczy a jedynie dbaniem o przygotowanie adeptów zawodu notariusza do jego prawidłowego wykonywania, co jest zgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Krajowa Rada Notarialna, działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, pismem z 11 czerwca 2013 r. przedstawiła Trybunałowi wniosek o zbadanie zgodności:

1) § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2005 r.),

2) § 10 rozporządzenia z 2005 r. w zakresie, w jakim zawiera odesłanie do § 6 ust. 2 tego rozporządzenia,

3) § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1449; dalej: rozporządzenie zmieniające z 2012 r.)

– z art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164, ze zm.; dalej: prawo o notariacie), w brzmieniu wówczas obowiązującym (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.).

W toku postępowania przed Trybunałem doszło do zmiany stanu prawnego, która rzutuje na dopuszczalność merytorycznego orzekania w sprawie. Uchwalona została ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. poz. 829; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.), która, w części mającej znaczenie dla niniejszej sprawy, weszła w życie 23 sierpnia 2013 r. Art. 6 ustawy zmieniającej z 2013 r. znowelizował szereg przepisów prawa o notariacie. Wśród tych przepisów znalazł się art. 75 prawa o notariacie.

Art. 75 prawa o notariacie w brzmieniu obowiązującym do 22 sierpnia 2013 r. przewidywał upoważnienie ustawowe dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia, po uzgodnieniu z Krajową Radą Notarialną, „organizacji aplikacji notarialnej”. Na podstawie tego przepisu, w jego ówczesnym brzmieniu, wydane zostało zaskarżone przez wnioskodawcę rozporządzenie z 2005 r., a także rozporządzenie zmieniające z 2012 r.

Dokonana przez ustawę zmieniającą z 2013 r. nowelizacja art. 75 prawa o notariacie polegała na ustaleniu zakresu przedmiotowego rozporządzenia („organizacja i przebieg aplikacji notarialnej”) oraz wytycznych dotyczących jego treści. Konsekwencją zmiany przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia była regulacja przewidziana w art. 49 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. Zgodnie z tym przepisem, akty wykonawcze wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 75 prawa o notariacie w poprzednim brzmieniu, a zatem m.in. rozporządzenie z 2005 r. i rozporządzenie zmieniające z 2012 r., zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 75 prawa o notariacie w brzmieniu



nadany przez ustawę zmieniającą z 2013 r., nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2013 r.

Na podstawie art. 75 prawa o notariacie w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 2013 r. wydane zostało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1668; dalej: rozporządzenie z 2013 r.). Rozporządzenie to weszło w życie 1 stycznia 2014 r. (§ 16 rozporządzenia). Tym samym, na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r., utraciło wówczas moc zarówno rozporządzenie z 2005 r., jak i rozporządzenie zmieniające z 2012 r., których przepisy zakwestionowała Krajowa Rada Notarialna w niniejszej sprawie.

2. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. W orzecznictwie Trybunału utrwalone jest, że uchylene przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą mocy obowiązującej. Przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. m.in. wyroki TK z: 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 65, cz. III, pkt 3; 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140, cz. III, pkt 1.2; a także powołane tam bogate orzecznictwo konstytucyjne).

W niniejszej sprawie doszło do utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, albowiem – jak trafnie zauważył Minister Sprawiedliwości oraz Prokurator Generalny – w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości zastosowania ich do jakiegokolwiek sytuacji.

Zaskarżony § 6 ust. 2 rozporządzenia z 2005 r., który został dodany przez rozporządzenie zmieniające z 2012 r., określał liczbę oraz rodzaj aktów notarialnych, dokumentów i oświadczeń, które sporządzić powinien aplikant notarialny w czasie trwania aplikacji. Zaskarżony zakresowo § 10 rozporządzenia z 2005 r., który zakwestionowane brzmienie uzyskał na mocy rozporządzenia zmieniającego z 2012 r., przewidywał, że notariusz kierujący szkoleniem aplikanta, do opinii o aplikancie dołącza projekty przygotowanych przez aplikanta aktów notarialnych, dokumentów i oświadczeń, o których mowa w § 6 ust. 2, wraz z recenzjami co do poprawności ich wykonania. Z kolei § 2 rozporządzenia zmieniającego z 2012 r. określał odpowiednio mniejszą liczbę aktów notarialnych, dokumentów i oświadczeń, które powinni sporządzić aplikanci rozpoczynający od 1 stycznia 2013 r. drugi oraz trzeci rok aplikacji. Zaskarżone przepisy obowiązywały od 29 grudnia 2012 r. (§ 3 rozporządzenia zmieniającego z 2012 r.).

Trybunał stwierdził, że jeszcze przed formalną utratą mocy przez zaskarżone przepisy wykonawcze, co nastąpiło na skutek wejścia w życie 1 stycznia 2014 r. rozporządzenia z 2013 r., wymagania dotyczące liczby i rodzajów aktów notarialnych i innych czynności notarialnych sporządzanych w trakcie aplikacji przewidziane zostały bezpośrednio w ustawie, a mianowicie w dodanych przez ustawę zmieniającą z 2013 r. do art. 71 prawa o notariacie § 11 i 13. Przepisy te obowiązują od 23 sierpnia 2013 r.

Co istotne, art. 32 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. przewiduje, że art. 71 § 11 i 13 prawa o notariacie stosuje się odpowiednio także do aplikantów notarialnych, którzy rozpoczęli pierwszy, drugi i trzeci rok aplikacji przed dniem wejścia w życie tej ustawy, a zatem do aplikantów, którzy pierwotnie objęci byli zaskarżonymi przepisami wykonawczymi. Art. 71 § 11 i 13 prawa o notariacie znajduje zastosowanie do tych aplikantów z modyfikacjami wskazanymi w art. 32 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. Polegają one na zmniejszeniu liczby aktów notarialnych i innych czynności notarialnych, które powinni oni sporządzić w toku aplikacji, z uwagi na krótszy okres jej trwania. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2013 r., do aplikantów notarialnych, którzy rozpoczęli aplikację przed dniem wejścia w życie tej ustawy, stosuje się art. 72 § 1 prawa o notariacie w brzmieniu dotychczasowym, tj. przewidującym, że aplikacja notarialna trwa 2 lata i 6 miesięcy, a nie – jak po zmianach z 2013 r. – 3 lata i 6 miesięcy. Warto jednak dodać, że wymagania ustawowe, które znajdują obecnie zastosowanie do tych aplikantów, są tożsame z przewidzianymi w zaskarżonych § 6 ust. 2 i § 10 rozporządzenia z 2005 r. oraz § 2 rozporządzenia zmieniającego z 2012 r. Jednakże od 23 sierpnia 2013 r. ich bezpośrednią podstawą prawną jest już ustawa.

W konsekwencji trafnie podnoszą uczestnicy postępowania, że zaskarżone przepisy wykonawcze ostatecznie ukształtowały sytuację prawną tylko jednego rocznika aplikantów notarialnych, tj. tych, którzy trzeci rok aplikacji rozpoczęli 1 stycznia 2013 r. Aplikację ukończyli oni 30 czerwca 2013 r. (w ich przypadku trwała ona 2 lata i 6 miesięcy), a zatem przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2013 r. (tj. 23 sierpnia 2013 r.). W stosunku do pozostałych aplikantów notarialnych, którzy pierwotnie objęci byli kwestionowanymi regulacjami, obowiązek sporządzenia na podstawie zaskarżonych przepisów określonej liczby projektów aktów notarialnych oraz innych

czynności notarialnych nie zrealizował się w okresie obowiązywania tych przepisów. Od 23 sierpnia 2013 r. aplikantów tych obowiązują odpowiednie wymagania ustawowe.

Podsumowując, Trybunał stwierdził, że zaskarżone przepisy utraciły moc obowiązującą. W obecnym stanie prawnym nie mogą znaleźć zastosowania do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej. Tym samym nie ma podstaw do stwierdzenia, że w niniejszej sprawie wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK). W konsekwencji postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 79

### **POSTANOWIENIE** z dnia 28 maja 2015 r. **Sygn. akt P 65/14**

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

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 maja 2015 r., połączonych pytań prawnych:

1) Sądu Rejonowego w Radzynie Podlaskim:

a) czy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540) „zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem, czy są zgodne z art. 2 w zw. z art. 7 i art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

b) czy art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a „jest sprzeczny z art. 2 w zw. z art. 7 i art. 9 Konstytucji z uwagi na naruszenie wynikającego z dyrektywy 98/34/WE Parlamentu europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2006 r. obowiązku notyfikacji przepisów technicznych przez Komisję Europejską”;

c) czy art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a „uznawany za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady jest zgodny z art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji RP z uwagi na naruszenie obowiązku notyfikacji wynikający z w/w dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, z uwagi na naruszenie trybu ustawodawczego”;

d) czy „dopuszczalne jest pociągnięcie do odpowiedzialności za występki z art. 107 § 1 Kodeksu karnego skarbowego osób, które prowadzą grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny wbrew zakazom zawartym w przepisach ustawy o grach hazardowych, uchwalonej z naruszeniem obowiązku notyfikacji”;

2) Sądu Rejonowego w Świeciu:

a) czy art. 6 ust. 1 w związku z art. 3 oraz art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a „zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem, czy są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji”;

b) czy art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a „jest sprzeczny z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji z uwagi na naruszenie wynikającego z dyrektywy 98/34/WE Parlamentu

Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2006 roku obowiązku notyfikacji przepisów technicznych przez Komisję Europejską”;

c) czy art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a „uznawany za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 roku jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w sytuacji gdy cyt. ustawa została uchwalona z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającym z powołanej dyrektywy ale i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 roku w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, z uwagi na naruszenie trybu ustawodawczego”;

d) czy „dopuszczalne jest pociągnięcie do odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 Kodeksu karnego skarbowego osób, które prowadzą grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny wbrew zakazom zawartym w przepisach cyt. ustawy, uchwalonej z naruszeniem obowiązku notyfikacji”;

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 Radzynie Podlaskim II Wydział Karny, postanowieniami z: 3 listopada 2014 r. (sygn. akt II Kp 238/14), 17 listopada 2014 r. (sygn. akt II K 238/14), 24 listopada 2014 r. (sygn. akt II K 440/14) oraz Sąd Rejonowy w Świeciu II Wydział Karny, postanowieniami z: 7 listopada 2014 r. (sygn. akt II K 708/12) i 24 listopada 2014 r. (sygn. akt II K 522/14), zwróciły się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi:

a) czy art. 6 ust. 1 w związku z art. 3 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: u.g.h.), uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego, które wynikały z prawa unijnego a związane były z obowiązkiem notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji,

b) czy art. 14 ust. 1 u.g.h., uchwalony z naruszeniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych wynikającego z dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE), jest zgodny z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji,

c) czy art. 14 ust. 1 u.g.h., uznawany za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, uchwalony z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z dyrektywy 98/34/WE i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.) oraz z naruszeniem trybu ustawodawczego, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji,

d) czy dopuszczalne jest pociągnięcie do odpowiedzialności za czyn określony w art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.) osób, które prowadzą grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny wbrew zakazom zawartym w przepisach u.g.h. uchwalonych z naruszeniem obowiązku notyfikacji.

2. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2014 r., 23 grudnia 2014 r. oraz 7 stycznia 2015 r. wskazane wyżej pytania prawne Sądu Rejonowego w Radzynie Podlaskim II Wydział Karny oraz Sądu Rejonowego w Świeciu II Wydział Karny (dalej: pytające sądy) zostały połączone do rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt.

3. Wszystkie pięć pytań prawnych zostało zadanych na tle spraw osób oskarżonych o to, że urządzały gry o charakterze losowym na automatach wbrew przepisom u.g.h., tj. o popełnienie przestępstwa skarbowego określonego w art. 107 § 1 k.k.s. Pytające sądy wyraziły pogląd, że zakwestionowane w niniejszej sprawie

przepisy są przepisami technicznymi w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz dyrektywy 98/34/WE. Przepisy te były objęte obowiązkiem notyfikacji Komisji Europejskiej. Ów obowiązek w wypadku u.g.h. nie został dopełniony, co – w ocenie pytających sądów – czyni zakwestionowane przepisy niezgodnymi z Konstytucją.

Pytające sądy wyjaśniły, że uznanie zakwestionowanych przepisów za niekonstytucyjne ze względu na wadliwość trybu ich uchwalenia spowoduje usunięcie ich z systemu prawnego. W związku z tym nie będzie możliwe stwierdzenie wypełnienia przez oskarżonych, których sprawy sądy rozpoznają, znamion czynu zabronionego stypizowanego w art. 107 § 1 k.k.s.

4. Do dnia wydania niniejszego postanowienia ani Sejm ani Prokurator Generalny nie zajął stanowiska w sprawie.

## II

1. Wynikające z art. 193 Konstytucji przesłanka podmiotowa, przedmiotowa i funkcjonalna, jak również wymogi zawarte w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) były wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33 i powołane tam orzecznictwo). Nie ma zatem potrzeby ich szczegółowego omawiania. Poglądy wyrażone dotychczas w orzecznictwie konstytucyjnym znajdują bezpośrednie zastosowanie w warunkach niniejszej sprawy.

2. Pytające sądy zakwestionowały art. 6 ust. 1, art. 3 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: u.g.h.), regulujące warunki prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych, w tym urządzania gier na automatach. W świetle pierwszego z przepisów „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 u.g.h. stanowi z kolei, że „Urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry”.

Ponadto jako przepis związkowy względem art. 6 ust. 1 u.g.h. zakwestionowany został art. 3 u.g.h., który stanowi, że „Urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach jest dozwolone wyłącznie na zasadach określonych w ustawie”.

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 urządza 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”.

3. Z uwagi na charakter niniejszej sprawy należało przypomnieć, że choć ujawnianym w sentencji orzeczenia Trybunału przedmiotem kontroli jest zawsze akt normatywny, jego część lub wyodrębniona norma prawna, to jednak trybunalska kontrola jest złożoną czynnością i obejmuje ocenę czynności prawodawczej (aspekt proceduralny) oraz ocenę aktu normatywnego (aspekt merytoryczny). Zakwestionowany albo zaskarżony przed Trybunałem akt normatywny może uzyskać przymiot „zgodności” w konstytucyjnym rozumieniu, jeżeli jego treść realizuje hierarchicznie wyższe normy merytoryczne oraz została ustanowiona zgodnie z wymogami stanowienia tego rodzaju aktów normatywnych.

W tym zaś kontekście istotne jest, że art. 6 ust. 1, art. 3 i art. 14 ust. 1 u.g.h. zostały zakwestionowane wyłącznie ze względu na uchybienie przez prawodawcę wymogom procesu prawodawczego. Pytające sądy nie kwestionują natomiast zakresu normowania rekonstruowanego na podstawie wskazanych przepisów u.g.h., ograniczając się jedynie do zarzutu niekonstytucyjności czynności prawodawczej, której wytworem jest art. 6 ust. 1, art. 3 i art. 14 ust. 1 u.g.h. Ocenie Trybunału Konstytucyjnego poddano wyłącznie zgodność procesu stanowienia przepisów u.g.h. z określonymi wymogami właściwymi dla dokonywania tego rodzaju czynności. W niniejszej sprawie kontroli podlega akt normatywny, ale przedmiotem oceny jest akt prawodawczy.

4. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że zgodnie z art. 188 pkt 1-3 i 5 oraz art. 193 Konstytucji, wzorcem kontroli ustawy może być albo Konstytucja albo ratyfikowana umowa międzynarodowa, w wypadku zaś określonym w art. 122 ust. 3 Konstytucji – wyłącznie Konstytucja. Cechy istotne postępowania w sprawie oceny konstytucyjności czynności prawodawczej nie rozszerzają katalogu dopuszczalnych konstytucyjnie wzorców.

Poza zakresem rozpoznania Trybunału pozostawały więc wątpliwości pytających sądów odnośnie do zgodności przepisów u.g.h. bezpośrednio z przepisami dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE), tak długo jak nie stanowiło to naruszenia konstytucyjnie relewantnych wymogów procesu prawodawczego.

5. W *petitum* pytań prawnych jako wzorzec kontroli wskazano zasady: demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), przestrzegania prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji) oraz legalizmu (art. 7 Konstytucji).

W uzasadnieniach pytań prawnych zarzut naruszenia wymienionych zasad konstytucyjnych został powiązany z twierdzeniem o naruszeniu trybu ustawodawczego spowodowanego brakiem notyfikacji przepisów ustawy o grach hazardowych zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz w świetle dyrektywy 98/34/WE. Pytające sądy powołały również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r.).

6. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pytania prawne w zakresie oceny zgodności art. 6 ust. 1 w związku z art. 3 u.g.h. z powołanymi wzorcami kontroli nie spełniały wymogu zawartego w 32 ust. 1 ustawy o TK. Pytające sądy nie uzasadniły szczegółowo postawionego zarzutu.

Należało bowiem przypomnieć, że wskazanie w *petitum* pytania prawnego wzorca kontroli, przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może bowiem zostać uznane za „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie” w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (przy czym jako wzorzec należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka powiązanych przepisów Konstytucji). „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez pytający sąd wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli. Aktualny pozostaje pogląd sformułowany w sprawie o sygn. P 13/12, że „Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, cz. III, pkt 1 uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednocześnie, że jest on zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego wyjaśnienia nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (art. 19 ustawy o TK). Nie oznacza to w żadnym wypadku przerzucenia ciężaru dowodzenia na Trybunał przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należytą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK” (postanowienie z 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72).

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 6 ust. 1 w związku z art. 3 u.g.h. pytające sądy poprzestały na przywołaniu trzech zasad konstytucyjnych jako wzorców kontroli bez rozważenia ich treści oraz adekwatności do sformułowanego problemu prawnego. Uzasadnienie pytań prawnych ogranicza się bowiem do stwierdzenia, że konstytucyjne zasady nakazują przestrzegać wymogów zawartych w prawie pochodnym UE, a więc naruszenie tych wymogów oznacza *per se* naruszenie zasad konstytucyjnych. Należało tymczasem zauważyć, że różna konstytucyjna doniosłość wymogów istotnych dla dokonania czynności prawodawczych stoi na przeszkodzie uproszczeniom przyjętym przez pytające sądy. Brak jest w pytaniach prawnych argumentów, że notyfikacja, której dotyczą przepisy dyrektywy 98/34/WE oraz rozporządzenia z 2002 r., jest elementem konstytucyjnego trybu prawodawczego, z wynikającymi stąd konsekwencjami. Pytające sądy nie podjęły problemu, czy wymóg notyfikacji może zostać zaliczony

do konstytucyjnych wymogów procesu prawodawczego albo do innych wymogów, których normy konstytucyjne nakazują przestrzegać. Pytające sądy nie rozważyły też, czy w wypadku dokonania takiej kwalifikacji uchybienie wymogowi jest na tyle doniosłe, że uzasadnia orzeczenie o niekonstytucyjności. Za niewystarczające należało uznać powołanie się na wyrok SN z 28 marca 2014 r. (sygn. akt III KK 447/13), gdyż w orzeczeniu tym również nie przedstawiono żadnych argumentów natury konstytucyjnej, że naruszenie wymogu notyfikacji stanowi zarazem naruszenie konstytucyjnego wymogu i uzasadnia orzeczenie o niekonstytucyjności.

Oceniając pytania prawne w świetle art. 32 ust. 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił też, że Sąd Rejonowy w Radzynie Podlaskim nie oznaczył precyzyjnie numerów dzienników urzędowych, w których ogłoszono powoływane w pytaniu prawnym akty normatywne. Pytające sądy pomyliły i utożsały też dyrektywę zmieniającą (tj. dyrektywę 98/34/WE) i dyrektywę zmieniającą (tj. dyrektywę Rady 2006/96/WE z dnia 20 listopada 2006 r. dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie swobodnego przepływu towarów, w związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii, Dz. Urz. UE L 352 z 20.12.2006, s. 81).

Na marginesie należy zauważyć, że pytania prawne zamiast na problemie konstytucyjnym skoncentrowane były na zagadnieniu stosowania ustaw zgodnie z prawem pochodnym UE. Świadczy o tym powoływanie się przez pytające sądy wprost na poglądy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz odesłanie do uwzględniającego je orzecznictwa sądów powszechnych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, uzasadnienie pytań prawnych w istotnej części sprowadza się do kwestii ewentualnej niezgodności przepisów krajowych z pochodnym prawem UE. Rozstrzygnięcie tej niezgodności jest zaś rzeczą sądów rozpoznających konkretną sprawę, a w razie wątpliwości odnoszących się do interpretacji prawa unijnego, z uwzględnieniem procedury pytań prejudycjalnych (art. 267 TfUE).

Postępowanie w zakresie oceny art. 6 ust. 1 w związku z art. 3 u.g.h. zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

7. Trybunał Konstytucyjny uznał za zbędne merytoryczne rozpoznanie zarzutu niekonstytucyjności art. 14 ust. 1 u.g.h.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem konstytucyjnym, wcześniejsze orzeczenie o konstytucyjności zakwestionowanej normy prawnej z punktu widzenia tych samych wzorców kontroli, co do zasady, skutkuje zbędnością wydania wyroku (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). Wydanie wyroku nie jest natomiast zbędne, jeśli 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).

W tym kontekście należało przypomnieć, że w wyroku z 11 marca 2015 r. o sygn. P 4/14 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 31) Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, rozpoznając połączone pytania prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, stwierdził zgodność m.in. art. 14 ust. 1 u.g.h. z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie przesądził, czy zakwestionowane w pytaniach prawnych o sygn. P 4/14 przepisy u.g.h. mają charakter przepisów technicznych. Rozstrzygał natomiast o skutkach naruszenia 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”. 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 pozaconstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji. (...) Nie można bowiem przyjmować, że każde, choćby drobne naruszenie przepisów proceduralnych, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez dany akt mocy obowiązującej”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że niniejsza sprawa jest tożsama ze sprawą o sygn. P 4/14 w zakresie, w jakim przedmiotem kontroli uczyniono art. 14 ust. 1 u.g.h., a wzorcami art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji. Pytające sądy nie podniosły ani dodatkowych zarzutów, ani dodatkowych twierdzeń lub dowodów. Nie przedstawiono nowych argumentów na rzecz niekonstytucyjności art. 14 ust. 1 u.g.h. Zawarta w pytaniach prawnych argumentacja odnosząca się do art. 14 ust. 1 u.g.h. powielając niedoskonałości argumentacji dotyczącej art. 6 ust. 1

w związku z art. 3 u.g.h. (zob. wyżej pkt 6 tej części uzasadnienia), mieści się w zakresie rozpoznania sprawy o sygn. P 4/14. Zaistniała tym samym ujemna przesłanka procesowa (zbędność orzekania), więc postępowanie zostało umorzone z uwagi na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

8. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wątpliwości pytających sądów, czy dopuszczalne jest pociągnięcie do odpowiedzialności za czyn określony w art. 107 § 1 k.k.s. osób, które prowadzą grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny wbrew zakazom zawartym w przepisach u.g.h., w wypadku uchwalenia tych przepisów z naruszeniem wymogów prawem przewidzianych, nie mogły zostać rozstrzygnięte w procedurze inicjowanej na podstawie art. 193 Konstytucji. Subsumcja oraz ewentualna ocena skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jak również innych wyroków sądów i trybunałów, pozostają w zakresie kognicji pytających sądów i nie stanowią przedmiotu orzekania w postępowaniu inicjowanym pytaniem prawnym. W zakresie tym pytania prawne nie spełniły przesłanki przedmiotowej, toteż postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

**SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR**

sygn.		poz.	str.
K 7/14	– postanowienie z dnia 12 maja 2015 r.,	67	793
Kp 2/13	– wyrok z dnia 26 maja 2015 r.,	65	756
P 18/13	– postanowienie z dnia 19 maja 2015 r.,	70	806
P 46/13	– wyrok z dnia 12 maja 2015 r.,	62	709
P 54/13	– postanowienie z dnia 13 maja 2015 r.,	68	798
P 10/14	– postanowienie z dnia 26 maja 2015 r.,	71	818
P 24/14	– postanowienie z dnia 26 maja 2015 r.,	72	823
P 30/14	– postanowienie z dnia 26 maja 2015 r.,	74	836
P 65/14	– postanowienie z dnia 28 maja 2015 r.,	79	868
P 28/15	– postanowienie z dnia 26 maja 2015 r.,	73	833
P 58/15	– postanowienie z dnia 13 maja 2015 r.,	69	803
P 60/15	– postanowienie z dnia 26 maja 2015 r.,	75	840
SK 6/13	– postanowienie z dnia 26 maja 2015 r.,	76	843
SK 19/13	– postanowienie z dnia 26 maja 2015 r.,	77	852
SK 62/13	– wyrok z dnia 12 maja 2015 r.,	63	732
SK 66/13	– postanowienie z dnia 6 maja 2015 r.,	66	794
SK 1/14	– wyrok z dnia 19 maja 2015 r.,	64	744
U 5/14	– postanowienie z dnia 26 maja 2015 r.,	78	863



## 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. 12.05.2015, P 46/13 (poz. 62), w. 12.05.2015, SK 62/13 (poz. 63), p. 12.05.2015, K 7/14 (poz. 67), p. 13.05.2015, P 54/13 (poz. 68), p. 13.05.2015, P 58/15 (poz. 69), p. 19.05.2015, P 18/13 (poz. 70), p. 26.05.2015, P 10/14 (poz. 71), p. 26.05.2015, P 24/14 (poz. 72), p. 26.05.2015, P 28/15 (poz. 73), p. 26.05.2015, P 30/14 (poz. 74), p. 26.05.2015, P 60/15 (poz. 75), p. 26.05.2015, SK 6/13 (poz. 76), p. 26.05.2015, SK 19/13 (poz. 77), p. 28.05.2015, P 65/14 (poz. 79)

**art. 7** – p. 13.05.2015, P 58/15 (poz. 69), p. 26.05.2015, P 10/14 (poz. 71), p. 26.05.2015, P 28/15 (poz. 73), p. 26.05.2015, P 30/14 (poz. 74), p. 26.05.2015, P 60/15 (poz. 75), p. 26.05.2015, SK 6/13 (poz. 76), p. 28.05.2015, P 65/14 (poz. 79)

**art. 9** – p. 13.05.2015, P 58/15 (poz. 69), p. 26.05.2015, P 10/14 (poz. 71), p. 26.05.2015, P 28/15 (poz. 73), p. 26.05.2015, P 30/14 (poz. 74), p. 26.05.2015, P 60/15 (poz. 75), p. 28.05.2015, P 65/14 (poz. 79)

**art. 16 ust. 2** – w. 26.05.2015, Kp 2/13 (poz. 65)

**art. 17 ust. 1** – p. 26.05.2015, U 5/14 (poz. 78)

**art. 20** – p. 13.05.2015, P 54/13 (poz. 68)

**art. 21 ust. 1 i 2** – p. 26.05.2015, SK 6/13 (poz. 76)

**art. 32** – p. 26.05.2015, SK 19/13 (poz. 77)

**art. 32 ust. 1** – w. 19.05.2015, SK 1/14 (poz. 64), p. 13.05.2015, P 54/13 (poz. 68), p. 26.05.2015, SK 6/13 (poz. 76)

**art. 40 § 1 pkt 9** – p. 26.05.2015, U 5/14 (poz. 78)

**art. 42 ust. 1** – w. 12.05.2015, SK 62/13 (poz. 63), p. 12.05.2015, K 7/14 (poz. 67), p. 26.05.2015, P 10/14 (poz. 71)

**art. 45 ust. 1** – w. 19.05.2015, SK 1/14 (poz. 64), p. 26.05.2015, SK 19/13 (poz. 77)

**art. 64 ust. 1 i 2** – p. 19.05.2015, P 18/13 (poz. 70)

**art. 64 ust. 1-3** – p. 26.05.2015, SK 6/13 (poz. 76)

**art. 64 ust. 2** – p. 13.05.2015, P 54/13 (poz. 68)

**art. 76** – p. 13.05.2015, P 54/13 (poz. 68)

**art. 77 ust. 2** – w. 19.05.2015, SK 1/14 (poz. 64)

**art. 79 ust. 1** – p. 26.05.2015, SK 19/13 (poz. 77)

**art. 92 ust. 1** – p. 26.05.2015, P 24/14 (poz. 72)

**art. 164 ust. 1 i 3** – w. 26.05.2015, Kp 2/13 (poz. 65)

**art. 177** – p. 26.05.2015, SK 19/13 (poz. 77)

**USTAWA** z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444):

**art. 7** – p. 26.05.2015, SK 6/13 (poz. 76)

### 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. 24 ust. 1** – p. 6.05.2015, SK 66/13 (poz. 66)

**art. 39 ust. 1 pkt 1** – w. 12.05.2015, P 46/13 (poz. 62), w. 12.05.2015, SK 62/13 (poz. 63), p. 12.05.2015, K 7/14 (poz. 67), p. 13.05.2015, P 54/13 (poz. 68), p. 13.05.2015, P 58/15 (poz. 69), p. 19.05.2015, P 18/13 (poz. 70), p. 26.05.2015, P 10/14 (poz. 71), p. 26.05.2015, P 24/14 (poz. 72), p. 26.05.2015, P 28/15 (poz. 73), p. 26.05.2015, P 30/14 (poz. 74), p. 26.05.2015, P 60/15 (poz. 75), p. 26.05.2015, SK 6/13 (poz. 76), p. 26.05.2015, SK 19/13 (poz. 77), p. 26.05.2015, U 5/14 (poz. 78), p. 28.05.2015, P 65/14 (poz. 79)

## III

## INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71):

**ogólnie** – p. 26.05.2015, SK 19/13 (poz. 77)

USTAWA z dnia 14 czerwca 1960 r. – **Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.):

**art. 156 § 2 art. 2** – w. 12.05.2015, P 46/13 (poz. 62)

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. – **Kodeks cywilny** (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.):

**art. 945 § 1 i 2** – p. 19.05.2015, P 18/13 (poz. 70)

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

**art. 840** – p. 13.05.2015, P 54/13 (poz. 68)

USTAWA z dnia 26 maja 1982 r. – **Prawo o adwokaturze** (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.):

**art. 16 ust. 2 i 3** – p. 26.05.2015, P 24/14 (poz. 72)

USTAWA z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361, ze zm.):

**art. 10 ust. 1** – p. 26.05.2015, SK 19/13 (poz. 77)

USTAWA z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260, ze zm.):

**art. 6 ust. 1** – w. 26.05.2015, Kp 2/13 (poz. 65)

**art. 6a ust. 1** – w. 26.05.2015, Kp 2/13 (poz. 65)

**art. 7 ust. 1** – w. 26.05.2015, Kp 2/13 (poz. 65)

**art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e** – w. 26.05.2015, Kp 2/13 (poz. 65)

USTAWA z dnia 14 lutego 1991 r. – **Prawo o notariacie** (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.):

**art. 73** – p. 26.05.2015, U 5/14 (poz. 78)

**art. 75** – p. 26.05.2015, U 5/14 (poz. 78)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks postępowania karnego** (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.):

**art. 40 § 1 pkt 7** – p. 6.05.2015, SK 66/13 (poz. 66)

**art. 55 § 1** – w. 19.05.2015, SK 1/14 (poz. 64)

**art. 330 § 2** – w. 19.05.2015, SK 1/14 (poz. 64)

USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741, ze zm.):

**art. 229** – p. 26.05.2015, SK 6/13 (poz. 76)

USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, ze zm.):

**art. 2 pkt 2** – p. 12.05.2015, K 7/14 (poz. 67)

**art. 4** – p. 12.05.2015, K 7/14 (poz. 67)

**art. 5 ust. 1 pkt 1** – p. 12.05.2015, K 7/14 (poz. 67)

**art. 10 ust. 1** – p. 12.05.2015, K 7/14 (poz. 67)

**art. 13** – p. 12.05.2015, K 7/14 (poz. 67)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. – **Prawo bankowe** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1376, ze zm.):

**art. 96 ust. 1** – p. 13.05.2015, P 54/13 (poz. 68)

USTAWA z dnia 10 września 1999 r. – **Kodeks karny skarbowy** (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.):

**art. 107 § 1** – p. 26.05.2015, P 10/14 (poz. 71), p. 28.05.2015, P 65/14 (poz. 79)

USTAWA z dnia 7 stycznia 2000 r. o **zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw** (Dz. U. Nr 6, poz. 70):

**art. 1 pkt 93** – p. 26.05.2015, SK 6/13 (poz. 76)

USTAWA z dnia 28 lipca 2005 r. o **kosztach sądowych w sprawach cywilnych** (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.):

**art. 9 pkt 3** – p. 26.05.2015, P 24/14 (poz. 72)

USTAWA z dnia 19 listopada 2009 r. o **grach hazardowych** (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.):

**ogólnie** – p. 13.05.2015, P 58/15 (poz. 69)

**art. 3** – p. 28.05.2015, P 65/14 (poz. 79)

**art. 6 ust. 1** – p. 26.05.2015, P 10/14 (poz. 71), p. 26.05.2015, P 28/15 (poz. 73), p. 26.05.2015, P 30/14 (poz. 74), p. 26.05.2015, P 60/15 (poz. 75), p. 28.05.2015, P 65/14 (poz. 79)

**art. 14 ust. 1** – p. 26.05.2015, P 10/14 (poz. 71), p. 26.05.2015, P 28/15 (poz. 73), p. 26.05.2015, P 30/14 (poz. 74), p. 26.05.2015, P 60/15 (poz. 75), p. 28.05.2015, P 65/14 (poz. 79)

USTAWA z dnia 16 września 2011 r. o **zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 240, poz. 1431):

**art. 1 pkt 30** – w. 12.05.2015, SK 62/13 (poz. 63)

**art. 10 ust. 1** – w. 12.05.2015, SK 62/13 (poz. 63)

USTAWA z dnia 13 września 2013 r. o **zmianie ustawy o drogach publicznych** (Dz. U. poz. 870):

**art. 1 pkt 2** – w. 26.05.2015, Kp 2/13 (poz. 65)

**art. 2 ust. 1** – w. 26.05.2015, Kp 2/13 (poz. 65)

**art. 2 ust. 2** – w. 26.05.2015, Kp 2/13 (poz. 65)

DEKRET Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o **przeprowadzeniu reformy rolnej** (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13):

**art. 2 ust. 1 lit. e** – p. 26.05.2015, SK 19/13 (poz. 77)

PROTOKÓŁ nr 1 do **Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**, sporządzony w Paryżu w dniu 20 marca 1952 r. ratyfikowany przez Polskę dnia 10 października 1994 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.):

**art. 1** – p. 26.05.2015, SK 6/13 (poz. 76), p. 26.05.2015, SK 19/13 (poz. 77)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w **sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu** (Dz. U. z 2013 r. poz. 461):

**ogólnie** – p. 26.05.2015, P 24/14 (poz. 72)

**§ 7 ust. 1 pkt 1** – p. 26.05.2015, P 24/14 (poz. 72)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w **sprawie organizacji aplikacji notarialnej** (Dz. U. Nr 258, poz. 2169, ze zm.):

**§ 6 ust. 2** – p. 26.05.2015, U 5/14 (poz. 78)

**§ 10** – p. 26.05.2015, U 5/14 (poz. 78)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. **zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej** (Dz. U. poz. 1449):

**§ 2** – p. 26.05.2015, U 5/14 (poz. 78)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. w **sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej** (Dz. U. poz. 1476):

**ogólnie** – p. 26.05.2015, P 24/14 (poz. 72)

§ 1 ust. 1 – p. 26.05.2015, P 24/14 (poz. 72)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. **w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej** (Dz. U. Nr 10, poz. 51, ze zm.):

§ 5 ust. 1 – p. 26.05.2015, SK 19/13 (poz. 77)

*Opracowanie:  
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego*

## SKOROWIDZ RZECZOWY

### **Administracyjne postępowanie:**

- decyzja administracyjna – nieważność: w. 12.05.2015, sygn. P 46/13, poz. 62
- zob. legalizm [zasada] (art. 7 Konstytucji): w. 12.05.2015, sygn. P 46/13, poz. 62
- rażące naruszenie prawa: w. 12.05.2015, sygn. P 46/13, poz. 62

### **Cywilne postępowanie:**

- terminy:
  - zob. zasady współżycia społecznego [w: cywilne prawo]

### **Cywilne prawo:**

- zasady współżycia społecznego: p. 19.05.2015, sygn. P 18/13, poz. 70

### **Karne postępowanie**

- oskarżyciel posiłkowy:
  - subsydiarny: w. 19.05.2015, sygn. SK 1/14, poz. 64
  - zob. dostęp do sądu [w: Prawo do sądu [zasada] (art. 45 Konstytucji)]

**Legalizm [zasada] (art. 7 Konstytucji):** w. 12.05.2015, sygn. P 46/13, poz. 62

- zob. zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa [zasada]

**Nullum crimen et nulla poena sine lege [zasada] (art. 42 Konstytucji):** w. 12.05.2015, sygn. SK 62/13, poz. 63

### **Prawo do sądu [zasada] (art. 45 Konstytucji):**

- dostęp do sądu: w. 19.05.2015, sygn. SK 1/14, poz. 64

### **Pytanie prawne:**

- przesłanki dopuszczalności:
  - funkcjonalna: p. 19.05.2015, sygn. P 18/13, poz. 70; p. 26.05.2015, sygn. P 24/14, poz. 72

**Równość [zasada] (art. 32 Konstytucji):** w. 19.05.2015, sygn. SK 1/14, poz. 64

### **Samorząd terytorialny (art. 16, 163-172 Konstytucji):**

- mienie komunalne (drogi publiczne):
  - zob. samodzielność samorządu terytorialnego [zasada] (art. 16 Konstytucji) [w: Samorząd terytorialny (art. 16, 163-172 Konstytucji)]
  - zmiana kategorii: w. 26.05.2015, sygn. Kp 2/13, poz. 65
- samodzielność samorządu terytorialnego [zasada] (art. 16 Konstytucji): w. 26.05.2015, sygn. Kp 2/13, poz. 65
  - samodzielność zadaniowa: w. 26.05.2015, sygn. Kp 2/13, poz. 65

### **Skarga konstytucyjna (art. 79 Konstytucji):**

- przesłanki materialne dopuszczalności:
  - wskazanie, w jaki sposób skarżący został osobiście i bezpośrednio naruszony w jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji: p. 26.05.2015, sygn. SK 6/13, poz. 76

### **Własność i inne prawa majątkowe (art. 64 Konstytucji):**

- wywłaszczenie: p. 26.05.2015, sygn. SK 6/13, poz. 76

**Zaufanie obywatela do Państwa i stanowionego przez nie prawa [zasada]:** w. 12.05.2015, sygn. P 46/13, poz. 62

### **Źródła prawa (art. 87-94 Konstytucji):**

- akt prawa miejscowego: w. 26.05.2015, sygn. Kp 2/13, poz. 65.

*Opracowanie: Marcin Zieliński  
Redakcja: Kamil Zaradkiewicz  
Zespół Orzecznictwa i Studiów*

---

Wydawca: Biuro Trybunału Konstytucyjnego  
Przygotowanie i opracowanie: Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego

---

Drukowano z polecenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego  
Druk: [www.pracowniacc.pl](http://www.pracowniacc.pl)  
Nakład: 200 egz.

ISSN 1428-6521