



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 30 czerwca 2015 r.

Nr 6 (184)

## TREŚĆ

poz.

str.

### WYROKI I POSTANOWIENIA

80 – wyrok z dnia 2 czerwca 2015 r.,	sygn. K 1/13 .....	881
81 – wyrok z dnia 9 czerwca 2015 r.,	sygn. SK 47/13 .....	898
82 – wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r.,	sygn. K 25/12.....	933
83 – wyrok z dnia 22 czerwca 2015 r.,	sygn. SK 29/13 .....	971
84 – wyrok z dnia 23 czerwca 2015 r.,	sygn. SK 32/14 .....	1014
85 – postanowienie z dnia 2 czerwca 2015 r.,	sygn. P 35/15.....	1051
86 – postanowienie z dnia 2 czerwca 2015 r.,	sygn. P 38/15.....	1058
87 – postanowienie z dnia 2 czerwca 2015 r.,	sygn. P 52/15.....	1063
88 – postanowienie z dnia 2 czerwca 2015 r.,	sygn. P 72/15.....	1069
89 – postanowienie z dnia 3 czerwca 2015 r.,	sygn. P 41/14.....	1074
90 – postanowienie z dnia 9 czerwca 2015 r.,	sygn. P 46/15.....	1079
91 – postanowienie z dnia 9 czerwca 2015 r.,	sygn. P 79/15.....	1085
92 – postanowienie z dnia 16 czerwca 2015 r.,	sygn. K 30/13.....	1088
93 – postanowienie z dnia 22 czerwca 2015 r.,	sygn. P 68/14.....	1093
94 – postanowienie z dnia 24 czerwca 2015 r.,	sygn. P 15/14.....	1103
95 – postanowienie z dnia 24 czerwca 2015 r.,	sygn. P 31/14.....	1106
96 – postanowienie z dnia 24 czerwca 2015 r.,	sygn. P 75/14.....	1108
97 – postanowienie z dnia 24 czerwca 2015 r.,	sygn. P 84/15.....	1118
98 – postanowienie z dnia 30 czerwca 2015 r.,	sygn. U 9/14.....	1123
Skorowidze:		
– orzeczeń według sygnatur .....		1126
– aktów normatywnych.....		1127
– rzeczowy .....		1131



80

**WYROK**  
z dnia 2 czerwca 2015 r.  
**Sygn. akt K 1/13\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 2 czerwca 2015 r., wniosku Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych o zbadanie zgodności: art. 2 ust. 1, 2 i 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, ze zm.) z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 Konwencji (nr 87) dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125),

o r z e k a:

**1. Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167) w zakresie, w jakim ogranicza wolność tworzenia i wstępowania do związków zawodowych osobom wykonującym pracę zarobkową niewymienionym w tym przepisie, jest niezgodny z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 2 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji.**

**3. Art. 2 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji oraz z art. 2 Konwencji (nr 87) dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125).**

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. We wniosku z 27 czerwca 2012 r. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (dalej: OPZZ) wniosło o zbadanie zgodności art. 2 ust. 1, 2 i 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854; dalej: ustawa o związkach zawodowych) z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 12 czerwca 2015 r. w Dz. U. poz. 791.

oraz art. 2 Konwencji (nr 87) dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125, dalej: konwencja nr 87).

OPZZ zakwestionował art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, w myśl którego możliwość tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich mają pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie są pracodawcami.

Drugim kwestionowanym przepisem jest art. 2 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z tym unormowaniem, osobom wykonującym pracę nakładczą przysługuje prawo wstępowania do związków zawodowych działających w zakładzie pracy, z którym nawiązały umowę o pracę nakładczą.

Trzeci przepis kwestionowany we wniosku OPZZ to art. 2 ust. 5 ustawy o związkach zawodowych. Przepis ten stanowi, że możliwość tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich w zakładach pracy przysługuje również osobom skierowanym do tych zakładów w celu odbycia służby zastępczej.

1.1. Zdaniem wnioskodawcy, obowiązujący art. 2 ustawy o związkach zawodowych nie odpowiada standardom określonym w prawie międzynarodowym w zakresie możliwości tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich. Zgodnie z art. 2 konwencji nr 87, pracownicy i pracodawcy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, mają prawo, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia, tworzyć organizacje według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, z zastrzeżeniem konieczności stosowania się do ich statutów. Wnioskodawca stwierdził, że kwestionowane przepisy ustawy o związkach zawodowych w sposób nieuzasadniony ograniczają prawo koalicji związkowej. Wynikać ma to jakoby z błędnego i nieprecyzyjnego tłumaczenia słów użytych w wersjach autentycznych konwencji nr 87. Użyte w tekście tej konwencji słowa: „workers” oraz „travailleurs” oznaczają każdą osobę wykonującą pracę zarobkową. W ustawie o związkach zawodowych posłużono się natomiast słowem „pracownicy”, które odnosi się do osób wykonujących – co do zasady – pracę na podstawie stosunku pracy. Zbyt wąskie rozumienie pojęcia „pracownik” uniemożliwia tworzenie związków zawodowych i wstępowanie do nich osobom niebędącym pracownikami w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy). Osoby te zostały zatem pozbawione przez ustawodawcę prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych, wynikającego z art. 2 Konwencji.

W ocenie wnioskodawcy, użycie w konwencji nr 87 sformułowania „pracownicy bez jakiegokolwiek rozróżnienia” oznacza zagwarantowanie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych wszystkim osobom wykonującym zarobkowo pracę zawodową. Rozumienie to pozostaje zbieżne z treścią art. 9 tej konwencji, który dopuszcza ograniczenia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych funkcjonariuszy policji oraz osób odbywających służbę w siłach zbrojnych. Przepis ten traktowany jest jako wyjątek od art. 2 tej konwencji. Szerokie rozumienie pojęcia „pracownik” przyjmowane jest w doktrynie. Obejmuje ono zarówno zatrudnienie na podstawie różnorodnych umów cywilnoprawnych, jak i samozatrudnienie.

Ograniczenie prawa koalicji związkowej pracowników świadczących pracę na innych podstawach niż wskazane w art. 2 ustawy o związkach zawodowych, oznaczać ma – w ocenie wnioskodawcy – dyskryminację tych pracowników. Chodzi tutaj o grupę ok. 800 tys. pracowników, których prawa i interesy nie mogą być reprezentowane przez organizacje związkowe. Zdaniem wnioskodawcy, związki zawodowe są jedyną organizacją powołaną do reprezentowania i obrony praw i interesów osób wykonujących pracę zarobkową. Wynikać to ma z przysługującego im m.in. prawa prowadzenia rokowań czy wszczęcia sporu zbiorowego. Uprawnień takich nie mają inne podmioty – np. stowarzyszenia czy fundacje – przez co nie mogą służyć realizacji celów wyznaczonych w konwencji nr 87.

1.2. Wskazane we wniosku przepisy ustawy o związkach zawodowych pozostają również – zdaniem OPZZ – w sprzeczności z art. 12 oraz art. 59 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowane przepisy pozbawiają możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy. Takie wykluczenie narusza ma powołane wzorce kontroli, gwarantujące wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Wolność ta stanowi jeden z elementów szerzej ujmowanej wolności zrzeszania się, której ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Obowiązujące uregulowanie w ustawie o związkach zawodowych wyklucza całkowicie możliwość tworzenia związków przez osoby niemające statusu pracownika w rozumieniu kodeksu pracy i wstępowania do nich takich osób.

W ocenie wnioskodawcy, art. 2 ustawy o związkach zawodowych nie znajduje uzasadnienia także w świetle przesłanek ograniczania konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Co więcej, w myśl art. 59 ust. 4 Konstytucji, zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

Unormowania te nie wyłączają natomiast wolności zrzeszania się w związkach zawodowych osób wykonujących pracę na innej podstawie prawnej niż umowa o pracę.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 21 listopada 2013 r. przedstawił stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 2 ust. 1, 2 i 5 ustawy o związkach zawodowych, w zakresie, w jakim ogranicza prawo tworzenia związków zawodowych lub wstępowania do nich tylko do pracowników, którzy świadczą pracę na podstawie stosunku pracy, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej, wykonujących pracę nakładczą oraz skierowanych do zakładów pracy w celu odbycia służby zastępczej, jest niezgodny z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 konwencji nr 87.

W obecnym stanie prawnym możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych przysługuje zarówno pracownikom w rozumieniu art. 2 kodeksu pracy, jak i innym podmiotom wykonującym pracę na podstawie niektórych umów cywilnoprawnych, bezrobotnym, emerytom oraz rencistom. Tak wyznaczona grupa uprawnionych nie obejmuje jednak wszystkich osób objętych zakresem regulacji art. 2 konwencji nr 87. Przepis ten ustanawia bowiem wolność zrzeszania się w organizacjach związkowych wszystkich osób pracujących, bez żadnego rozróżnienia, także osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym wykonujących pracę nakładczą, a także osób samozatrudnionych. Cechą charakterystyczną wyróżniającą zakres podmiotowy wolności zrzeszania się w związkach zawodowych jest – na gruncie konwencji nr 87 – wyłącznie wykonywanie pracy. Ograniczenie tego prawa w art. 2 ust. 1, 2 i 5 ustawy o związkach zawodowych świadczy o niezgodności tych uregulowań z art. 2 konwencji.

W ocenie Marszałka Sejmu, ustawowe ograniczenia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych nie mogą przekraczać granic wyznaczonych przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Ograniczenia wynikające z konwencji nr 87 odnoszą się tylko do funkcjonariuszy policji i żołnierzy, których ustawodawca krajowy może wyłączyć z kręgu uprawnionych do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych (art. 9 tej konwencji). Dalej idące ograniczenia, wprowadzone w art. 2 ust. 1, 2 i 5 ustawy o związkach zawodowych, przesądzają o niezgodności tych przepisów z art. 59 ust. 4 Konstytucji. Oznacza to jednocześnie – zdaniem Marszałka – niezgodność kwestionowanych przepisów ustawy o związkach zawodowych z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji.

Uzupełniając swoje stanowisko, Marszałek Sejmu stwierdził także, że kwestionowane przepisy ustawy o związkach zawodowych nie spełniają wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trudno jest bowiem znaleźć racjonalny argument przemawiający za ograniczeniem możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych osobom wykonującym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych oraz osobom samozatrudnionym podczas, gdy prawo to przysługuje m.in. osobom wykonującym umowę agencyjną, czy też członkom spółdzielni produkcyjnych.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 1 sierpnia 2013 r., zajął stanowisko, że art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych w zakresie, w jakim ogranicza prawo tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich tylko do pracowników, którzy świadczą pracę na podstawie stosunku pracy, jest niezgodny z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 2 konwencji nr 87. Prokurator wniósł również, aby postępowanie w zakresie badania zgodności art. 2 ust. 2 i 5 ustawy o związkach zawodowych z powołanymi wzorcami kontroli zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Ustawa o związkach zawodowych posługuje się wąskim rozumieniem pojęcia „pracownik”, wiążąc je ściśle z definicją zawartą w kodeksie pracy. Prowadzi to do ograniczenia prawa tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich niektórych zatrudnionych. Jest to nieuzasadnione w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, tym bardziej że prawo do zrzeszania się w związki zawodowe przysługuje wybranym podmiotom wykonującym pracę zarobkową na podstawie umów cywilnoprawnych (agenci), osobom wykonującym pracę nakładczą oraz osobom odbywającym służbę zastępczą. Związki zawodowe są organizacjami powołanymi do reprezentowania i obrony praw ludzi pracy oraz obrony ich interesów zawodowych i socjalnych. Prawo tworzenia tych organizacji i przystępowania do nich powinno zatem uwzględniać różnorodność podstaw zatrudnienia, nie wyłączając umów cywilnoprawnych czy samozatrudnienia. Z tego względu kwestionowane przepisy ustawy o związkach zawodowych mają być niezgodne z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji.

Wykładnia konwencji nr 87 dokonywana na gruncie prawa krajowego powinna uwzględniać sposób jej interpretacji przyjęty przez odpowiednie organy międzynarodowe. W tym kontekście Prokurator Generalny przywołał zalecenia sformułowane przez Komitet Wolności Związkowej Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące wolności zrzeszania się w związkach zawodowych (sprawa nr 2888, [www.ilo.org](http://www.ilo.org)). W dokumencie podkreślono, że podstawa prawna wykonywania pracy nie może stanowić kryterium wyznaczającego krąg osób uprawnionych do tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich. Z tego względu art. 2 ust. 1 ustawy o związkach

zawodowych narusza standardy dopuszczalnych ograniczeń prawa swobodnego zrzeszania się w związkach zawodowych, przewidziane w konwencji nr 87.

Prokurator zwrócił uwagę na konieczność umorzenia postępowania w odniesieniu do zakwestionowanych we wniosku art. 2 ust. 2 i 5 ustawy o związkach zawodowych. W jego ocenie przepisy te nie pozostają w związku treściowym z regulacją ustanawiającą prawo tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich. Poszerzają one jedynie krąg podmiotów uprawnionych do zrzeszania się w związkach zawodowych w stosunku do ogólnego unormowania wynikającego z art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. Zarzuty stawiane przez wnioskodawcę względem art. 2 ust. 2 i 5 wspomnianej ustawy nie zostały uzasadnione i nie znajdują – zdaniem Prokuratora Generalnego – oparcia w powołanych we wniosku wzorcach kontroli.

## II

Na rozprawie 2 czerwca 2015 r. wnioskodawca, przedstawiciel Sejmu oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot wniosku, wzorce kontroli i stawiane zarzuty.

1.1. Przedmiotem wniosku Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (dalej: OPZZ) uczyniono trzy przepisy ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167; dalej: ustawa o związkach zawodowych lub ustawa). Kwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:

– art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych – „Prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie są pracodawcami”,

– art. 2 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych – „Osobom wykonującym pracę nakładczą przysługuje prawo wstępowania do związków zawodowych działających w zakładzie pracy, z którym nawiązały umowę o pracę nakładczą”,

– art. 2 ust. 5 ustawy o związkach zawodowych – „Prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych w zakładach pracy przysługuje również osobom skierowanym do tych zakładów w celu odbycia służby zastępczej”.

1.2. Wzorcami kontroli kwestionowanych przepisów ustawy o związkach zawodowych stały się – po pierwsze – unormowania wynikające z wiążących Polskę umów międzynarodowych. Wnioskodawca kwestionuje zgodność przepisów ustawy o związkach zawodowych z art. 2 Konwencji (nr 87) dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125; dalej: konwencja nr 87). Zgodnie z tym przepisem konwencji nr 87, pracownicy i pracodawcy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, mają prawo, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia, tworzyć organizacje według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, z obowiązkiem wszakże stosowania się do ich statutów.

Oprócz tego jako wzorce kontroli kwestionowanych przepisów ustawy o związkach zawodowych wskazano wyraźnie art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 12 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. W myśl art. 59 ust. 1 Konstytucji, zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.

W uzasadnieniu wniosku OPZZ wskazano, że kwestionowane przepisy w nadmiernym stopniu ograniczają wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Zdaniem wnioskodawcy, żadna z wartości konstytucyjnych nie uzasadnia posługiwania się rozwiązaniami, które wyłączają tę wolność w odniesieniu do pewnej kategorii podmiotów. Brak jest również możliwości wyłączenia wolności zrzeszania się w związku zawodowe na podstawie wiążących Polskę umów międzynarodowych. W tym kontekście wzorcami kontroli zakwestionowanych przepisów ustawy o związkach zawodowych stały się również art. 31 ust. 3 oraz art. 59 ust. 4 Konstytucji.

1.3. Zdaniem wnioskodawcy, zarówno konwencja nr 87, jak i powołane unormowania konstytucyjne gwarantują wolność zrzeszania się w związkach zawodowych wszystkim osobom wykonującym zarobkowo pracę

zawodową. Rolą państwa, w tym ustawodawcy, jest stworzenie warunków realizacji tak szeroko ujmowanej wolności. Kwestionowane rozwiązania ustawowe gwarantują wolność zrzeszania się w związkach zawodowych wyłącznie pewnej kategorii pracowników. Pomijają natomiast osoby wykonujące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy. W efekcie art. 2 ust. 1, 2 i 5 ustawy o związkach zawodowych wprowadzają ograniczenie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych osób, które nie są wymienione w tych przepisach. Ograniczenie to nie ma – zdaniem wnioskodawcy – konstytucyjnego uzasadnienia w świetle przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie jest także uzasadnione na gruncie wiążących Polskę umów międzynarodowych, przez co narusza także dyspozycję art. 59 ust. 4 Konstytucji.

Istotą zarzutu sformułowanego we wniosku jest stwierdzenie, że zakres ustawowych gwarancji wolności zrzeszania się w związkach zawodowych jest zbyt wąski w stosunku do obowiązujących unormowań wynikających z Konstytucji i z konwencji nr 87. Zdaniem wnioskodawcy, rozwiązanie przyjęte w ustawie o związkach zawodowych jest niepełne. Uniemożliwia zrzeszanie się w związki zawodowe pewnej grupie osób, którym ta wolność przysługuje na podstawie art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 konwencji nr 87.

Wnioskodawca nie podważa treści art. 2 ust. 1, 2 i 5 ustawy o związkach zawodowych z uwagi na to, co w tych przepisach zostało uregulowane. Nie kwestionuje bowiem wolności tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich przez osoby wskazane w tych przepisach. Stwierdza jedynie, że wolność ta powinna zostać zagwarantowana na poziomie ustawowym również innym osobom.

## 2. Wolność zrzeszania się.

2.1. Zgodnie z art. 58 ust. 1 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Zgodnie z systematyką rozdziału II Konstytucji, wskazany przepis wyraża jedną z wolności politycznych odnoszących się w swym zasadniczym wymiarze do uczestnictwa jednostek w życiu publicznym, ustalania i realizowania wspólnie określonych celów, uzyskiwania informacji o sposobie działania organów władzy publicznej oraz udziału w ich powoływaniu. Widziany w tym kontekście art. 58 ust. 1 Konstytucji określa sferę wolności jednostki, wskazując na swobodę podejmowania określonych działań. Stanowi także – m.in. oprócz wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji) – jeden z elementów determinujących status jednostki w relacji do państwa. Jest przez to rozstrzygnięciem mającym istotne znaczenie w perspektywie konstytucyjnego modelu ustrojowego.

Przepis art. 58 ust. 1 Konstytucji wyraża wolność człowieka. Odnosi się zatem do określonej sfery autonomicznego działania osób, które w tym konkretnym zakresie mają pozostać wolne od ingerencji władzy publicznej. Korzystanie z wolności nie może być reglamentowane przez państwo. Rolą państwa jest stworzenie warunków umożliwiających jednostce korzystanie z wolności. Dotyczy to w szczególności ustawodawcy, który powinien zagwarantować jednostkom realizowanie wolności w takim wymiarze, jaki wynika z unormowań stojących wyżej niż ustawa w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

2.2. Istotą wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji) jest wspólne działanie zmierzające do osiągnięcia uprzednio przyjętego celu. Każde zrzeszenie skupia jakąś grupę ludzi identyfikujących się z konkretnym zagadnieniem, problemem czy kwestią obecną w przestrzeni społecznej. Osoby te, dzięki swojej zbiorowej aktywności, chcą w określonym czasie doprowadzić do uzyskania założonych rezultatów. Najczęściej dopiero dzięki wspólnemu działaniu mogą one skutecznie chronić swoje różne interesy.

Korzystanie z wolności zrzeszania się zakłada – co do zasady – przyznanie jednostkom swobody wyznaczania celów, które chcą realizować. Wiąże się również z możliwością autonomicznego określania sposobu działania, które ma służyć osiągnięciu przyjętego celu.

Istotną cechą każdego zrzeszenia jest istnienie sprawy mającej znaczenie dla danej zbiorowości. Prowadzi to do powstania intelektualnej relacji między osobami i skłania je do podejmowania wspólnych działań. Chodzi przy tym o działania, które mają charakter zorganizowany i zaplanowany. Ten szczególny aspekt zbiorowej aktywności osób skupionych wokół konkretnej sprawy wyróżnia zrzeszenie na tle innych form wspólnego wyrażania określonych stanowisk, przede wszystkim względem różnego rodzaju zgromadzeń (art. 57 Konstytucji). Podstawową cechą zrzeszenia jest bowiem istnienie zorganizowanej i sformalizowanej struktury, która integruje członków danej zbiorowości oraz stanowi konieczną formę ich wspólnej działalności.

2.3. Zrzeszenie tworzy zawsze zidentyfikowana grupa osób, które dobrowolnie decydują się na członkostwo w danej organizacji. Zapewnienie wolności zrzeszania się (art. 12 i art. 58 ust. 1 Konstytucji) musi się zatem wiązać z wyznaczeniem odpowiednich form, w których możliwe jest korzystanie z tej wolności.

Zagadnienie to stało się przedmiotem regulacji już w I rozdziale Konstytucji. Podkreśla to znaczenie wolności zrzeszania się nie tylko w perspektywie statusu jednostki, ale również jako jednego z podstawowych

elementów konstytucyjnego modelu ustrojowego państwa. Zgodnie z art. 12 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. To rozbudowane wyliczenie charakteryzuje wielość form umożliwiających jednostkom podejmowanie zorganizowanego działania. Działanie to – stosownie do okoliczności i bieżących potrzeb – może być realizowane w jednej lub wielu z wyróżnionych i odrębnie określonych organizacji. Może być także podejmowane w formie każdego innego niż wskazane dobrowolnego zrzeszenia pewnej grupy osób. Wyliczenie w art. 12 Konstytucji nie wyczerpuje zakresu prawnej regulacji form zrzeszania się przewidzianych na poziomie konstytucyjnym. Zbiorowa aktywność jednostek może się wyrażać m.in. w tworzeniu i działaniu partii politycznych (art. 11 Konstytucji), może przybierać formę organizacji pracodawców (art. 59 ust. 1 Konstytucji), może wreszcie realizować się w ramach samorządu zawodowego oraz innych rodzajów samorządów (art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Wolność zrzeszania się, wyrażająca się podejmowaniem wspólnych działań w ramach przewidzianej prawem struktury organizacyjnej, może być realizowana w bardzo różnych formach odpowiadających celom wyznaczonym przez jednostki. Nie każda organizacja wspomniana na gruncie konstytucyjnym powinna być jednak wykorzystywana do osiągnięcia każdego, wspólnie określonego celu. Potwierdza to choćby uregulowanie już na poziomie konstytucyjnym charakterystyki zakresu działania partii politycznej, której celem jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (art. 11 ust. 1 Konstytucji). Bez wątplenia pojęciami zastanymi, określającymi szczególne cechy zrzeszenia, są kościoły, stowarzyszenia czy – bardziej specyficzne – fundacje.

Wolność zrzeszania realizowana jest zawsze za pośrednictwem określonej organizacji, której funkcjonowanie jest przejawem korzystania przez jednostki z przysługującej im wolności. Różne formy zrzeszania się przewidziane na gruncie konstytucyjnym nie mają jednak względem siebie charakteru konkurencyjnego. Są przypisane do realizowania odmiennych celów. To zaś idzie w parze z koniecznością zróżnicowania zakresu uprawnień powierzonych poszczególnym zrzeszeniom. Nie każde zrzeszenie działające w formie przewidzianej prawem ma mieć zatem te same instrumenty realizacji swoich celów.

2.4. Korzystanie z wolności zrzeszania się nie jest równoznaczne z przyznaniem jednostkom całkowitej dowolności w odniesieniu do kreowania i funkcjonowania zrzeszeń. Ograniczenia przewidziane na poziomie konstytucyjnym dotyczą – po pierwsze – celów i metod działania takich podmiotów (art. 13, art. 58 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji). Jednostki dysponują – co do zasady – swobodą określania celów, jakie chcą osiągnąć, korzystając z wolności zrzeszania się. Mogą też wybrać odpowiednie do tego sposoby i formy działania. Granicą swobody w tym wymiarze są unormowania konstytucyjne i niekiedy także ustawowe, które wyłączają możliwość dążenia do niektórych celów; podobnie też wyłączają możliwość podejmowania określonych działań, mających służyć ich realizacji.

Konstytucja przewiduje również wprowadzenie ograniczeń o charakterze formalnym. Polegają one na objęciu określonych rodzajów zrzeszeń obowiązkiem rejestracji zgodnie z trybem przewidzianym przez ustawodawcę. Jednocześnie dopuszcza się poddanie zrzeszeń nadzorowi odpowiednich organów władzy publicznej (art. 58 ust. 3 Konstytucji).

Trzecim ważnym elementem konstytucyjnej regulacji wolności zrzeszania się jest przyznanie sądom kompetencji w zakresie orzekania w sprawie odmowy rejestracji lub zakazu działania zrzeszeń (art. 58 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji). Unormowanie to potwierdza, że korzystanie z wolności zrzeszania się nie ma charakteru absolutnego i musi się zawsze mieścić w granicach wyznaczonych przez prawo. Powierzenie sądom rozstrzygnięcia o tym, czy granice te zostały przekroczone, ma jednocześnie bardzo istotne znaczenie gwarancyjne dla jednostek. Chroni przed arbitralnym działaniem państwa.

### 3. Wolność zrzeszania się w związku zawodowym.

3.1. Wolność zrzeszania się, gwarantowana w sposób ogólny w art. 58 ust. 1 Konstytucji, została uszczegółowiona w art. 59 Konstytucji. Przepis ten, potwierdzając unormowanie wynikające z art. 12 Konstytucji, przewiduje wolność zrzeszania się w konkretnej formie organizacyjnej: w związku zawodowym, organizacji społeczno-zawodowej rolników bądź organizacji pracodawców. W ten sposób wolność związkowa, mająca swoją podstawę w art. 12 i w art. 59 ust. 1 Konstytucji, nie wyczerpuje sama w sobie wolności zrzeszania się. Stanowi jedynie część większej całości, jaką jest ogólniejsza wolność zrzeszania się różnych grup obywateli (zob. m.in. wyroki z: 7 marca 2000 r., sygn. K 26/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 57, cz. I, pkt 1; 12 lipca 2010 r., sygn. P 4/10, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 58, cz. III, pkt 3.2.1).

Art. 59 Konstytucji ma – jeśli chodzi o zakres normowania – charakter bardzo zróżnicowany. W ust. 1 wymieniono trzy typy podmiotów, w ramach których jednostki mogą realizować wolność zrzeszania się (związki



zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, organizacje pracodawców). W kolejnych jednostkach redakcyjnych tego przepisu mowa jest o uprawnieniach przysługujących tym podmiotom. Na podstawie ust. 2 uprawnienia te przyznano związkom zawodowym oraz pracodawcom i ich organizacjom (prawo do rokowań, prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień). W ust. 3 uregulowano uprawnienia przypisane wyłącznie związkom zawodowym (prawo do strajku i innych form protestu). W art. 59 ust. 4 Konstytucji sformułowano natomiast zasadę ograniczania wolności związkowych. Ich ustawowe ograniczenie dopuszczalne jest jedynie w takim wymiarze, w jakim wynika z wiążących Polskę umów międzynarodowych.

3.2. Wyodrębnienie związków zawodowych i organizacji pracodawców w art. 59 ust. 1 Konstytucji spośród innych form zrzeszania się, a następnie przyznanie tym podmiotom szczególnych uprawnień, wiąże się z ukierunkowaniem ich działalności na realizację konkretnego celu. Jest nim ochrona interesów osób wykonujących pracę zarobkową i pracodawców. Wyraźna identyfikacja tego celu oraz powierzenie jego realizacji wskazanym typom podmiotów stanowiących formy zrzeszania się jednostek wiąże się z przyjętą w Konstytucji koncepcją ustrojową. Jej ważnymi elementami są m.in. zasada pomocniczości, wyrażona we wstępie do Konstytucji, zasada dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji) oraz zasada ochrony pracy (art. 24 Konstytucji). Korzystanie z wolności przewidzianych w art. 59 Konstytucji należy zatem postrzegać jako instrument realizacji wartości konstytucyjnych odnoszących się do praw i obowiązków partnerów społecznych związanych ze stosunkiem pracy.

3.3. Związek zawodowy, jako jeden z podmiotów wskazanych w art. 59 ust. 1 Konstytucji, odgrywa szczególną rolę w sferze ochrony interesów osób wykonujących pracę zarobkową w sprawach dotyczących stosunku pracy. Z tego względu związek zawodowy został na gruncie konstytucyjnym wyposażony w konkretne instrumenty służące rozwiązywaniu problemów zaistniałych w relacjach towarzyszących wykonywaniu pracy. Chodzi tu o relacje łączące osoby wykonujące pracę oraz podmioty, na rzecz których jest ona świadczona. Podejmując działania w tym obszarze związek zawodowy ma prawo do rokowań oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (art. 59 ust. 2 Konstytucji). Został też wyposażony w prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie (art. 59 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji).

Uprawnienia przysługujące związkom zawodowym wyznaczają określone formy działania tych podmiotów. Przesądzają również o ich charakterze prawnym. Związek zawodowy został ukształtowany na poziomie konstytucyjnym jako organizacja funkcjonująca w określonym układzie wzajemnych relacji osób wykonujących pracę oraz pracodawców. W tym układzie związki zawodowe mogą m.in. prowadzić rokowania będące przejawem dialogu partnerów społecznych, którzy dążą do koncyliacyjnego rozstrzygnięcia zaistniałych między nimi kwestii spornych (por. wyrok z 28 kwietnia 2009 r., sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54, cz. III, pkt 2.3.2). Efektem dialogu mogą być zawierane porozumienia, w tym układy zbiorowe pracy. Określają one formalnie stanowiska obu stron, ich prawa i obowiązki, a niekiedy modyfikują nawet – w granicach określonych ustawami – regulacje przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Korzystanie przez związki zawodowe z ich konstytucyjnych uprawnień możliwe jest zatem w relacji do podmiotów bądź organizacji, w realiach społecznej gospodarki rynkowej przeważnie o charakterze niepublicznym, reprezentujących drugą stronę prowadzonego dialogu społecznego.

Prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, podobnie jak prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień zostały – na poziomie konstytucyjnym – przypisane wyłącznie związkom zawodowym oraz odpowiednio pracodawcom i ich organizacjom. Uprawnienie przewidziane w art. 59 ust. 2 Konstytucji nie może być przez to realizowane przez żaden inny podmiot działający jako jedna z przewidzianych przez prawo form zrzeszania się. Tylko związki zawodowe zostały również wyposażone – na podstawie art. 59 ust. 3 Konstytucji – w prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu. W ten sposób związki, występując w roli reprezentanta określonej zbiorowości, są podmiotem uprawnionym do prowadzenia rokowań, których formalnym wyrazem mogą być zawarte porozumienia. Fiasko koncyliacyjnej metody rozwiązywania sporów między osobami wykonującymi pracę oraz tymi, na rzecz których jest ona świadczona, może skutkować podjęciem – ale wyłącznie przez związek zawodowy – działań konfrontacyjnych, których formę stanowi strajk. Na tym tle widać wyraźnie społeczne znaczenie związku zawodowego. Jest to zrzeszenie, które – po pierwsze – umożliwia współpracę między partnerami społecznymi oraz – po drugie – podejmuje działania mające na celu sprawiedliwe rozłożenie zysku z pracy realizowanej przez pracowników, ale w ramach majątku należącego do osób trzecich – pracodawców.

3.4. Związek zawodowy został ukształtowany na poziomie konstytucyjnym jako organizacja mająca szczególne znaczenie w sferze ochrony interesów osób wykonujących pracę zarobkową w sprawach dotyczących stosunku pracy. Wykonywanie tej funkcji powiązane zostało z przyznaniem związkom zawodowym instrumentów

służących rozwiązywaniu problemów zaistniałych w relacjach z pracodawcami oraz ich organizacjami. Charakter prawny związku zawodowego wyznaczony na gruncie konstytucyjnym, determinuje w zasadniczym wymiarze zakres swobody ustawodawcy wprowadzającego bardziej szczegółowe unormowania dotyczące funkcjonowania takiej organizacji. Ustawodawca nie może określić warunków korzystania z wolności zrzeszania się w związku zawodowym w taki sposób, który doprowadziłby w praktyce do pozbawienia tej organizacji jej konstytucyjnie identyfikowanej specyfiki. Chodzi tu zarówno o odpowiednie ukształtowanie sfery podmiotowej korzystania ze wspomnianej wolności, jak również o takie odwzorowanie konstytucyjnych uprawnień związku zawodowego, które pozwoli zachować tożsamość tego podmiotu, a przez to odróżnić go od innych zrzeszeń o celach określonych w Konstytucji. Z tego względu związek zawodowy powinien funkcjonować jako organizacja, która skupia osoby wykonujące pracę zarobkową, działa na rzecz ochrony ich praw związanych z wykonywaniem pracy, a przez to także występuje w relacji do podmiotu stanowiącego drugą stronę stosunku pracy. Ustawodawca ma pewien margines swobody regulacyjnej. Może m.in. ustanawiać granice korzystania z wolności zrzeszania się w związku zawodowym ze względu na to, by nie zacierać różnicy między związkiem zawodowym a innymi formami zrzeszeń, np. stowarzyszeniem, partią polityczną czy kościołem.

3.5. Ważny kontekst analizy wolności zrzeszania się w związku zawodowym stanowi unormowanie zawarte w art. 11 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5, i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC). Wspomniany przepis EKPC gwarantuje każdemu m.in. prawo do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) zakres prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych ujmowany jest bardzo szeroko. Objęcie zakresem gwarancji przewidzianych w art. 11 ust. 1 EKPC było oceniane przez ETPC pod kątem istnienia określonej relacji zatrudnienia, łączącej dwie strony stosunku pracy. Relacja ta nie była jednak powiązana z formą świadczenia pracy. ETPC wskazywał jedynie na pewne elementy sytuacji prawnej jednostki uzasadniające uznanie jej za pracownika, a tym samym skutkujące przyznaniem jej praw na podstawie art. 11 ust. 1 EKPC. Podstawowym elementem jest przede wszystkim wykonywanie pracy za wynagrodzeniem na rzecz innego podmiotu. Relacja stron stosunku pracy może opierać się również na wzajemnym zaufaniu oraz zawierać elementy nadzoru ze strony pracodawcy. Stosując te kryteria ETPC – wypowiadając się w składzie Wielkiej Izby – uznał, że prawo zrzeszania się w związkach zawodowych wynikające z art. 11 ust. 1 EKPC przysługuje również duchownym, chociaż ostatecznie uznał, że Rumunia nie naruszyła EKPC, odmawiając rejestracji związku zawodowego duchownych kościoła prawosławnego (zob. wyrok z 9 lipca 2013 r. w sprawie *Sindicatul „Păstorul cel Bun”* przeciwko Rumunii, skarga nr 2330/09, § 142-143 i § 148). W swych wcześniejszych orzeczeniach ETPC potwierdzał, że prawo wynikające z art. 11 ust. 1 EKPC nie może być wyłączone w odniesieniu do żadnej grupy zawodowej. Przysługuje także członkom sił zbrojnych, policji i administracji państwa, jak również urzędnikom komunalnym niezaliczającym się do tej ostatniej kategorii (zob. wyroki z: 12 listopada 2008 r. w sprawie *Demir and Baykara* przeciwko Turcji, skarga nr 34503/97, § 107-108; 2 października 2014 r. w sprawie *Matelly* przeciwko Francji, skarga nr 10609/10, § 56). Stosowanie art. 11 ust. 1 EKPC nie jest przy tym uzależnione od tego, czy relacje między pracownikami a pracodawcą mają charakter publicznoprawny, czy też podlegają prawu prywatnemu. W obu wypadkach państwo ma umożliwić związkom zawodowym podejmowanie działań służących ochronie interesów zawodowych swoich członków (zob. wyroki z: 6 lutego 1976 r. w sprawie *Swedish Engine Drivers' Union* przeciwko Szwecji, skarga nr 5614/72, § 37; 21 lutego 2006 r. w sprawie *Tüm Haber Sen and Çınar* przeciwko Turcji, skarga 28602/95, § 28-29; 25 września 2012 r. w sprawie *Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others* przeciwko Słowacji, skarga nr 11828/08, § 54).

#### 4. Podmiot wolności zrzeszania się w związku zawodowym.

4.1. Związek zawodowy jest szczególną formą realizacji wolności zrzeszania się nakierowaną na ochronę praw i obowiązków osób wykonujących pracę zarobkową. W sferze podmiotowej wolność zrzeszania się w związku zawodowym (art. 59 ust. 1 Konstytucji) nie przysługuje każdej jednostce w takim samym wymiarze, jaki dotyczy ogólnie ujętej wolności zrzeszania się (art. 59 ust. 1 Konstytucji). Związek zawodowy działa w odniesieniu do pewnej kategorii interesów wyznaczonych szczególną cechą podmiotów, które zrzesza. W dotychczasowym orzecznictwie wskazywano, że istotą działania związku zawodowego jest reprezentowanie praw i interesów zawodowych oraz socjalnych swoich członków, bezpośrednio związanych z ich pracowniczym statusem. Tak wyznaczony zakres działań jest specyficzny dla związku zawodowego (zob. postanowienie z 21 listopada 2001 r., sygn. K 31/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 264, cz. II; wyrok z 24 października 2006 r., sygn. SK 41/05, OTK ZU

nr 9/A/2006, poz. 126, cz. III, pkt 5). Nie wyklucza to oczywiście, że związek zawodowy, jako forma zrzeszania się, będzie działał również na rzecz innych interesów swoich członków. Niemniej jednak w perspektywie konstytucyjnej nie będą to cele pierwszoplanowe.

4.2. Podmiotem wolności zrzeszania się w związku zawodowym – przewidzianej w art. 59 ust. 1 Konstytucji – są pracownicy, rozumiani jako ogół osób zatrudnionych wykonujących pracę zarobkową, podejmujących wspólne i zorganizowane działania mające zapewnić ochronę praw i interesów związanych bezpośrednio z ich pracowniczym statusem. Wyjaśnienie znaczenia konstytucyjnego pojęcia „pracownik” ma zatem główne znaczenie podczas rozpatrywania sprawy odnoszącej się do wolności określonej w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Istotne jest przy tym, aby pojęcie to było na gruncie konstytucyjnym rozumiane w sposób autonomiczny, bez jakiegokolwiek zawężenia czy ograniczenia przez ustawodawstwo. Pracownik, jako podmiot konstytucyjnej wolności zrzeszania się w związku zawodowym (art. 59 ust. 1 Konstytucji), nie może być przez to utożsamiany w prosty sposób z definicją pracownika, przyjętą w szczególności w art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: kodeks pracy) oraz w innych ustawach. Wykładnia pojęć konstytucyjnych nie może bowiem polegać na dowolnym przeniesieniu na ten poziom źródeł prawa definicji przyjmowanych przez ustawodawcę. Prowadziłoby to bowiem do podważenia ustrojowego znaczenia Konstytucji, jako ustawy zasadniczej będącej najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji).

Biorąc to pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się o pojęciu „pracownik”, wyłącznie w jego konstytucyjnym rozumieniu. Ta perspektywa wyznaczyła właściwy sposób rozumienia podmiotów, którym przysługuje wolność zrzeszania się w związku zawodowym (art. 59 ust. 1 Konstytucji). Trybunał wyraźnie podkreślił, że nie jest przedmiotem jego wypowiedzi treść pojęcia nadanego przez art. 2 kodeksu pracy. Nie tego dotyczył bowiem problem konstytucyjny rozpatrywany w bieżącej sprawie. Istotą rozstrzygnięcia Trybunału było to, czy określenie podmiotów wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, wynikające z ustawy o związkach zawodowych, odsyłające do pojęcia pracownik w rozumieniu art. 2 kodeksu pracy, nie wyklucza arbitralnie żadnej grupy podmiotów będących adresatami wolności wyrażonej w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Chodziło o stwierdzenie, czy każdy, kto spełnia kryterium pracownika jako podmiotu konstytucyjnej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, ma możliwości korzystania z tej wolności na gruncie ustawy o związkach zawodowych.

4.3. Pracownik, jako podmiot wolności zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 59 ust. 1 Konstytucji) nie może być identyfikowany wyłącznie przez pryzmat rodzaju stosunku prawnego łączącego go z pracodawcą. Zdaniem Trybunału, status pracownika powinien być – na gruncie konstytucyjnym – oceniany przez odwołanie się do kryterium pracy zarobkowej. Na tym tle Trybunał wskazał trzy przesłanki wyznaczające ramy prawne konstytucyjnego rozumienia pojęcia pracownik, o którym mowa w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Pojęcie to obejmuje wszystkie osoby, które – po pierwsze – wykonują określoną pracę zarobkową, po drugie, pozostają w stosunku prawnym z podmiotem, na rzecz którego ją świadczą, oraz – po trzecie – mają takie interesy zawodowe związane z wykonywaniem pracy, które mogą być grupowo chronione.

Chodziło tu o podkreślenie trzech elementów wyznaczających ramy prawne pojęcia pracownik, jako podmiotu konstytucyjnej wolności zrzeszania się w związku zawodowym (art. 59 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja nie uzależnia możliwości korzystania z tej wolności od tego, w jakiej formie dana osoba świadczy pracę. Z tej perspektywy nie określa także katalogu okoliczności, które miałyby przesądzać o istnieniu relacji między dwoma stronami łączącego je stosunku pracy. Nie rozstrzyga wreszcie o tym, jakie mogą być interesy związane z wykonywaniem pracy zarobkowej, których ochrony jednostki mogą się domagać w relacji do partnera społecznego. Osoby, które spełniają wskazane kryteria, mogą być uznane za pracownika, o którym mowa w art. 59 ust. 1 Konstytucji. To znaczy, że osoby te objęte są – w sferze podmiotowej – gwarancjami wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Ustawodawca powinien zapewnić tym osobom możliwość korzystania z wolności tworzenia i działania w organizacji, której celem jest zapewnienie efektywnej ochrony praw związanych z pracowniczym statusem jej członków.

4.4. Kryteria uznania danego podmiotu za pracownika były wielokrotnie wskazywane także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE). W prawie Unii Europejskiej, przede wszystkim na tle art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2), pojęcie pracownika definiowane jest przez odwołanie się do cech stosunku pracy istniejącego między stronami. W tym kontekście bada się, czy dana osoba bądź podmiot wykonuje przez pewien okres odpłatne świadczenie na rzecz innego podmiotu i czy w jakimś stopniu pozostaje pod jego kierownictwem (zob. wyroki z: 4 grudnia 2014 r. w sprawie FNV Kunsten Informatie en Media przeciwko Staat der Nederlanden, C-413/13, pkt 34; 10 września 2014 r. w sprawie Iraklis Haralambidis przeciwko Calogero Casilli, C-270/13, pkt 28; 21 lutego 2013 r. w sprawie L.N. przeciwko

Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte, C-46/12, pkt 40; 14 października 2010 r. w sprawie van Delft i inni przeciwko College voor zorgverzekeringen, C-345/09, pkt 89). Ocena statusu pracownika nie jest dokonywana przez odwołanie się do kryteriów formalnych dotyczących rodzaju umowy, na podstawie której wykonywane jest określone świadczenie. Ma każdorazowo charakter materialny i dotyczy najczęściej trzech podstawowych sfer: rodzaju wykonywanej czynności, relacji, która łączy pracownika z pracodawcą, oraz wynagrodzenia za wykonywaną pracę.

Po pierwsze, pracownikiem jest podmiot wykonujący konkretne i rzeczywiste zajęcie, z wyłączeniem działalności o charakterze ograniczonym, mającej znaczenie marginalne i dodatkowe (zob. wyrok z 4 września 2009 r. w sprawie Athanasios Vatsouras i Josif Koupatantze przeciwko Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900, C-22/08 i C-23/08, pkt 26 i powołane tam orzecznictwo).

Po drugie, pracownik ma pozostawać w określonym podporządkowaniu podmiotowi, na rzecz którego wykonuje konkretne czynności. Status pracownika ma zatem m.in. usługodawca prowadzący działalność na własny rachunek w sytuacji, w której nie może swobodnie kształtować swojego czasu pracy, nie może decydować o miejscu jej wykonywania ani o zadaniach, jakie będą mu powierzone. Kryterium świadczącym o istnieniu podporządkowania danemu pracodawcy jest również brak ponoszenia ryzyka gospodarczego tego pracodawcy. Kryterium może być również sytuacja, w której podmiot wykonujący świadczenie zostaje ekonomicznie zintegrowany z przedsiębiorstwem pracodawcy podczas trwania stosunku pracy, tworząc z tym przedsiębiorstwem gospodarczą całość (zob. wyrok w sprawie FNV Kunsten Informatie en Media przeciwko Staat der Nederlanden, pkt 36 i powołane tam orzecznictwo).

Po trzecie, ważną cechą świadcząca o pozostawaniu w stosunku pracy jest otrzymywanie wynagrodzenia za wykonywane czynności. Uznanie za pracownika może nastąpić niezależnie od tego, czy wysokość wynagrodzenia była ograniczona, oraz niezależnie od pochodzenia środków, z których było wypłacane wynagrodzenie. Status pracownika jest również niezależny od wydajności danej osoby oraz od tego, czy świadczy ona pracę jedynie przez niewielką liczbę godzin w miesiącu (zob. wyrok w sprawie L.N. przeciwko Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte, pkt 41 i powołane tam orzecznictwo).

W swoim orzecznictwie TSUE rozpatrywał sprawy związków zawodowych reprezentujących zarówno pracowników, jak i podmioty świadczące usługi na własny rachunek. W takich sprawach TSUE stwierdzał – po pierwsze – że związek zawodowy, który podejmuje działania w imieniu podmiotów niemających statusu pracownika, nie może być traktowany jako organizacja uczestnicząca w dialogu partnerów społecznych. Działa bowiem wówczas jako związek przedsiębiorców. Nie może przez to korzystać ze wszystkich uprawnień przysługujących związkowi zawodowemu, jako organizacjom reprezentującym pracowników i działającym na rzecz poprawy interesów związanych z ich pracowniczym statusem. Po drugie, podmioty zrzeszone w związku zawodowym, niemające jednak charakteru pracowników, nie mogą korzystać z uprawnień, których beneficjentami mogą być wyłącznie pracownicy reprezentowani przez ten związek zawodowy (por. wyrok w sprawie FNV Kunsten Informatie en Media przeciwko Staat der Nederlanden, pkt 24, 28-29).

## 5. Ustawowa regulacja wolności zrzeszania się w związku zawodowym.

5.1. Wolność zrzeszania się w związku zawodowym gwarantowana na poziomie konstytucyjnym jest przedmiotem szczegółowej regulacji ustawowej. W badanej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się do wszystkich unormowań ustawowych określających ramy prawne realizowania wspomnianej wolności. Ograniczył się jedynie do tego kontekstu normatywnego, jaki wynika z ustawy o związkach zawodowych.

Zakres normowania ustawy o związkach zawodowych obejmuje m.in. zasady tworzenia związków, w tym przede wszystkim wymagania dotyczące statutu takiej organizacji, procedurę zgłaszania oraz okoliczności wykreślenia jej z rejestru (rozdział II ustawy). Ustawa określa również m.in. uprawnienia związków zawodowych (rozdział III ustawy) oraz zakres działania i właściwość zakładowej organizacji związkowej (rozdział IV ustawy).

Przepisy kwestionowane w badanej sprawie zawarte są w rozdziale I ustawy o związkach zawodowych zawierającym przepisy ogólne. Zgodnie z art. 1 ustawy związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy powołaną do reprezentowania i obrony ich praw oraz interesów zawodowych i socjalnych. Związek w swojej działalności jest organizacją niezależną zarówno od pracodawców i innych organizacji, jak i organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego. Ustawa wyraża przy tym zasadę równouprawnienia wszystkich związków zawodowych. W rozdziale I ustawy przyznano niektórym podmiotom prawo tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich (art. 2 ustawy). Sformułowano zasadę, że nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności do związku zawodowego lub pozostawania poza nim albo wykonywania funkcji związkowej (art. 3). Określono także podstawowe funkcje związków zawodowych. Są to organizacje, które reprezentują pracowników, bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno

zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4 ustawy). Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6 ustawy). Oprócz tego kontrolują przestrzeganie przepisów dotyczących interesów pracowników, emerytów, rencistów, bezrobotnych i ich rodzin (art. 8 ustawy). Ustawodawca przyznał związkom zawodowym prawo reprezentowania interesów pracowniczych na forum międzynarodowym (art. 5 ustawy). Związki mają prawo tworzyć ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje). Organizacje związkowe mają również prawo tworzenia i wstępowania do międzynarodowych organizacji pracowników (art. 11 ustawy).

5.2. Podmiotową sferę wolności zrzeszania się w związku zawodowym normuje art. 2 ustawy o związkach zawodowych. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że choć przedmiotem regulacji ustawowej jest korzystanie z konstytucyjnej wolności, ustawodawca posługuje się terminologią dotyczącą konstytucyjnych praw jednostek. W tym sensie art. 2 ustawy o związkach zawodowych rozróżnia „prawo tworzenia” związków zawodowych działających w zakładzie pracy oraz „prawo wstępowania” do nich i przypisuje je różnym kategoriom podmiotów. W perspektywie konstytucyjnej zachowania te stanowią treść konstytucyjnie określonej wolności.

Podmiotem uprawnionym do tworzenia związków i wstępowania do nich są pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy. Oprócz tego uprawnionymi do tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich są członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz osoby, które wykonują pracę na podstawie umowy agencyjnej, z zastrzeżeniem, że nie są pracodawcami (art. 2 ust. 1 ustawy). Prawo tworzenia związków zawodowych w zakładach pracy i wstępowania do takich związków przysługuje również osobom skierowanym do tych zakładów w celu odbycia służby zastępczej (art. 2 ust. 5 ustawy).

Prawo zawężone jedynie do wstępowania do związków zawodowych przysługuje dwóm grupom podmiotów. Po pierwsze – osobom wykonującym pracę nakładczą. Osoby te mogą wstąpić do związku zawodowego pod warunkiem, że chodzi o związek działający w zakładzie pracy, z którym osoby te nawiązały umowę o pracę nakładczą (art. 2 ust. 2 ustawy). Druga kategoria podmiotów uprawnionych do wstępowania do związków zawodowych to osoby bezrobotne (art. 2 ust. 4 ustawy). Status osoby bezrobotnej nie powoduje utraty prawa dotychczasowej przynależności do związku zawodowego.

Unormowanie zawarte w art. 2 ustawy o związkach zawodowych uzupełniają ust. 3, 6 i 7 tego przepisu. Zgodnie z art. 2 ust. 3 tej ustawy prawo przynależności i wstępowania do związków zawodowych osób uprawnionych na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 tej ustawy nie wygasa z chwilą ich przejścia na emeryturę lub rentę. To znaczy, że pracownicy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej oraz osoby wykonujące pracę nakładczą mogą pozostać członkami związku zawodowego, do którego wstąpili przed przejściem na emeryturę lub rentę. Mogą również przystąpić do innego związku zawodowego, mimo że zakończyli świadczenie pracy. Osoby te nie mogą jednak tworzyć nowego związku zawodowego.

W myśl art. 2 ust. 6 ustawy o związkach zawodowych, w wypadku funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej, a także pracowników Najwyższej Izby Kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o związkach zawodowych z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw. Znaczenie tego unormowania należy odczytywać przede wszystkim w kontekście potwierdzenia możliwości wprowadzania ograniczeń w zakresie tworzenia związków zawodowych przez funkcjonariuszy służb publicznych i przystępowania do takich związków.

Zgodnie z art. 2 ust. 7 ustawy o związkach zawodowych, przepisy tej ustawy dotyczące pracowników, mają odpowiednie zastosowanie do innych osób niebędących pracownikami, ale objętych zakresem normowania w art. 2 ust. 1-6 tej ustawy. Chodzi tu o rozciągnięcie zakresu stosowania ustawy o związkach zawodowych m.in. względem osób zatrudnionych na podstawie umowy agencyjnej oraz członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy.

5.3. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych prawo tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich przyznano trzem grupom podmiotów.

Pierwszą tworzą pracownicy, bez względu na podstawę stosunku pracy. Ustawa o związkach zawodowych posługuje się w tym wypadku pojęciem pracownika w rozumieniu przyjętym w art. 2 kodeksu pracy. Chodzi tu o osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Umowa stanowiąca formę zatrudnienia może być umową terminową, bezterminową, umową w celu zastępstwa za nieobecnego pracownika, umową o telepracę czy umową w celu przygotowania zawodowego. Pracownikami są także osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy, osoby przebywające na urloпах oraz pracownicy tymczasowi. Pojęcie pracownika, wykorzystywane na gruncie art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, dotyczy tylko tych osób wykonujących pracę, które nawiązały stosunek prawny w jednej z form

przewidzianych w art. 2 kodeksu pracy. Pojęcie to nie obejmuje natomiast osób wykonujących pracę na podstawie różnego rodzaju umów cywilnoprawnych.

Druga grupa osób mających prawo do tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, obejmuje członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych. W tym wypadku chodzi o rolników, którzy są właścicielami lub posiadaczami samoistnymi gruntów rolnych, jak również dzierżawcami, użytkownikami lub innymi posiadaczami zależnymi gruntów rolnych (art. 139 § 1 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, Dz. U. z 2013 r. poz. 1443, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze). Członkami rolniczej spółdzielni produkcyjnej mogą być również inne osoby mające kwalifikacje do pracy w spółdzielni (art. 139 § 2 prawa spółdzielczego). Członkowie spółdzielni produkcyjnej mają prawo i obowiązek pracować w spółdzielni zgodnie z ustaleniami przyjętymi przez jej zarząd oraz stosownie do potrzeb wynikających z planu działalności gospodarczej spółdzielni (art. 155 § 1 prawa spółdzielczego). Stosunek łączący rolniczą spółdzielnię produkcyjną z jej członkami ma charakter cywilnoprawny, bo wynika z istniejącego między stronami stosunku członkostwa. Członkowie spółdzielni nie są więc pracownikami w rozumieniu art. 2 kodeksu pracy. Podstawą świadczenia pracy w rolniczej spółdzielni produkcyjnej przez jej członka nie jest stosunek pracy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 21 października 2009 r., sygn. akt I UK 115/09, Lex nr 558571).

Trzecia kategoria podmiotów uprawnionych do tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych obejmuje osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie są oni pracodawcami. Chodzi tu o osoby zobowiązane, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, do stałego pośredniczenia, za wynagrodzeniem, podczas zawierania z klientami umów na rzecz dającego zlecenie przedsiębiorcy albo do zawierania ich w jego imieniu (art. 758 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: kodeks cywilny).

5.4. Prawo tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich przyznano – w myśl art. 2 ust. 5 ustawy o związkach zawodowych – osobom odbywającym służbę zastępczą. Chodzi w tym wypadku o osoby podlegające obowiązkowi służby wojskowej, którym przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne nie pozwalają na pełnienie tej służby (art. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o służbie zastępczej, Dz. U. z 2014 r. poz. 1027; dalej: ustawa o służbie zastępczej). Odbywając służbę zastępczą, osoby te spełniają powszechny obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie służby wojskowej (art. 2 ust. 1 ustawy o służbie zastępczej).

Służba zastępcza ma charakter czasowy. Polega na wykonywaniu – w ciągu 18 bądź 6 miesięcy – prac na rzecz ochrony środowiska, ochrony przeciwpożarowej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, opieki nad osobami niepełnosprawnymi albo bezdomnymi oraz na rzecz administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości (art. 2 ust. 2 oraz art. 3 ustawy o służbie zastępczej). Praca w ramach służby zastępczej wykonywana jest w państwowych i samorządowych jednostkach organizacyjnych, podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami oraz w organizacjach pożytku publicznego (art. 2 ust. 3 ustawy o służbie zastępczej). Osoby odbywające służbę zastępczą nie pozostają w stosunku pracy z podmiotem, do którego zostały skierowane w celu odbycia tej służby (art. 23 ust. 1 ustawy o służbie zastępczej). Sytuacja prawna tych osób kształtowana jest na podstawie stosowanych odpowiednio przepisów kodeksu pracy w zakresie wskazanym w art. 24 ust. 1 ustawy o służbie zastępczej.

Ustawodawca przyznaje osobom odbywającym służbę zastępczą określone prawa i nakłada na te osoby ograniczenia wynikające z ich statusu prawnego. Istotne ograniczenia wynikają z art. 25 ustawy o służbie zastępczej. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, osoby odbywające służbę zastępczą nie mogą pełnić funkcji kierowniczych. Art. 25 ust. 2 ustawy o służbie zastępczej przewiduje natomiast, że w okresie odbywania służby zastępczej zawieszeniu ulega członkostwo osoby odbywającej taką służbę w związku zawodowym, którego jest członkiem w dniu powołania do służby. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o służbie zastępczej osobom pełniącym służbę przysługują m.in. miesięczne świadczenia pieniężne oraz inne świadczenia gwarantowane przez podmiot, u którego służba przebiega. Przysługuje im również urlop wypoczynkowy oraz zwolnienie od pracy w sytuacjach przewidzianych w ustawie. W myśl art. 34 ust. 1 ustawy o służbie zastępczej, w okresie między dniem doręczenia karty skierowania do odbycia służby zastępczej a dniem jej zakończenia, stosunek pracy z osobą odbywającą taką służbę nie może być przez pracodawcę wypowiedziany ani rozwiązany. Ustawodawca zagwarantował również osobie odbywającej służbę zastępczą prawo powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko u dotychczasowego pracodawcy (art. 37 ustawy o służbie zastępczej).

5.5. Osobną kategorię podmiotów uprawnionych jedynie do wstępowania do niektórych związków zawodowych, tworzą osoby wykonujące pracę nakładczą. Chodzi tu o osoby zawierające z pracodawcą umowę o pracę nakładczą zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą (Dz. U. z 1976 r. Nr 3, poz. 19, ze zm.). Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych osoby te nie mogą samodzielnie tworzyć związków zawodowych. Mogą

wstępować wyłącznie do tych związków, które działają już w zakładzie pracy, z którym nawiązały umowę o pracę nakładczą. W efekcie warunkiem korzystania przez takie osoby z uprawnień przewidzianego w art. 2 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych jest to, czy u danego pracodawcy funkcjonuje jakiś związek zawodowy.

## 6. Problem konstytucyjny.

6.1. Aby ocenić wątpliwości sformułowane przez wnioskodawcę, należało porównać zakres ustawowych gwarancji wolności zrzeszania się w związkach zawodowych z podmiotowym zakresem tej wolności w jej konstytucyjnym ujęciu (art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji). Na tej podstawie można było ustalić, czy ustawodawca zrealizował obowiązek zapewnienia wszystkim uprawnionym podmiotom warunków do korzystania z przysługującej im wolności, czy też posłużył się regulacją niepełną. Stwierdzenie, że konkretne rozwiązanie ustawodawcze nie odpowiada gwarancjom konstytucyjnym w takim wymiarze, jaki jest niezbędny dla ich całkowitego urzeczywistnienia, skutkuje uznaniem przez Trybunał niezgodności badanych norm z wzorcami określającymi ramy prawne danej wolności bądź prawa konstytucyjnego. Nie jest to rozstrzygnięcie oceniające prostą dopuszczalność posłużenia się przez ustawodawcę ograniczeniem danej wolności konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny wypowiada się o tym, czy dana wolność – w badanej sprawie chodziło o wolność zrzeszania się w związkach zawodowych – została w ogóle zagwarantowana przez ustawodawcę podmiotom przewidzianym w Konstytucji. Kontrola Trybunału ma w tej sytuacji charakter pierwotny względem oceny proporcjonalności ograniczenia takiej wolności.

6.2. Wątpliwości dotyczące wyznaczonego przez ustawodawcę podmiotowego zakresu stosowania ustawy o związkach zawodowych nie wynikają w sposób jednoznaczny – wbrew kategoriernie sformułowanym zarzutom stawianym w uzasadnieniu wniosku – z faktu wadliwego tłumaczenia tekstu konwencji nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, w szczególności jej art. 2. Są natomiast konsekwencją tego, że pojęcie „pracownik” użyte w polskim przekładzie konwencji zostało następnie powiązane z tożsamym pojęciem występującym w systemie prawa, a konkretnie w prawie pracy.

Trzeba zauważyć, że konwencję nr 87 wprowadzono do polskiego porządku prawnego w 1957 r., na wiele lat przed wejściem w życie kodeksu pracy (1 stycznia 1975 r.). Prawa przysługujące pracownikom na podstawie art. 2 konwencji nr 87 obowiązywały zatem jeszcze przed pojawieniem się definicji pracownika, o której mowa w art. 2 kodeksu pracy. Kwestionowana ustawa o związkach zawodowych została uchwalona 23 maja 1991 r. Ustawodawca posłużył się wówczas pojęciem pracownik, obecnym od dłuższego czasu w systemie prawa. O pracowniku traktował wówczas zarówno art. 2 konwencji nr 87, jak i art. 2 kodeksu pracy. W przepisach tych posłużono się jednak pojęciem pracownika w odniesieniu do specyficznej materii normowanej odpowiednio w każdym z tych aktów normatywnych. Od chwili wejścia w życie ustawy o związkach zawodowych, pojęcie „pracownik” zastosowane w art. 2 tej ustawy było rozumiane w perspektywie dotychczas obowiązującego pojęcia w art. 2 kodeksu pracy. Niemniej aż do wejścia w życie obecnej Konstytucji z 1997 r., zbadanie zgodności art. 2 ustawy o związkach zawodowych z konwencją nr 87 nie było możliwe z uwagi na brak kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie orzekania w sprawach zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Problem rozpatrywany w badanej sprawie przez Trybunał dotyczył nie tyle wadliwości sformułowań zawartych w konwencji nr 87 ile przeniesienia do ustawy o związkach zawodowych tej definicji pracownika, która obowiązuje na gruncie kodeksu pracy. Trybunał ocenił, czy ustawowe gwarancje korzystania z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych przysługujące wyłącznie tym pracownikom, którzy spełniają kryteria określone w art. 2 kodeksu pracy, odpowiadają obowiązującym obecnie gwarancjom konstytucyjnym. Ocena ta dotyczyła – co należy w tym miejscu podkreślić – przepisów ustawy o związkach zawodowych, która jest aktem normatywnym o charakterze przedkonstytucyjnym.

6.3. Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny kwestionowanych przepisów ustawy o związkach zawodowych, mając na względzie nie tylko zakres konstytucyjnych gwarancji wolności zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji). Wziął przy tym także pod uwagę rzeczywistość społeczną, w jakiej funkcjonują związki zawodowe, ukształtowaną na tle aktualnych tendencji na rynku pracy w Polsce. Jedną z zauważalnych tendencji jest zmniejszanie się trwałości stosunku pracy związane z coraz częstszym zastępowaniem innymi formami zatrudnienia umów o pracę zawieranych na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy. Chodzi tu zarówno o zatrudnienie na podstawie umów na czas określony oraz umów cywilnoprawnych, jak i wyraźnie zauważalny wzrost umów o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 1995 r. z ogólnej liczby ponad 15 400 tys. osób pracujących, przeszło 10 114 tys. było zatrudnionych na podstawie stosunku pracy; w 2005 r. było to odpowiednio ponad 12 890 tys. oraz 9 500 tys. osób (zob. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006, s. 236); w końcu 2013 r. – 14 200 tys. oraz 10 400 tys. osób (zob. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2014, s. 239).

Nie bez znaczenia dla postrzegania zjawisk zachodzących na rynku pracy jest zauważalny w ostatnich latach, stopniowy wzrost liczby osób pracujących na własny rachunek. W 1995 r. było to ponad 5200 tys. osób, w 2005 r. wartość ta spadła do nieco ponad 3200 tys., a z końcem 2013 r. wynosiła ponad 3700 tys. osób. Jednocześnie w IV kwartale 2014 r. tylko 645 tys. stanowili pracodawcy (zob. Aktywność ekonomiczna ludności Polski, IV kwartał 2014, s. 81).

Nawiązując do szacunkowych danych na temat aktywności ekonomicznej ludności Polski, można również dostrzec zmiany dotyczące rodzajów umów o pracę pracowników najemnych. W 2010 r. z ogólnej liczby 11 918 tys. pracowników najemnych, 8665 było zatrudnionych na czas nieokreślony, natomiast 3253 na czas określony (zob. Aktywność ekonomiczna ludności Polski w latach 2010-2012, s. 104). W IV kwartale 2014 r. liczba pracowników najemnych wynosiła 12 612 tys.; 8961 tys. było zatrudnionych na czas nieokreślony, a 3652 tys. na czas określony (zob. Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV, kwartał 2014, s. 88). Na tym tle należy zaznaczyć, że w Polsce jest najwyższy w Unii Europejskiej odsetek osób zatrudnionych na podstawie terminowych umów o pracę (ok. 27%).

Sygnalizowany wyżej wzrost znaczenia mniej stabilnych form zatrudnienia wywołuje liczne niepożądane efekty. Wiąże się one przede wszystkim z brakiem ciągłości i stabilności zatrudnienia oraz obniżeniem bezpieczeństwa socjalnego pracowników. Pociąga to za sobą negatywne skutki głównie w sferze stabilności osobistej i rodzinnej pracowników, prawa do urlopu, bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, niektórych form zabezpieczenia społecznego czy prawa do emerytury.

7. Ocena zgodności art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji.

7.1. Konstytucyjna wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji) stanowi szczególną formę realizacji wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji), nakierowaną na osiągnięcie celów właściwych tej grupie podmiotów, jaką tworzą pracownicy (zob. wyżej cz. III, pkt 3). Przysługuje ona osobom wykonującym pracę zarobkową, które pozostają w określonym stosunku prawnym z podmiotem, na rzecz którego ją wykonują, i mają specyficzne interesy zawodowe, związane ściśle z jej wykonywaniem. Osoby te są podmiotem wolności, o której mowa w art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji, a to znaczy, że mogą dążyć do ochrony swoich interesów zawodowych, wykorzystując do tego działalność związku zawodowego. Należy przy tym podkreślić, że zakres uprawnień przysługujących takim osobom obejmuje możliwość zarówno dobrowolnego tworzenia związków zawodowych, jak i dobrowolnego przystępowania do takich organizacji.

Konstytucyjne kryteria uznania danej osoby za pracownika mają charakter stosunkowo szeroki i zapewniają ustawodawcy dosyć dużą swobodę regulacyjną. Granicą tej swobody jest jednak sytuacja, w której ustawodawca całkowicie pozbawia pewną grupę pracowników możliwości wykonywania przysługującej im konstytucyjnej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Trybunał stwierdził, że z taką okolicznością mamy do czynienia na gruncie kwestionowanego we wniosku art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych.

7.2. Ustawowa regulacja wolności zrzeszania się w związkach zawodowych zakłada przyznanie możliwości tworzenia takich organizacji enumeratywnie określonej grupie podmiotów i wstępowania do nich (zob. wyżej cz. III, pkt 4). Ustawodawca wyodrębnił taką grupę, posługując się kryterium formy zatrudnienia. Możliwość tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich została uzależniona od tego, na jakiej podstawie i w jakiej formie prawnej dana osoba świadczy pracę.

Z dokonanej uprzednio analizy wynika, że jedynie niektóre osoby wykonujące pracę zarobkową zostały przez ustawodawcę wyposażone w możliwość tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich. Są to przede wszystkim osoby pozostające w stosunku pracy na podstawie art. 2 kodeksu pracy. Oprócz tego prawo to przyznano dwóm innym kategoriom osób, świadczących pracę w ramach stosunków prawnych o charakterze cywilnoprawnym. Są to członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, pod warunkiem wszakże, że nie są pracodawcami. W efekcie ustawodawca dokonał w art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych swoistej reglamentacji wolności tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich. Zagwarantował ją wyłącznie konkretnie wskazanym kategoriom podmiotów. Wykładnia tego przepisu, dokonywana na tle pozostałej części art. 2 ustawy o związkach zawodowych, prowadzi do wniosku, że intencją ustawodawcy było stworzenie kompleksowego uregulowania sfery podmiotowej



zrzeszania się w związkach zawodowych. Nie jest zatem możliwe przyjęcie takiego rozumienia art. 2 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym zawarte w tym przepisie wyliczenie podmiotów uprawnionych do tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich miałoby jedynie charakter przykładowy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych osoby zaliczające się do jednej z trzech wymienionych w tym przepisie kategorii podmiotów mogą zarówno tworzyć związki zawodowe, jak i wstępować do nich. Osoby nieobjęte zakresem regulacji art. 2 ust. 1 ustawy takiej możliwości nie mają. Możliwość ta przysługuje także osobom skierowanym do odbycia służby zastępczej, jakkolwiek może być realizowana wyłącznie w konkretnych zakładach, zgodnie z art. 2 ust. 5 ustawy o związkach zawodowych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakres regulacji dopuszczalności tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich przewidziany w art. 2 ust. 1 ustawy jest zbyt wąski w stosunku do gwarancji konstytucyjnych wynikających z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji. Określając grupę podmiotów uprawnionych do tworzenia związków zawodowych oraz wstępowania do nich, ustawodawca posłużył się kryterium formy zatrudnienia. Kryterium to nie zostało jednak przewidziane w Konstytucji jako wyznacznik grupy podmiotów korzystających z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Podmioty te charakteryzuje przede wszystkim fakt wykonywania pracy zarobkowej na czyjąś rzecz oraz posiadanie interesów zawodowych, które mogą być grupowo chronione przez związek zawodowy. Nie ma w tym kontekście istotnego znaczenia to, w jakiej formie i na jakiej podstawie dana osoba świadczy pracę zarobkową. Forma zatrudnienia nie jest bowiem elementem decydującym o możliwości korzystania z wolności, o której mowa w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Przyjęcie tego kryterium przez ustawodawcę doprowadziło do sytuacji, w której pewna część podmiotów objętych zakresem konstytucyjnej regulacji wolności zrzeszania się w związkach zawodowych nie została uwzględniona w art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. W efekcie podmioty te, z uwagi na brzmienie kwestionowanego przepisu, pozbawione zostały – na gruncie ustawowym – możliwości tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich. Z tego względu art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, w zakresie, w jakim nie gwarantuje możliwości korzystania z wolności zrzeszania się w związki zawodowe osobom wykonującym pracę w rozumieniu konstytucyjnym, niewymienionym w tym przepisie ustawy, uzależniając realizowanie tej wolności od formy zatrudnienia, jest niezgodny z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji.

8. Ocena zgodności art. 2 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji.

Unormowanie przewidziane w art. 2 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych umożliwia wstępowanie do związków zawodowych osobom wykonującym pracę nakładczą. Osoby te mogą się jednak zrzeszać wyłącznie w ramach tych związków zawodowych, które działają w zakładzie pracy, z którym osoby te nawiązały umowę o pracę nakładczą.

W art. 2 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych ustawodawca określa szczegółowo zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych konkretnej kategorii osób wykonujących pracę zarobkową. Czyni to jednak w sposób wadliwy z punktu widzenia zakresu gwarancji określonych w art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji. Niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu ustawy o związkach zawodowych wynika z trzech powodów.

Po pierwsze, przyznana w ustawie możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych została ściśle powiązana z formą świadczenia pracy. Ustawodawca przyznał taką możliwość konkretnej grupie osób, identyfikując ją za pomocą formy prawnej, na podstawie której wykonują pracę zarobkową. W ten sposób zastosował kryterium, które nie może determinować zakresu podmiotowego korzystania z wolności, o której mowa w art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji.

Po drugie, art. 2 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych przewiduje możliwość wstępowania jedynie do związków zawodowych działających w zakładzie pracy, z którym osoby wykonujące pracę nakładczą nawiązały umowę. W ten sposób ustawodawca uzależnił możliwość korzystania z wolności zrzeszania się w związkach od miejsca wykonywania pracy. Wprowadzenie takiego kryterium oznacza, że warunkiem zrzeszania się osób wykonujących pracę nakładczą w związku zawodowym jest to, czy w konkretnym zakładzie istnieje już taka organizacja. Osoby te – pozbawione przez ustawodawcę prawa do tworzenia związków zawodowych – nie mogą zatem samodzielnie dążyć do ochrony swoich praw i interesów zawodowych. Jest to uzależnione od aktywności innych pracowników, którzy zdecydują się powołać związek zawodowy w danym miejscu pracy. Kryterium miejsca wykonywania pracy zarobkowej nie może przesądzać o zakresie korzystania przez jednostki z wolności, o której mowa w art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji.

Po trzecie, ograniczenie polegające na przyznaniu osobom wykonującym pracę nakładczą jedynie prawa wstąpienia do związku zawodowego, z wyłączeniem możliwości tworzenia związków, jest nieuzasadnione z punktu widzenia funkcji, jaką spełniać ma taka organizacja. Związek zawodowy odgrywa szczególną rolę w sferze ochrony zawodowych interesów zrzeszonych w nim osób. Zachowanie swoistego charakteru związku

zawodowego oraz zapewnienie możliwości posługiwania się przez ten podmiot uprawnieniami przewidzianymi na poziomie konstytucyjnym nie wymaga zastosowania tak drastycznego rozwiązania, jakim jest pozbawienie pewnej grupy pracowników prawa do samodzielnego utworzenia takiej organizacji.

9. Ocena zgodności art. 2 ust. 5 ustawy o związkach zawodowych z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji oraz art. 2 konwencji nr 87.

Zakwestionowany przez wnioskodawcę art. 2 ust. 5 ustawy o związkach zawodowych przyznaje możliwość tworzenia związków zawodowych osobom odbywającym służbę zastępczą i ich wstępowania do takich związków. Osoby te mogą – w myśl powołanego przepisu – korzystać z wolności zrzeszania się w związkach w zakładach pracy, do których zostały skierowane w celu odbycia służby.

Kwestionowany przepis rozszerza – w sferze podmiotowej – zakres regulacji wolności zrzeszania się w związkach zawodowych wynikający z art. 2 ust. 1 ustawy. W ten sposób do kategorii podmiotów, które mogą tworzyć związki zawodowe i wstępować do nich na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy ustawodawca dodał również osobną grupę osób odbywających służbę zastępczą. Znaczenie art. 2 ust. 5 ustawy o związkach zawodowych polega na potwierdzeniu, że osoby te mogą również korzystać z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych stosownie do ich sytuacji prawnej.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł specyfikę normowania prawa do tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich w art. 2 ustawy. Polega ona – z jednej strony – na określeniu katalogu podmiotów mających takie prawo w art. 2 ust. 1 ustawy. Wyliczenie zawarte w tym przepisie nie ma, jak już wyżej wskazano (zob. cz. III, pkt 5.4), charakteru przykładowego. Ustawodawca enumeratywnie wylicza podmioty, którym przyznaje możliwość tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich. Z drugiej strony, na gruncie tego samego art. 2 ustawy o związkach zawodowych, ustawodawca rozszerzył katalog podmiotów uprawnionych o kolejną kategorię osób wskazanych wyraźnie w ust. 5 tego przepisu. Posłużenie się tego rodzaju techniką legislacyjną sprawia, że prawidłowe odczytanie zakresu podmiotowego wolności tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich wymaga łącznego stosowania art. 2 ust. 1 i 5 ustawy. O ile jednak kwestionowany przez wnioskodawcę art. 2 ust. 1 ustawy wyłącza możliwość zrzeszania się w związkach osób wykonujących pracę, które nie zostały wymienione w tym przepisie, i z tego względu uznany został za niezgodny z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji (zob. cz. III, pkt 7), o tyle art. 2 ust. 5 ustawy dodaje do tego wyliczenia osobną grupę podmiotów, których ustawodawca uprzednio nie uwzględnił. Nie ma zatem charakteru wyłączającego, ale jedynie potwierdza możliwość tworzenia związków zawodowych osób odbywających służbę zastępczą i ich wstępowania do takich związków. Przepis ten przyznaje tym osobom możliwość korzystania z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych gwarantowanej na gruncie konstytucyjnym oraz w konwencji nr 87. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 2 ust. 5 ustawy o związkach zawodowych jest zgodny z powołanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że warunkiem uznania art. 2 ust. 5 ustawy o związkach zawodowych za zgodny z Konstytucją jest takie rozumienie tego przepisu, które nie odbiera osobom odbywającym służbę zastępczą możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych w inny sposób niż w zakładach pracy, do których zostały skierowane w celu odbycia tej służby. Trybunał odczytał art. 2 ust. 5 ustawy jako przepis gwarantujący możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych osobom, które w ramach służby zastępczej realizują powszechny obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie służby wojskowej (art. 2 ust. 1 ustawy o służbie zastępczej). Specyfika pełnienia służby zastępczej, czasowy charakter tej służby oraz prawa i obowiązki związane z jej przebiegiem (zob. wyżej cz. III, pkt 5.4) uzasadniają posłużenie się unormowaniem, które jednoznacznie potwierdza możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych również w okresie pełnienia tej służby. Ma to istotne znaczenie, biorąc pod uwagę zawieszenie członkostwa osób odbywających służbę zastępczą w innych związkach zawodowych, których są członkami przed powołaniem do tej służby (art. 25 ust. 2 ustawy o służbie zastępczej). W tym kontekście art. 2 ust. 5 ustawy o związkach zawodowych zapewnia możliwość realizacji wolności zrzeszania się w związkach zawodowych w ramach tej sytuacji prawnej, która determinuje status osoby odbywającej służbę zastępczą. Przepis ten nie może jednak stanowić podstawy pozbawienia takich osób wolności gwarantowanej im w art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji.

10. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że dwa przepisy ustawy o związkach zawodowych są niezgodne z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji. Rozstrzygnięcie Trybunału wydane w odniesieniu do konstytucyjnych wzorców kontroli czyni zbędną ocenę art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych z art. 2 konwencji nr 87.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w sytuacji stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, postępowanie

w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami powinno być umorzona 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 zbędność wydania orzeczenia (zob. wyroki TK z: 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41; 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12; 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4). Trybunał w obecnym składzie podtrzymał ten pogląd. Z powyższych względów postępowanie w zakresie badania zgodności art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych z art. 31 ust. 3 Konstytucji i z art. 2 konwencji nr 87 zostało umorzona na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

Wnioskodawca odwołał się w uzasadnieniu swojego wniosku do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uczynił to jednak w sposób ogólny, określając wskazany przepis konstytucyjny łącznym wzorcem kontroli wszystkich kwestionowanych przepisów ustawy o związkach zawodowych. W tym stanie rzeczy nawiązanie do art. 31 ust. 3 Konstytucji w uzasadnieniu wniosku nie spełnia wymogów określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Wziąwszy to pod uwagę, Trybunał, działając na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w pozostałym zakresie umorzył postępowanie w sprawie badania zakwestionowanych przepisów ustawy o związkach zawodowych z art. 31 ust. 3 Konstytucji z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

#### 11. Skutki wyroku.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził w badanej sprawie, że niekonstytucyjność art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych polega na ograniczeniu wolności zrzeszania się w związkach osobom wykonującym pracę zarobkową, które nie zaliczają się do jednej z trzech kategorii podmiotów wymienionych w tym przepisie. Wadliwość regulacji ustawowej wynika zatem z jej zbyt wąsko ujętego zakresu podmiotowego. Uniemożliwia realizowanie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych pewnej grupie osób będących adresatami wolności, o której mowa w art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji.

Trybunał uznał, że ciążący na ustawodawcy obowiązek urzeczywistnienia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych musi polegać na przyznaniu możliwości tworzenia związków i wstępowania do nich wszystkim osobom, które na gruncie konstytucyjnym mogą być zaliczone do kategorii pracowników. Trybunał wskazał ustawodawcy kryteria pozwalające na identyfikację podmiotów objętych zakresem art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji. Ustawodawca powinien zagwarantować tym podmiotom możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych. Na ustawodawcy ciąży przy tym obowiązek rozróżnienia, głównie w grupie osób samozatrudnionych, tych, którzy mają wszystkie cechy pracowników i muszą mieć możliwość zrzeszania się w związki zawodowe, i tych, którzy zaliczają się do grupy przedsiębiorców. Ci bowiem powinni korzystać z wolności zrzeszania się w organizacjach przedsiębiorców (zob. np. wyrok w sprawie FNV Kunsten Informatie en Media przeciwko Staat der Nederlanden, przywołany w cz. III, pkt 4.4).

Niezależnie od działań podjętych przez ustawodawcę, wydany w badanej sprawie wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczny (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Jest wypowiedzią, która w sposób wiążący określa zakres podmiotowy wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, o której mowa w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Wolność ta przysługuje każdemu pracownikowi w rozumieniu konstytucyjnym. Do sądów należy dokonywanie samodzielnej oceny tego, czy odpowiednia grupa osób pragnąca zrzeszyć się w związku zawodowym spełnia kryteria pozwalające na zaliczenie ich do grona podmiotów wolności ujętej w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Rolą sądów jest również udzielanie takim podmiotom gwarancji przynależności do związków zawodowych.

Wyrok wydany w niniejszej sprawie nie skutkuje utratą mocy obowiązującej art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych ani modyfikacją jego obecnego brzmienia. Trybunał nie podważył bowiem wolności tworzenia związków zawodowych osób posiadających status pracownika w rozumieniu art. 2 kodeksu pracy, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych ani też osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej i wstępowania do nich. Wyrok Trybunału powinien doprowadzić do niezwłocznej interwencji ustawodawcy i uzupełnienia badanego przepisu ustawy w taki sposób, który zapewni realizację normy konstytucyjnej wyrażonej – w tym wypadku – w art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji (por. m.in. wyroki TK z: 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46, cz. III, pkt 8; 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24, cz. III, pkt 6; 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46, cz. III, pkt 6; 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76, cz. III, pkt 6; 18 września 2014 r., sygn. K 44/12, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 92, cz. III, pkt 4.2).

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł konieczności dokonywania zmian ustawodawczych art. 2 kodeksu pracy (por. wyżej cz. III, pkt 4.2). Trybunał stwierdził jedynie, że posłużenie się w ustawie o związkach zawodowych pojęciem pracownik w tym rozumieniu, jakie wynika z art. 2 kodeksu pracy, wyłącza możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych podmiotów wolności przewidzianej w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Wypowiedź Trybunału

dotyczyła zatem wyłącznie treści kwestionowanych unormowań ustawy o związkach zawodowych, stanowiących odesłanie do pojęcia zawartego w kodeksie pracy, i w tym zakresie wskazano na konieczność podjęcia stosownych działań ustawodawczych, które w pełni odzwierciedlą konstytucyjny zakres podmiotowy wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Wybór odpowiedniej techniki legislacyjnej w tym zakresie pozostawiony jest wszakże ustawodawcy.

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

81

**WYROK**  
z dnia 9 czerwca 2015 r.  
**Sygn. akt SK 47/13\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Leon Kieres  
Teresa Liszcz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 czerwca 2015 r., skargi konstytucyjnej Kordiana Borowiaka o zbadanie zgodności:

art. 115 § 21 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.)  
z art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 oraz art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej  
Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 115 § 21 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.), w części obejmującej słowa: „jeżeli sprawca działa publicznie i bez powodu albo z oczywistie błahego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego”, jest zgodny z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze w związku 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.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 18 czerwca 2015 r. w Dz. U. poz. 845.

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej z 3 kwietnia 2012 r. Kordian Borowiak (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie przez Trybunał, że art. 115 § 21 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 oraz art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Ze stanu faktycznego, na tle którego wniesiona została skarga konstytucyjna, wynika, że Sąd Rejonowy w Tarnowie – Wydział II Karny wyrokiem z 4 kwietnia 2011 r. (sygn. akt II K 491/08) uznał skarżącego oraz kilku innych oskarżonych za winnych tego, że 22 marca 2008 r. w Tarnowie publicznie, działając w porozumieniu z innymi ustalonymi i nieustalonymi osobami, dopuścili się czynnej napaści na funkcjonariuszy Policji zabezpieczających przejazd pociągu specjalnego z kibicami GKS Katowice. Sąd ustalił, że sprawcy brali udział w zbiegowisku na terenie dworca PKP w Tarnowie i wiedzieli, że jego uczestnicy – wspólnymi siłami, dopuszczając się gwałtownego zamachu na zdrowie osób i mienie oraz zakłócając porządek publiczny – okazywali rażące lekceważenie porządku prawnego: rzucali kamieniami, butelkami, puszkami po piwie, koszami na śmieci i ławkami w kierunku interweniujących funkcjonariuszy, w wyniku czego funkcjonariusze odnieśli obrażenia ciała. Sąd Rejonowy w Tarnowie uznał, że czyn ten wypełniał przesłanki znamionujące występki o charakterze chuligańskim (określone w art. 115 § 21 k.k.) i na podstawie m.in. art. 57a § 1 k.k. wymierzył skarżącemu karę 2 lat pozbawienia wolności, której wykonanie warunkowo zawiesił na okres próby wynoszący 4 lata, oddając skarżącego na ten czas pod dozór kuratora. Ponadto, Sąd Rejonowy w Tarnowie – na podstawie art. 41a § 1 w związku z art. 39 pkt 2b k.k. – orzekł środek karny w postaci obowiązku powstrzymania się od przebywania na stadionach sportowych w czasie meczów piłkarskich przez 3 lata oraz – na podstawie art. 57a § 2 k.k. – nawiązkę na rzecz kilkudziesięciu pokrzywdzonych. Wyrokiem z 15 grudnia 2011 r. (sygn. akt II Ka 356/11) Sąd Okręgowy w Tarnowie – II Wydział Karny utrzymał w stosunku do skarżącego zaskarżony wyrok pierwszej instancji, uzupełniając jedynie podstawę prawną warunkowego zawieszenia wykonania kary o art. 69 § 4 k.k.

1.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej przedstawiono genezę i treść regulacji karnej dotyczącej występów o charakterze chuligańskim, a także kontrowersje, jakie budzi ta instytucja w doktrynie i orzecznictwie sądowym. W odniesieniu do art. 115 § 21 k.k. skarżący wskazał, że definicja legalna występków o charakterze chuligańskim rodzi wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą określoności przepisów prawa, wynikającą z klauzuli demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) oraz – w przypadku przepisów karnych – z zasady *nullum crimen sine lege* (art. 42 ust. 1 Konstytucji). W jego ocenie, „kontrowersje wywołuje zwłaszcza ten jej fragment, który mówi o działaniu publicznym i bez powodu albo z oczywiście błędnym powodem, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego”. Na poparcie twierdzenia skarżący przytoczył liczne wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa karnego, a także orzeczenia sądów, mające świadczyć o istotnych rozbieżnościach w rozumieniu przesłanek kwalifikacji czynu jako występków o charakterze chuligańskim na gruncie zarówno art. 120 § 14 uchylonej już ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94, ze zm.; dalej: d.k.k.), jak i obowiązującego art. 115 § 21 k.k.

Odnosnie do przesłanki „działania publicznego”, skarżący zauważył, że nie jest jasne, czy chodzi o działanie w miejscu publicznym, o działanie „przed publicznością” (działanie zauważone przez większą liczbę osób), czy o działanie, które tylko potencjalnie może zostać dostrzeżone przez jedną lub więcej osób. Z kolei przesłanka „działania bez powodu albo z oczywiście błędnym powodem” ma – w jego ocenie – rodzić wątpliwości ze względu na pominięcie w art. 115 § 21 k.k. odesłania do kategorii „rozumienia powszechnego” (odesłanie takie było ujęte w art. 120 § 14 d.k.k.). Pominięcie powodować ma zaś niepewność co do tego, czy czyn nadal podlega ocenie w świetle obiektywnego kryterium odbioru ogólnospołecznego, czy też powinien być obecnie oceniany według subiektywnego kryterium poczucia sprawcy. Podobne kontrowersje dotyczą – zdaniem skarżącego – kwalifikacji zachowania sprawcy w świetle przesłanki okazywania „rażącego lekceważenia porządku prawnego”.

Ze względu na te wątpliwości, skarżący uznał, że art. 115 § 21 k.k. nie czyni zadość postulatowi jasności i precyzyjności prawa. Wymienione elementy definicji legalnej występków o charakterze chuligańskim są – jego zdaniem – „skrajnie” niedookreślone i niejednoznaczne, przez co są też niezrozumiałe dla jednostek. Odwołując się do kontrowersji zarysowanych w literaturze i w orzecznictwie, skarżący podkreślił, że nawet specjaliści z zakresu prawa niejednolicie rozumieją wskazane przesłanki definiujące. Skoro zatem art. 115 § 21 k.k. wywołuje tak znaczne rozbieżności, to tym samym w istotny sposób przekracza granicę dopuszczalnej niejasności, wyznaczoną przez Konstytucję. Skarżący zauważył także, że niedookreśloność daje organom stosującym prawo nadmierną swobodę orzekania, co jest tym trudniejsze do zaakceptowania, że standard precyzji regulacji prawnej

powinien być szczególnie wysoki w przypadku definicji ustanowionej na potrzeby instytucji skutkującej zaostrezeniem kary (zwiększeniem o połowę dolnej granicy ustawowego zagrożenia karą oraz przyjęciem zasady niestosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary). Choć wymaganie precyzyjności nie może być rozumiane jako bezwzględny zakaz posługiwania się przez ustawodawcę pojęciami nieostrymi, to jednak – jak podkreślił skarżący – nagromadzenie trzech, skrajnie nieostrych określeń w jednej definicji legalnej prowadzi do rażącego przekroczenia granic dopuszczalnej niejasności przepisu karnego, a w konsekwencji do uchybienia zasadzie określoności przepisu karnego (art. 42 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadzie przyzwoitej legislacji, będącej składową zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji).

2. W piśmie z 28 listopada 2013 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny, który wniósł o orzeczenie, że art. 115 § 21 k.k., w zakresie użytego wyrażenia „działa publicznie i bez powodu albo z oczywiście błahego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego”, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na wstępie Prokurator Generalny zauważył, że choć art. 115 § 21 k.k. nie został wprost powołany przez sąd jako podstawa ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, to jednak, ferując wyrok, sąd wykorzystał ten przepis, gdyż od zakwalifikowania zachowania sprawcy jako spełniającego przesłanki określone w art. 115 § 21 k.k. zależało wymierzenie kary w wyższym wymiarze na podstawie art. 57a § 1 k.k., a także zastosowanie innych przepisów odnoszących się do chuligańskiego charakteru czynu (np. art. 69 § 4 k.k.). Tym samym – w ocenie Prokuratora Generalnego – skarga konstytucyjna spełnia warunki formalne, o jakich mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Merytoryczną ocenę art. 115 § 21 k.k. Prokurator Generalny poprzedził przypomnieniem negatywnego stanowiska Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego (dalej: KKPK) w sprawie przywrócenia instytucji występku o charakterze chuligańskim, a także krytycznych uwag przedstawicieli nauki prawa karnego na ten temat. Następnie przytoczył obszernie wypowiedzi doktryny, mające wskazywać na rozbieżności interpretacyjne co do wykładni poszczególnych elementów definicji występku o charakterze chuligańskim. Prokurator Generalny wskazał również, że już na etapie prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1648) eksperci zgłaszali poważne zastrzeżenia odnośnie do poprawności definicji ujętej w art. 115 § 21 k.k. Przywołał treść opinii W. Wróbla z 7 czerwca 2006 r., który stwierdził, że regulacje dotyczące chuligańskiego charakteru występku naruszają zasadę dostatecznej określoności przepisów stanowiących podstawę obligatoryjnego zaostrezenia sankcji karnej.

Odnosząc się do problematyki wzorców kontroli konstytucyjności, Prokurator Generalny przyjął, że głównym wzorcem w niniejszej sprawie powinien być art. 42 ust. 1 Konstytucji, zaś wzorcem pomocniczym (związkowym) – art. 2 Konstytucji. Przypomniał następnie o wymaganiach, jakie w świetle orzecznictwa Trybunału oraz nauki prawa wynikają z konstytucyjnej zasady określoności przepisów karnych. Analiza tych wymagań doprowadziła Prokuratora Generalnego do wniosku, że art. 115 § 21 k.k. – w zakresie kwestionowanych przez skarżącego przesłanek chuligańskiego charakteru występku w postaci działania „publicznego”, „bez powodu albo z oczywiście błahego powodu” oraz „okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego” – narusza ogólną zasadę określoności oraz zasadę określoności przepisów prawa karnego. W jego ocenie, przesłanki te są niedookreślone i niejednoznaczne, przy czym wątpliwości interpretacyjne są tak daleko idące, że nie da się ich usunąć w drodze uznanych metod wykładni.

Prokurator Generalny podkreślił przy tym, że skoro przesłanki zawarte w art. 115 § 21 k.k. wywołują tak znaczne kontrowersje i rozbieżności w doktrynie, to tym bardziej są one niezrozumiałe dla ich adresatów. W efekcie jednostka jest w stanie niepewności co do tego, które jej zachowania przesądzą o chuligańskim charakterze czynu, a to znaczy, że nie ma możliwości ustrzec się przed obligatoryjnymi, negatywnymi konsekwencjami prawnymi w zakresie odpowiedzialności karnej.

Prokurator Generalny stwierdził również, że przyjęcie, że występki ma charakter chuligański, znacznie ogranicza sądowy wymiar kary. Zaistnienie przesłanek określonych w art. 115 § 21 k.k. wiąże się bowiem z obligatoryjnym podwyższeniem wymiaru kary. Tymczasem – zdaniem Prokuratora Generalnego – nawet brak ustawowego zaostrezenia odpowiedzialności karnej nie pozbawiałby sądów możliwości właściwej reakcji oraz miarkowania represji stosownie do okoliczności czynu i właściwości sprawcy. Taką możliwość daje art. 53 k.k. Prokurator Generalny przypomniał też, że wymiar kary zależy od stopnia szkodliwości społecznej czynu, a to znaczy, że aby kara za występki o charakterze chuligańskim mogła zostać uznana za współmierną, powinna być odpowiednio wyższa nawet wówczas, gdyby jej zaostrezenie nie wynikało z ustawowego nakazu.

Z tych względów Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że art. 115 § 21 k.k., w zakresie użytego wyrażenia „działa publicznie i bez powodu albo z oczywiście błahego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego”, należy uznać za niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Uzupełniająco

Prokurator Generalny przypomniał, że KKPK konsekwentnie postuluje o wykreślenie z k.k. przepisów dotyczących instytucji występku o charakterze chuligańskim. Próbę rezygnacji z tej instytucji podjął rząd w przygotowanym przez KKPK projekcie ustawy nowelizującej k.k., jednak – w związku ze stanowiskiem Senatu – Sejm pozostawił ostatecznie tę część regulacji karnej bez zmian.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 115 § 21 k.k. z art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył, że art. 115 § 21 k.k. *per se* nie zastrza odpowiedzialności karnej w sposób prowadzący do nieproporcjonalnego ograniczenia wolności osobistej. Przepis definiuje tylko, czym jest występki o charakterze chuligańskim, jednak z definicji tej nie wynikają bezpośrednio dla sprawcy żadne konkretne, negatywne konsekwencje, jeśli chodzi o stopień odpowiedzialności karnej. Konsekwencje co do wymiaru kary określają art. 57a § 1 i art. 69 § 4 k.k., które także zostały zakwestionowane przez skarżącego, jednakże Trybunał odmówił nadania biegu skardze konstytucyjnej skarżącego w zakresie obu przepisów. To znaczy, w ocenie Prokuratora Generalnego, że na gruncie niniejszej sprawy art. 41 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli konstytucyjności art. 115 § 21 k.k.

Prokurator Generalny przedstawił również ocenę skutków ewentualnego wyeliminowania z porządku prawnego definicji występku o charakterze chuligańskim. Jego zdaniem, w przypadku uchylecia definicji legalnej, do wymierzenia kary za czyn, który do tej pory był kwalifikowany jako chuligański, nie znajdą zastosowania przepisy przewidujące zaostrenie odpowiedzialności karnej (art. 57a § 1 i 2, art. 58 § 4, art. 59 § 2 i art. 69 § 4 k.k.). Nie znaczy to jednak, że sprawca nie poniesie odpowiedzialności karnej dostosowanej do niewątpliwie podwyższonego stopnia społecznej szkodliwości czynu (zob. art. 53 k.k.). Rezygnacja z „chuligańskiego charakteru” przestępstw nie osłabi także skuteczności postępowań karnych prowadzonych przeciwko ich sprawcom. Prokurator Generalny zauważył, że w celu skutecznego ścigania przestępstw popełnionych w związku z imprezą masową (w szczególności – imprezą sportową) w 2006 r. wprowadzono postępowanie przyspieszone, którego zastosowanie nie zależy od stwierdzenia chuligańskiego charakteru występku. Zatem wyeliminowanie z k.k. „instytucji chuligaństwa” nie spowoduje ograniczenia możliwości właściwej reakcji karnej państwa na czyny o takim charakterze. W efekcie, jeśli Trybunał podzielił pogląd o niekonstytucyjności art. 115 § 21 k.k., nie jest też niezbędne – w ocenie Prokuratora Generalnego – odroczenie utraty mocy obowiązującej tego przepisu.

3. W piśmie z 25 marca 2014 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajęła Marszałek Sejmu, wnosząc jednocześnie o orzeczenie przez Trybunał, że art. 115 § 21 k.k., w części zawierającej słowa „jeżeli sprawca działa publicznie i bez powodu albo z oczywiste błałego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego”, jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wstępie Marszałek Sejmu zauważył, że wobec częściowej odmowy nadania biegu skardze konstytucyjnej skarżącego na etapie wstępnej kontroli, dalsza analiza może być odniesiona jedynie do zarzutów niezgodności art. 115 § 21 k.k. z art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie jednak wskazał, że zarzut nieproporcjonalnej ingerencji w sferę wolności osobistej dotyczył w rzeczywistości art. 57a § 1 i art. 69 § 4 k.k., nie zaś art. 115 § 21 k.k. Kwestionowane przez skarżącego rozwiązania, polegające na podwyższeniu dolnej granicy ustawowego zagrożenia karą o połowę oraz przyjęciu zasady nieorzekania kary z warunkowym jej zawieszeniem, zawarte są w art. 57a § 1 i art. 69 § 4 k.k. Art. 115 § 21 k.k. zawiera jedynie definicję legalną występku o charakterze chuligańskim. Nie stanowi podstawy ustalenia wymiaru kary. Z treści skargi konstytucyjnej nie wynika, w jaki sposób definicja legalna miałaby naruszać sferę chronioną przez art. 41 ust. 1 Konstytucji. Co prawda art. 115 § 21 k.k. znalazł zastosowanie w sprawie skarżącego w celu uznania, czy czyn miał charakter występku chuligańskiego, ale to nie znaczy, że był podstawą ingerencji w wolność osobistą skarżącego. Podstawą taką były wyłącznie art. 57a § 1 i art. 69 § 4 k.k. Zdaniem Marszałka Sejmu, argumenty, jakie skłoniły Trybunał do odmowy nadania skardze biegu w zakresie kontroli tych dwóch przepisów, należy odnieść w równej mierze do zarzutu niezgodności art. 115 § 21 k.k. z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a to uzasadnia wniosek o umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Marszałek Sejmu uznał jednocześnie, że nie ma przeszkód, aby dokonać merytorycznej kontroli art. 115 § 21 k.k. w świetle art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji. Zwrócił jednak uwagę na to, że skarżący zawęził swój zarzut niedookreśloności do trzech przesłanek występku o charakterze chuligańskim, jakimi są: działanie publiczne, działanie bez powodu albo z oczywiste błałego powodu oraz okazywanie rażącego lekceważenia porządku prawnego. Jeśli zaś chodzi o wzorce kontroli, to należy – zdaniem Marszałka Sejmu – przyjąć związkowe ujęcie art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, tak by pierwszy z tych przepisów pełnił funkcję podstawową, a drugi pomocniczą.

Podstawowym źródłem standardu określoności przepisu karnego jest bowiem art. 42 ust. 1, zaś art. 2, odnoszący się do wszystkich przepisów, może mieć wyłącznie charakter uzupełniający.

Następnie Marszałek Sejmu przypomniał wymagania, jakie wynikają z zasad *nullum crimen sine lege certa* oraz określoności regulacji prawnych. W tym miejscu obszernie przywołał zarówno orzecznictwo Trybunału, jak i wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa. Odnosząc się do merytorycznej oceny zakwestionowanego przepisu, Marszałek Sejmu uznał za nieuzasadniony zabieg skarżącego, polegający na przeniesieniu wątpliwości i rozbieżności interpretacyjnych, jakie pojawiły się w praktyce stosowania art. 120 § 14 d.k.k., dla uzasadnienia zarzutu niedookreśloności art. 115 § 21 k.k. Zbieżność brzmienia obu przepisów nie zawsze musi rodzić te same kontrowersje, tym bardziej że w nowym stanie prawnym dojść może do ich wyeliminowania z uwagi na inny kontekst normatywny, ukształtowanie jednolitej linii orzeczniczej SN albo osiągnięcie konsensu w doktrynie. W konsekwencji za irrelevantne – zdaniem Marszałka Sejmu – należy uznać te wątpliwości, które były podnoszone wobec art. 120 § 14 d.k.k., a nie ujawniły się na tle wykładni art. 115 § 21 k.k.

Marszałek Sejmu wskazał na marginesie, że Sejm dostrzega fakt, iż instytucja występku o charakterze chuligańskim jest poddawana daleko idącej krytyce przez przedstawicieli nauki prawa karnego. Jednakże, w jej opinii, nie można krytycznych uwag doktryny utożsamiać z niekonstytucyjnością art. 115 § 21 k.k. Podkreślił przy tym, że ocena konstytucyjności art. 115 § 21 k.k. w niniejszej sprawie jest determinowana treścią skargi konstytucyjnej, nie zaś zarzutami podnoszonymi w dyskursie naukowym.

W swoim piśmie Marszałek Sejmu obszernie omówił kolejne elementy definicji czynu o charakterze chuligańskim. Jeśli chodzi o przesłankę działania publicznego, zwrócił przede wszystkim uwagę na to, że słowo „publicznie” było i jest używane w polskich kodeksach karnych. Marszałek Sejmu przywołał przykłady przepisów karnych, w których posłużono się tym pojęciem. W jego ocenie, słowo „publicznie” może być uznane za tradycyjny termin polskiego prawa karnego. Termin obrósł dorobkiem orzeczniczym i doktrynalnym, co pozwala stwierdzić, że ma określone i utwalone znaczenie w języku prawniczym. Zdaniem Marszałka Sejmu, do art. 115 § 21 k.k. odnieść należy orzecznictwo Sądu Najwyższego, zgodnie z którym przez publiczność działania trzeba rozumieć sytuację, gdy miejsce, okoliczności i sposób popełnienia czynu umożliwiają jego dostrzeżenie przez większą, bliżej nieokreśloną liczbę osób. Stanowisko to akceptują sądy powszechne oraz przedstawiciele doktryny. Marszałek Sejmu odnotował, że pojawiają się także poglądy odmienne od głównego nurtu interpretacyjnego (w szczególności pogląd koncentrujący się na pojęciu „miejsca publicznego”), ale – w jego ocenie – treści art. 115 § 21 k.k. ich nie uzasadnia. Ustalenia te doprowadziły Marszałka Sejmu do wniosku, że wobec wypracowania w orzecznictwie i doktrynie jednoznacznego rozumienia publicznego charakteru działania, brak jest obecnie poważniejszych wątpliwości interpretacyjnych, które uzasadniałyby zarzut niedookreśloności tej przesłanki w stopniu niekonstytucyjnym.

Jeśli chodzi zaś o przesłankę działania „bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu”, Marszałek Sejmu wskazał, że przesłanka ta jest typową (również dla prawa karnego) przesłanką oceną (wartościującą). Przesłanki ocenne są mniej precyzyjne (ostre) niż przesłanki opisowe (deskryptywne), niemniej ich stosowanie w prawie karnym wydaje się nieuniknione. Marszałek Sejmu zauważył jednocześnie, że znamiona wartościujące z reguły służą zawężeniu zakresu odpowiedzialności karnej lub stopnia represyjności, a więc działają niejako „na korzyść” potencjalnego sprawcy. W razie wyeliminowania z art. 115 § 21 k.k. przesłanki działania bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu, dla uznania czynu za występki chuligański wystarczyłoby stwierdzenie, że sprawca działał publicznie, naruszył wskazane w tym przepisie dobra oraz okazywał lekceważenie dla porządku prawnego. Ponadto, jak pokreślił Marszałek Sejmu, przesłanki ocenne nie mają nigdy charakteru *stricte* subiektywnego. Ponieważ organ właściwy do dokonania kwalifikacji powinien kierować się nie subiektywnymi odczuciami, lecz poglądami panującymi w społeczeństwie, dochodzi do obiektywizacji znamion przez odwołanie się do ocen społecznych. Jeśli chodzi o art. 115 § 21 k.k., o obiektywizacji przesłanki działania bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu przesądza już sam sposób ujęcia definicji występku chuligańskiego, gdyż sprawca czynu zawsze działa w przekonaniu, że kierują nim uzasadnione powody. Oparcie się na kryterium subiektywnych poglądów i przekonań sprawcy znaczyłoby, że nigdy nie można byłoby przyjąć, że działał on bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu. Zdaniem Marszałka Sejmu, wobec obiektywizacji analizowanej przesłanki możliwa jest stosunkowo precyzyjna jej interpretacja, pozwalająca na jednolite odczytanie przepisu. A skoro tak, to nieuprawnione jest stanowisko skarżącego, że ten element definicji ujętej w art. 115 § 21 k.k. jest niedookreślony w stopniu niekonstytucyjnym.

Co do przesłanki okazywania rażącego lekceważenia porządku prawnego, Marszałek Sejmu podkreślił, że przesłanka ta jest doprecyzowana za pomocą wyrażenia „przez to”. Nie chodzi zatem o ustalenie faktu okazywania lekceważenia porządku prawnego na podstawie dowolnych kryteriów (takich jak dotychczasowe życie sprawcy, jego stosunek z otoczeniem, stosunek do obowiązków zawodowych, nałogi), ale o stwierdzenie tego znamienia występku chuligańskiego wyłącznie w odniesieniu do okoliczności konkretnego czynu. Zdaniem



Marszałka Sejmu, omawiany element definicji stanowi zatem istotne zawężenie zaostrzonej odpowiedzialności. Ogranicza możliwość uznania danego czynu za występki chuligański, a w efekcie – zastosowania prawnych konsekwencji takiej kwalifikacji. Nie wystarczy, że sprawca działał publicznie i bez powodu albo z oczywiście błahego powodu, naruszając jedno z dóbr wskazanych w art. 115 § 21 k.k. Konieczne jest, aby swoim działaniem okazał rażące lekceważenie porządku prawnego. Marszałek Sejmu wskazał również, że chociaż chodzi o przesłankę ocenną (wartościującą), to nie ma ona charakteru *stricte* subiektywnego, gdyż organ stosowania prawa powinien kierować się ocenami społecznymi. W konsekwencji można – zdaniem Marszałka Sejmu – stwierdzić bez większych problemów, że okazywanie rażącego lekceważenia porządku prawnego w rozumieniu art. 115 § 21 k.k. oznacza sytuację, w której – według oceny społecznej – sprawca czynu daje wyraz swojej postawie wobec porządku prawnego, a postawa ta polega na jaskrawym (rzucającym się w oczy) braku szacunku. Choć w konkretnych postępowaniach ocena tej przesłanki może nastroić trudności, to nie są to jednak trudności na tyle daleko idące, aby uzasadniały stwierdzenie niekonstytucyjności.

Z tych względów Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że art. 115 § 21 k.k., w części zawierającej słowa: „jeżeli sprawca działa publicznie i bez powodu albo z oczywiście błahego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego”, jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

## II

Na rozprawę 9 czerwca 2015 r. stawili się pełnomocnik skarżącego oraz przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego.

Pełnomocnik skarżącego podtrzymał zarzuty przedstawione w skardze i wniósł o orzeczenie, że art. 115 § 21 k.k. jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 oraz z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji. Odnosząc się do kwestii braku dostatecznej określoności przepisu karnego, wskazał, że w ramach skargi poddano analizie trzy spośród szeregu okoliczności wymienionych w art. 115 § 21 k.k., które łącznie statuuje występki o charakterze chuligańskim (tj. działanie publiczne, bez powodu albo z oczywiście błahego powodu oraz okazywanie rażącego lekceważenia porządku prawnego). W jego ocenie, za niekonstytucyjnością zaskarżonego przepisu ma przemawiać nagromadzenie tych trzech, niezwykle nieostrych – jego zdaniem – sformułowań. Pełnomocnik skarżącego przyznał przy tym, że zdefiniowanie pojęcia występków o charakterze chuligańskim, jakiegokolwiek by ono było, jest lepsze niż brak tej definicji. Zaznaczył jednak, że jeśli prawodawca decyduje się na taki krok jak ustawowe zdefiniowanie danego pojęcia, to wiąże się z tym określone wymogi, które w tym przypadku nie zostały dochowane. Odnosząc się zaś do zarzutu naruszenia art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 Konstytucji, pełnomocnik wskazał, że art. 115 § 21 k.k. współokreśla zakres zastosowania art. 57a § 1 k.k., a tym samym ma nie tylko znaczenie z punktu widzenia wymiaru kary, ale też współokreśla podstawę prawną tego rozstrzygnięcia. Tym samym, odmiennie niż pozostali uczestnicy postępowania, pełnomocnik uważa, że istnieje podstawa do kontroli art. 115 § 21 k.k. w świetle tych wzorców konstytucyjnych.

Pełnomocnik Sejmu podtrzymał stanowisko Sejmu, że art. 115 § 21 k.k., w części zawierającej słowa: „jeżeli sprawca działa publicznie i bez powodu albo z oczywiście błahego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego”, jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Jego zdaniem, można sobie wyobrazić, że czyny o charakterze chuligańskim mogą być opisane w sposób bardziej szczegółowy, ale nadmierna kazuistyka nie jest potrzebna. Co więcej, definicja ujęta w art. 115 § 21 k.k. jest dużo bardziej precyzyjna niż szereg innych definicji kodeksowych, jak choćby definicja „czynu terrorystycznego” w § 20 tego przepisu. Przedstawiciel Sejmu wskazał ponadto, że przepisy o chuligańskim charakterze czynu nie są stosowane powszechnie, lecz jedynie w sytuacjach wyjątkowych. Istnienie tych przepisów jest – w jego ocenie – zasadne, choćby ze względu na funkcję prewencyjną, jaką pełnią. Nie chodzi wyłącznie o zapobieganie chuligaństwu na stadionach. Ten przepis istnieje również po to, aby zapewniać ochronę przed chuligaństwem w sytuacjach codziennych.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko o niezgodności art. 115 § 21 k.k. z konstytucyjną zasadą określoności przepisów karnych. W jego ocenie, mimo ok. 60 lat funkcjonowania instytucji chuligańskiego charakteru występków, nadal wzbudza ona poważne kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie sądowym. Jak wyjaśnił, intencją Prokuratora Generalnego było wykazanie, że przesłanka „publicznego działania”, podobnie jak pozostałe dwie zaskarżone przesłanki, daje sądom zbyt dużą swobodę interpretacji. Nie są to przesłanki zobiektywizowane, a taką obiektywizację powinna zawierać definicja legalna ujęta w art. 115 § 21 k.k. Jeśli chodzi zaś o stosowanie tej instytucji, przedstawiciel Prokuratora Generalnego zastrzegł, że w prokuraturze nie prowadzi się odrębnej statystyki przestępstw o charakterze chuligańskim. Przyniósł przy tym dane za 2013 r., z których wynika, że na 1 milion 140 tysięcy wszczętych postępowań przygotowawczych, z kwalifikacją karną na podstawie art. 57a § 1 k.k. wszczęto w całej Polsce 1 932 postępowania, co daje niewiele ponad

1%. Odnosząc się do kwestii ewentualnych skutków stwierdzenia niekonstytucyjności art. 115 § 21 k.k. przez Trybunał, przedstawiciel Prokuratora Generalnego wskazał, że instytucja występku o charakterze chuligańskim zostanie w ogóle wyeliminowana z k.k. Nie pozbawi to sądów możliwości odpowiedniej reakcji – nadal możliwe będzie miarkowanie kary stosownie do okoliczności czynu oraz właściwości sprawcy na podstawie art. 53 k.k. W trakcie rozprawy przedstawiciel Prokuratora Generalnego przyznał, że w piśmie Prokuratora Generalnego błędnie sformułowano *petitum*, wskazując na zakresową niezgodność art. 115 § 21 k.k. W rzeczywistości chodziło o wykazanie niekonstytucyjności tego przepisu w całości. We wnioskach końcowych zmodyfikował zatem stanowisko, wnosząc o stwierdzenie, że art. 115 § 21 k.k. – w całości – jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Zakres kontroli.

1.1. W skardze konstytucyjnej z 3 kwietnia 2012 r. skarżący wniósł o stwierdzenie niekonstytucyjności całego kompleksu przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) dotyczących instytucji występku o charakterze chuligańskim, tj.:

a) art. 57a § 1 k.k., przewidującego podwyższenie represji karnej w przypadku skazania za występki o charakterze chuligańskim („Skazując za występki o charakterze chuligańskim, sąd wymierza karę przewidzianą za przypisane sprawcy przestępstwo w wysokości nie niższej od dolnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę”),

b) art. 57a § 2 k.k., który daje podstawę do orzeczenia nawiązki w przypadku skazania za występki o charakterze chuligańskim („W wypadku określonym w § 1 sąd orzeka nawiązkę na rzecz pokrzywdzonego, chyba że orzeka obowiązek naprawienia szkody, obowiązek zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązkę na podstawie art. 46. Jeżeli pokrzywdzony nie został ustalony, sąd może orzec nawiązkę na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej”),

c) art. 69 § 4 k.k., z którego wynika swoista dyrektywa niestosowania kary w zawieszeniu wobec sprawcy występku o charakterze chuligańskim („Zawieszenia wykonania kary ograniczenia wolności lub grzywny nie stosuje się wobec sprawcy występku o charakterze chuligańskim. Wobec sprawcy występku o charakterze chuligańskim oraz sprawcy przestępstwa określonego w art. 178a § 4 sąd może warunkowo zawiesić wykonanie kary pozbawienia wolności w szczególnie uzasadnionych wypadkach”), a także:

d) art. 115 § 21 k.k., zawierającego definicję występku o charakterze chuligańskim („Występkiem o charakterze chuligańskim jest występki polegający na umyślnym zamachu na zdrowie, na wolność, na cześć lub nietykalność cielesną, na bezpieczeństwo powszechne, na działalność instytucji państwowych lub samorządu terytorialnego, na porządek publiczny, albo na umyślnym niszczeniu, uszkodzeniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy, jeżeli sprawca działa publicznie i bez powodu albo z oczywistej błahego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego”).

Po wstępnym rozpoznaniu Trybunał odmówił nadania biegu skardze konstytucyjnej w zakresie, w jakim dotyczy art. 57a § 1 i 2 oraz art. 69 § 4 k.k. Skarżący nie wykazał bowiem, że naruszenie jego konstytucyjnych praw i wolności miało charakter aktualny i bezpośredni, ani też, że domniemane naruszenie wynikało z niekonstytucyjnej treści zaskarżonych przepisów k.k., nie zaś z treści ostatecznego rozstrzygnięcia sądowego (zob. postanowienie z 15 listopada 2012 r., sygn. Ts 86/12, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 251).

Z tych względów Trybunał pragnie wyraźnie podkreślić, że na obecnym etapie postępowania kontroli może być poddany wyłącznie art. 115 § 21 k.k., który definiuje pojęcie występku o charakterze chuligańskim. Przedmiot kontroli nie stanowią przepisy, które określają prawnokarne konsekwencje uznania występku za chuligański w świetle tej definicji, tj. przepisy zakładające podwyższenie dolnej granicy ustawowego zagrożenia karą o połowę (art. 57a § 1), orzeczenie nawiązki (art. 57a § 2) oraz regułę orzekania kary pozbawienia wolności w zawieszeniu jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach (art. 69 § 4).

Merytoryczną ocenę art. 115 § 21 k.k. należało poprzedzić kilkoma uwagami o charakterze formalnym. Kontrola konstytucyjności została zainicjowana bowiem skargą konstytucyjną. Aby mogło dojść do merytorycznego jej rozpoznania, skarga musi spełniać szereg wymagań określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz we właściwych przepisach ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Po pierwsze, zaskarżony przepis powinien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub innego organu władzy publicznej, wydanego w sprawie skarżącego. Po drugie, orzeczenie to powinno pociągać

za sobą naruszenie wskazanych w skardze konstytucyjnych wolności lub praw, które przysługują skarżącemu. Po trzecie, źródłem naruszenia powinna być treść kwestionowanego przepisu, nie zaś sposób jego zastosowania. Po czwarte, skarżący powinien wyjaśnić, w jaki sposób doszło do naruszenia, a także przedstawić odpowiednie dowody na poparcie twierdzeń zawartych w skardze (tak np. wyrok z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68). Co prawda weryfikacja tych wymagań odbywa się zasadniczo na etapie wstępnej kontroli skargi, niemniej kontrola ta, jak i dokonane w jej wyniku ustalenia nie przesądzają definitywnie o dopuszczalności merytorycznej oceny zarzutów. Trybunał ma bowiem obowiązek ustalenia na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie, czy nie zaistniała któraś z ujemnych przesłanek postępowania, rodzących obowiązek jego umorzenia (zob. zamiast wielu: postanowienie z 28 stycznia 2015 r., sygn. SK 15/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 10, oraz przywołane tam obszernie orzecznictwo).

1.2. Jedną z podstawowych przesłanek dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną jest wymaganie, aby przepis mający być jej przedmiotem stanowił podstawę prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub innego organu władzy publicznej, z którego wydaniem wiąże skarżący zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych praw lub wolności. Tym samym istnieć musi związek między normą wskazaną jako przedmiot kontroli a podstawą ostatecznego orzeczenia (zob. wyroki TK: z 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124; z 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84, a także przywołane tam orzecznictwo).

Trybunał przyjmuje przy tym szerokie rozumienie pojęcia „podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia”. W wyroku pełnego składu z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108), uznał, że „[p]odstawa rozstrzygnięcia obejmuje całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa”. W efekcie różny może być też charakter związku między zaskarżonym przepisem a ostatecznym orzeczeniem w sprawie skarżącego. Trybunał dostrzega, że „[z]wiazek między normą, której zarzuca się niekonstytucyjność, a ostatecznym rozstrzygnięciem jest najściślejszy, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy ustawy albo innego aktu normatywnego lub ich jednostki redakcyjnej wprost powołanych w sentencji ostatecznego orzeczenia. (...) Zdarza się także, że organ orzekający wykorzystuje jakąś normę, konstruując treść rozstrzygnięcia (co wynika z uzasadnienia orzeczenia i rekonstrukcji rozumowania organu orzekającego), ale wyraźnie w sentencji jej nie powołał. I w takim wypadku orzecznictwo TK (...) przyjmuje, że istnieje wymagany przez art. 79 ust. 1 Konstytucji związek między orzeczeniem i przedmiotem kontroli konstytucyjności, jakkolwiek nie jest on wprost ujawniony w treści sentencji indywidualnego rozstrzygnięcia” (wyrok o sygn. SK 7/06).

Podtrzymując to stanowisko w niniejszej sprawie, Trybunał stwierdził, że chociaż art. 115 § 21 k.k. nie został wprost powołany w sentencji wyroku Sądu Okręgowego w Tarnowie – II Wydziału Karnego z 15 grudnia 2011 r., sygn. akt II Ka 356/11 (wskazanego przez skarżącego jako ostateczne orzeczenie), to jednak przepis ten jest dopuszczalnym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Sądy, orzekając o odpowiedzialności karnej skarżącego, odwołały się bowiem do definicji ujętej w art. 115 § 21 k.k. w celu dokonania kwalifikacji czynu jako występku o charakterze chuligańskim, co umożliwiło w dalszej kolejności wymierzenie kary z uwzględnieniem art. 57a § 1 i art. 69 § 4 k.k. oraz orzeczenie nawiązki na rzecz poszkodowanych na podstawie art. 57a § 2 k.k. Sąd pierwszej instancji wyraźnie przywołał art. 115 § 21 k.k. w uzasadnieniu swojego wyroku. Z kolei Sąd Okręgowy, rozpoznając apelację, stwierdził w uzasadnieniu, że opis czynu w zakresie szeregu jego elementów wskazuje, iż czyn został rzeczywiście popełniony w tzw. warunkach chuligańskich. Wobec tego należy uznać, że art. 115 § 21 k.k. stanowi – w punktu widzenia art. 79 ust. 1 Konstytucji – przepis prawa, na podstawie którego wydany został prawomocny wyrok skazujący, kończący postępowanie karne przeciw skarżącemu.

Jednocześnie Trybunał przypomina o zasadzie skargowości, stanowiącej jedną z najistotniejszych cech postępowania przed Trybunałem. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał, orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej. Granice zaskarżenia wyznaczone są przez określenie aktu normatywnego lub jego poszczególnych jednostek redakcyjnych (ewentualnie ich zakresów normowania), na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji, a także przez wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały – zdaniem skarżącego – naruszone (zob. postanowienie z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 31/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 78). To na skarżącym ciąży obowiązek uzasadnienia, jakie przysługujące mu prawa lub wolności konstytucyjne zostały naruszone, oraz na czym to naruszenie polega (art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK). Brak wymaganego uzasadnienia stanowi uchybienie przesłankom formalnym dopuszczalności rozpoznania skargi i skutkuje umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. wyrok z 25 lutego 2014 r., sygn. SK 65/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 13) – niezależnie od etapu rozpoznania sprawy przez Trybunał.

W tym kontekście Trybunał zwrócił uwagę, że w *petitum* rozpatrywanej w niniejszym postępowaniu skargi konstytucyjnej skarżący wskazał jako przedmiot kontroli cały art. 115 § 21 k.k. W jej uzasadnieniu stwierdził jednak, że „[w] ramach powyższej definicji kontrowersje wywołuje zwłaszcza ten jej fragment, który mówi o działaniu publicznym i bez powodu albo z oczywiście błahego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego” (s. 25). Przedstawił następnie, jakie wątpliwości te trzy elementy definicji wzbudziły w doktrynie oraz w orzecznictwie. W konkluzjach stwierdził, że „(...) przepis art. 115 § 21 kk zawierający definicję legalną występku o charakterze chuligańskim nie czyni zadość postulatowi jasności i precyzyjności prawa. Wszystkie trzy omawiane jego elementy są bowiem skrajnie niedookreślone i niejednoznaczne, przez co nie są zrozumiałe dla jednostki. (...) Skoro przepis w tych trzech aspektach wywołuje tak znaczne kontrowersje i rozbieżności, to tym samym przekracza niewątpliwie w sposób istotny granicę niejasności wyznaczoną przez Trybunał Konstytucyjny (...)” (s. 37). Na rozprawie pełnomocnik skarżącego potwierdził, że w skardze przedmiotem analizy uczyniono trzy spośród szeregu okoliczności, jakie składają się na definicję występku o charakterze chuligańskim. Skarżący nie sformułował argumentów, które przemawiałyby za niedookreślonością pozostałego fragmentu definicji ujętej w art. 115 § 21 k.k., tj. frazy: „[w]ystępkiem o charakterze chuligańskim jest występki polegający na umyślnym zamachu na zdrowie, na wolność, na cześć lub nietykalność cielesną, na bezpieczeństwo powszechne, na działalność instytucji państwowych lub samorządu terytorialnego, na porządek publiczny, albo na umyślnym niszczeniu, uszkodzeniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy”. Nie przedstawił w tym zakresie uzasadnienia wymaganego do merytorycznego rozpoznania zarzutu.

Z tego względu Trybunał stwierdził, że na gruncie niniejszej sprawy dokonanie kontroli konstytucyjności art. 115 § 21 k.k. możliwe jest wyłącznie w części, w jakiej przepis ten zawiera słowa: „jeżeli sprawca działa publicznie i bez powodu albo z oczywiście błahego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego”. Co do pozostałej części zaskarżonego przepisu postępowanie musiało zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.3. Zasadniczy problem konstytucyjny, jaki pozostał do rozpoznania na obecnym etapie postępowania, koncentruje się na kwestii niedookreślonego charakteru wskazanych wyżej elementów definicji legalnej występku chuligańskiego. Skarżący sformułował zarzut niezgodności art. 115 § 21 k.k. z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji. W jego ocenie, „(...) nagromadzenie trzech tak skrajnie nieostrych określeń w jednej definicji legalnej prowadzi do rażącego przekroczenia granicy niejasności przepisu karnego, w konsekwencji zaś do uchybienia konstytucyjnej zasadzie określoności przepisu karnego (art. 42 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadzie przyzwoitej legislacji będącej składową zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji)” (s. 38 uzasadnienia skargi).

W tym miejscu należy rozważyć, czy wskazane normy konstytucyjne mogą stanowić dopuszczalny wzorzec kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Jak bowiem wynika z orzecznictwa Trybunału, przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji model skargi konstytucyjnej przesądza, że ma ona charakter konkretny i służy przede wszystkim jako środek ochrony wolności i praw skarżącego. To znaczy, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych (zob. np. wyrok z 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52 oraz postanowienie z 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8). W wyroku pełnego składu z 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02 (OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89), Trybunał wyraził pogląd, że: „[i]stotną cechą przyjętej w prawie polskim koncepcji postępowania skargowego przed Trybunałem Konstytucyjnym jest to, że realizowana w tym postępowaniu kontrola zakwestionowanych przez skarżącego przepisów dokonywana jest wyłącznie z punktu widzenia wskazanego przez skarżącego tzw. wzorca konstytucyjnego, którym może być nie każdy przepis Konstytucji, ale tylko ten, który normuje jakąś wolność lub prawo (podmiotowe). Brzmienie końcowej części art. 79 ust. 1 Konstytucji uzasadnia tezę, że wzorcem konstytucyjnym może być przepis będący podstawą tych wolności, praw lub obowiązków, które były przedmiotem ostatecznego rozstrzygnięcia, wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej”. W konsekwencji w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną właściwie sformułowany zarzut nie może opierać się wyłącznie na niezgodności kwestionowanego przepisu z normą ogólną, określającą konstytucyjne zasady ustrojowe, czy też adresowaną do ustawodawcy normą o charakterze przedmiotowym (dyrektywnym), wyznaczającą pożądaną przez ustrojodawcę sposób uregulowania danego zagadnienia (zob. wyrok z 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112, oraz przywołane tam orzecznictwo).

Ustalenia wymagało zatem, czy wskazane przez skarżącego wzorce kontroli, tj. art. 2 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji, mogą stanowić dopuszczalne kryterium oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu w postępowaniu wszczętym w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej. Należy bowiem zauważyć, że zasada określoności przepisów prawa jest z reguły uznawana w orzecznictwie za jedną z zasad o charakterze dyrektywnym. Jak wprost wskazywał Trybunał, „[n]orma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji

prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę” (tak wyrok pełnego składu z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138; teza ta została powtórzona w szeregu późniejszych orzeczeń, m.in. w wyroku pełnego składu z 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 73). Z drugiej strony podkreślić należy silny związek między zasadą określoności oraz gwarancjami poszanowania konstytucyjnych praw i wolności. Z Konstytucji wynika swoiste wymaganie określoności ustawowej ingerencji w sferę objętą ochroną na podstawie konstytucyjnych praw i wolności. Polega ono na tym, że zawsze, jeśli prawodawca konstytucyjny zastrzega, by ingerencja we wskazaną materię była dokonana wyłącznie ustawą, chodzi nie tylko o zachowanie ustawowej formy, lecz także o to, by unormowanie tej materii zostało dokonane w sposób kompletny i precyzyjny, tak aby wykluczyć możliwość dowolnego decydowania przez organy stosujące prawo o ostatecznej treści i zakresie ograniczenia korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Wymaganie to ma szczególnie doniosłe znaczenie w dziedzinie prawa karnego (zob. wyrok z 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78, oraz przywołane tam orzecznictwo).

Jeśli chodzi o sferę odpowiedzialności karnej, szczególne gwarancje ochrony sytuacji jednostki wynikają z wyrażonej w art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji zasady, zgodnie z którą odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. W orzecznictwie Trybunał wskazywał, że zasada *nullum crimen sine lege* jest nie tylko jedną z fundamentalnych zasad prawa karnego, ale także podstawowym, konstytucyjnie zabezpieczonym prawem człowieka, umocowanym w zasadzie demokratycznego państwa prawnego (tak wyroki z: 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 42/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 118). W wyroku pełnego składu z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08 (OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11), Trybunał stwierdził wprost, że „[z]asada *nullum crimen, nulla poena sine lege* kreuje jedno z podstawowych praw człowieka”. Z konstytucyjnego wymogu zachowania odpowiedniej precyzji przepisów karnych wynika zatem nie tylko wiążąca ustawodawcę zasada o charakterze dyrektywnym, lecz także swoiste konstytucyjne prawo podmiotowe jednostek, którego ochrona może być dochodzona w trybie skargi konstytucyjnej. Co więcej, gdyby w toku kontroli konstytucyjności okazało się, że ustawodawca odstąpił od standardów wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji, to takie stwierdzenie mogłoby prowadzić do konieczności rozważenia proporcjonalności tego odstąpienia w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, który określa przesłanki dopuszczalności wprowadzenia przez ustawodawcę ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności (zob. wyrok z 17 lipca 2014 r., sygn. SK 35/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 74).

Trybunał dostrzegł również, że „[p]rzepisy poddające pod ochronę konstytucyjne wolności i prawa muszą być przy tym interpretowane w kontekście przepisów ustawy zasadniczej wyrażających normy prawa przedmiotowego dotyczące sfery wolności i praw człowieka i obywatela. Przepisy te stanowią nierozdzielalną całość. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny uznawał w swoim orzecznictwie za dopuszczalne wskazanie jako samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji oraz innych norm prawa przedmiotowego zapewniających ochronę praw i interesów jednostki, jeżeli skarżący jednoznacznie wskazał prawo podmiotowe, którego dotyczą zakwestionowane regulacje. W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny może stwierdzić niezgodność regulacji zakwestionowanych w drodze skargi konstytucyjnej także wtedy, gdy nie stwierdza naruszenia praw lub wolności zagwarantowanych w rozdziale II Konstytucji” (tak w wyroku z 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37). Trybunał nie wyklucza zatem, że w pewnych przypadkach art. 2 Konstytucji może być podstawą skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować raczej jako wyjątkową i subsydiarną, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z naruszeniem tego postanowienia można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego. Co do zasady bowiem, art. 2 Konstytucji nie powinien być traktowany jako zastępczy wzorzec kontroli konstytucyjności zamiast innych przepisów wyrażających bezpośrednio prawa i wolności konstytucyjne (zob. wyroki z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41; 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40, a także przywołane tam orzecznictwo).

W orzecznictwie Trybunału kwestia dopuszczalności uczynienia art. 42 ust. 1 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną nie budzi kontrowersji. Trybunał wielokrotnie orzekł merytorycznie o zgodności lub niezgodności zaskarżonych przepisów z zasadą określoności przepisów prawa karnego (zob. w najnowszym orzecznictwie wspomniane już wyroki z: 17 lipca 2014 r., sygn. SK 35/12; 25 lutego 2014 r., sygn. SK 65/12; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 42/09; a także wyroki z: 22 czerwca 2010 r., sygn. SK 25/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 51; z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08, OTK ZU nr 50/A/2010, poz. 50). Odnotować należy także wyroki, w których Trybunał dokonał merytorycznej oceny zakwestionowanej regulacji w świetle zasady przyzwoitej legislacji (określoności), wywiedzionej z art. 2 Konstytucji, niezależnie od oceny

zgodności tej regulacji z wzorcami statuującymi konstytucyjne prawa i wolności skarżącego (zob. np. wyroki z: 20 maja 2014 r., sygn. SK 13/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 54; 24 kwietnia 2014 r., sygn. SK 56/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 42; 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37).

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdził, że zarzut niezgodności art. 115 § 21 k.k. z art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji jest dopuszczalny w niniejszym postępowaniu. Skarżący domaga się ochrony z tego względu, że przekroczenie – jego zdaniem – przez ustawodawcę granic dopuszczalnej niejasności przepisów karnych w przypadku definicji skonstruowanej na potrzeby instytucji nadzwyczajnego zaostrzenia kary daje organom stosującym prawo nadmierną swobodę orzekania. Wyjaśnił tym samym, w jaki sposób naruszenie konstytucyjnych zasad określoności przepisów karnych (art. 42 ust. 1) oraz przyzwoitej legislacji (art. 2) „dotyka” sfery konstytucyjnie chronionych praw i wolności (s. 37 i 38 uzasadnienia skargi). Spełnił zatem wymaganie formalnoprawne, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Skarżący przedstawił także treść konstytucyjnego wzorca określoności przepisów (karnych), a następnie uzasadnił, dlaczego – jego zdaniem – kolejne elementy definicji legalnej występku o charakterze chuligańskim nie spełniają standardu wymaganej precyzji regulacji karnej. Wywiązał się tym samym z obowiązku uzasadnienia skargi (art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK).

Uwzględniając treść skargi konstytucyjnej, Trybunał dostrzegł jedynie potrzebę poczynienia dwóch uwag o charakterze porządkującym. Po pierwsze, właściwą podstawą dekodowania zasady określoności regulacji karnej jest art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Zdanie drugie tego przepisu odnosi się bowiem do wyjątku od zasady ustawowej podstawy prawnej karania. Z tego względu w niniejszym postępowaniu Trybunał zdecydował się ograniczyć wzorzec kontroli do art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. W zakresie art. 42 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji postępowanie zostało umorzona na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Po drugie, osią zarzutów jest naruszenie zasady określoności przepisów karnych, wyrażonej w art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Wzorzec ten ma zatem charakter podstawowy. Uwagi skarżącego dotyczące zasady określoności przepisów w ogólności, zasad poprawnej legislacji oraz klauzuli demokratycznego państwa prawnego należy uznać za dodatkową (pomocniczą) argumentację, mającą uzasadniać niekonstytucyjność art. 115 § 21 k.k. Dlatego też Trybunał przyjął, że art. 2 Konstytucji stanowi dodatkowy (związkowy) wzorzec kontroli w niniejszej sprawie.

1.4. Rozstrzygnięcia wymagała również kwestia dopuszczalności merytorycznego rozpoznania zarzutu niezgodności art. 115 § 21 k.k. z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak wynika z treści skargi, wobec wszystkich przepisów dotyczących występku o charakterze chuligańskim, wskazanych w pkt II *petitum* skargi (tj. art. 57a § 1, art. 69 § 4 i art. 115 § 21 k.k.), skarżący sformułował zarzut nieuzasadnionej (nieproporcjonalnej) ingerencji w sferę wolności osobistej (art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 Konstytucji). Skarżący stwierdził m.in., że „ograniczenie przez ustawodawcę konstytucyjnie chronionej wolności osobistej poprzez obligatoryjne podwyższenie – w przypadku występku o charakterze chuligańskim zdefiniowanych w art. 115 § 21 kk – dolnej granicy ustawowego zagrożenia karą pozbawienia wolności aż o połowę (art. 57a § 1 kk) oraz przez przyjęcie zasady nieorzekania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania (art. 69 § 4 kk) nie było więc konieczne, by zapewnić właściwą ochronę porządkowi publicznemu oraz prawom i wolnościom innych osób (...)” (s. 22 uzasadnienia skargi).

Na etapie kontroli wstępnej Trybunał odmówił, ze względów formalnych, nadania biegu skardze konstytucyjnej w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 57a § 1 i art. 69 § 4 k.k. z art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 Konstytucji, przyjmując, że skarżący nie udowodnił nieproporcjonalnego naruszenia przez art. 57a § 1 i art. 69 § 4 k.k. prawa do wolności osobistej, a zatem nie spełnił wymagań określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK (zob. przywołane już postanowienie z 15 listopada 2012 r., sygn. Ts 86/12).

Na obecnym etapie postępowania Trybunał przypomniał, że sformułowanie zarzutu nieproporcjonalnego naruszenia wolności osobistej w przypadku, gdy wobec skarżącego wydano orzeczenie, w którym uznano, że jego zachowanie wyczerpuje znamiona występku opisanego w k.k., a jednocześnie wymierzono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, nie jest *prima facie* nieadekwatne, ponieważ sytuacja taka „jest egzemplifikacją wkroczenia przez organy władzy publicznej w sferę wolności osobistej *sensu stricto*, a art. 41 Konstytucji wyznacza zasady, na jakich organy mogą zdecydować o pozbawieniu jednostki wolności osobistej *sensu stricto*” (wyrok z 17 lipca 2014 r., sygn. SK 35/12). Niemniej na gruncie niniejszego postępowania przedmiotem kontroli nie jest przepis, który samodzielnie określa wysokość oraz zasady wymiaru kary. Art. 115 § 21 k.k. zawiera definicję legalną pojęcia, które zostało użyte w przepisach określających wysokość i zasady wymiaru kary (m.in. art. 57a § 1 i art. 69 § 4 k.k.). Jednak zaskarżony przepis *per se* nie prowadzi do zaostrzenia reakcji karnej, którą skarżący uważa za nieproporcjonalną ingerencję w sferę wolności osobistej. Można co najwyżej uznać, że art. 115 § 21 k.k. jest współstosowany podczas wymiaru kary. Zarzut naruszenia art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji mógłby być zatem skierowany w stosunku do przepisów określających wysokość i zasady podwyższenia wymiaru kary za występki o charakterze chuligańskim ujętych „w związku

z art. 115 § 21 k.k.". Wobec jednak odmowy nadania biegu skardze konstytucyjnej w części dotyczącej art. 57a § 1 i art. 69 § 4 k.k., dokonanie samodzielnej oceny art. 115 § 21 k.k. w świetle art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest dopuszczalne.

W konsekwencji Trybunał stwierdził, że postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 115 § 21 k.k. z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji umarza na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.5. Uwzględnwszy powyższe ustalenia formalnoprawne, Trybunał przystąpił do zbadania zgodności art. 115 § 21 k.k., w części, w jakiej obejmuje słowa: „jeżeli sprawca działa publicznie i bez powodu albo z oczywiście błahego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego”, z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 Konstytucji.

## 2. Instytucja występku o charakterze chuligańskim.

2.1. Instytucja czynu chuligańskiego długo nie była znana w polskim prawie karnym. Nie przeszkadzało to jednak sądom sięgać do kategorii „chuligaństwa”, „chuligańskiego wybryku” albo „chuligańskich metod działania” jako okoliczności uzasadniających zaostrzenie reakcji karnej (zob. np. wyroki SN z: 12 grudnia 1952 r., sygn. akt IV K 27/51, Lex nr 196174; 20 grudnia 1952 r., sygn. akt I K 1395/52, Lex nr 196172; 27 grudnia 1952 r., sygn. akt IV K 573/52, Lex nr 195654). Czyn „chuligański” rodził również konsekwencje w zakresie odpowiedzialności administracyjnej. W § 9 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 1954 r. w sprawie przepisów meldunkowych oraz pobytu na terenie m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 22, poz. 79, ze zm.) przewidziano możliwość pozbawienia prawa pobytu na terytorium m.st. Warszawy osoby skazanej za „uporczywe dopuszczanie się chuligańskich wybryków”. Wobec jednak braku legalnej definicji „chuligańskich wybryków”, sądy stosowały w istocie dowolne kryteria kwalifikacji czynu, posiłkując się raz kryteriami dotyczącymi sposobu działania sprawcy, innym razem kryteriami odnoszącymi się do pobudek, które kierowały jego zachowaniem (zob.: J. Sawicki, *Chuligaństwo w prawie karnym Polski Ludowej. Analiza praktyki i wnioski legislacyjne*, „Państwo i Prawo”, z. 10/1955, s. 524-532 oraz przywołane tam orzecznictwo).

2.2. W przepisach polskiego prawa karnego instytucja przestępstwa o charakterze chuligańskim pojawiła się wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (Dz. U. Nr 34, poz. 152, ze zm.; dalej: ustawa z 1958 r.). Wzorem dla rozwiązań z 1958 r. były rozwiązania obowiązujące wówczas w radzieckim porządku prawnym (szerzej: G. Auscaler, *Pojęcie chuligaństwa w radzieckim ustawodawstwie karnym*, „Państwo i Prawo”, z. 7/1951, s. 109-118), przy czym – odmiennie niż w prawie radzieckim – nie zdecydowano się na ustanowienie odrębnego typu „przestępstwa chuligańskiego”, lecz przyjęto, że popełnienie przestępstwa (stypizowanego w odrębnych przepisach) w warunkach, które miały świadczyć o jego „chuligańskim charakterze”, będzie przesłanką zastosowania surowszej reakcji karnej. Zgodnie z art. 1 ustawy z 1958 r., chuligański charakter przestępstwa lub wykroczenia stanowił okoliczność wpływającą na zaostrzenie wymiaru kary. Odnosiło się to zarówno do ustawowego wymiaru kary za czyny popełnione w warunkach recydywy (zob. art. 2), jak i do sędziowskiego wymiaru kary we wszystkich przypadkach, w których czyn nosił znamiona chuligańskiego. Przyjęto zasadę, że w sprawach o przestępstwa o charakterze chuligańskim sąd nie stosuje warunkowego zawieszenia kary, chyba że – ze względu na wyjątkowe okoliczności danej sprawy – uzna zawieszenie wykonania kary za celowe (art. 3). Na gruncie procesowym popełnienie niektórych typów przestępstw w warunkach, które wskazywały na chuligański charakter czynu, dawało możliwość zastosowania trybu przyspieszonego (art. 6). Ustawa z 1958 r. przewidywała również surowszą karę, gdy czyn skierowany był przeciwko funkcjonariuszowi Milicji Obywatelskiej lub innego organu powołanego do ochrony porządku i bezpieczeństwa (art. 4).

Ustawa z 1958 r. nie zawierała definicji czynu o charakterze chuligańskim. W toku prac legislacyjnych ujawniły się bowiem różnice co do sposobu ujęcia tego pojęcia, a to przełożyło się na trudności z wypracowaniem definicji. W konsekwencji ustawodawca przerzucił na sądy oraz twórców doktryny konieczność ustalenia sposobu rozumienia wprowadzonej instytucji. Pozostawił jednocześnie organom stosowania prawa (sądom, organom ścigania) daleko idącą swobodę dokonywania wartościowania oraz kwalifikacji konkretnych czynów jako mające charakter chuligański albo niemające takiego charakteru. Zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w literaturze akcentowano początkowo różne kryteria chuligańskiego charakteru czynu. Stopniowo wyodrębniono koncepcje podmiotową i przedmiotową, przy czym nierzadko łączono elementy podmiotowe i przedmiotowe w ramach tzw. koncepcji mieszanej (zob. A. Wądałowska, *Istota chuligańskiego charakteru czynu*, „Prokuratura i Prawo”, nr 12/2010, s. 124-132). Owo mieszane (podmiotowo-przedmiotowe) ujęcie przeważało ostatecznie w literaturze

przedmiotu (zob. np. W. Zalewski, komentarz do art. 57a, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*. Tom II, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2011, s. 340 i 341, uwagi 6 i 7), a także – mimo początkowych rozbieżności – w orzecznictwie sądowym (zob. np. postanowienia SN z: 14 lutego 1964 r., sygn. akt Rw 105/64, Lex nr 122518; 29 września 1964 r., sygn. akt Rw 1068/64, Lex nr 120715).

Mieszana (podmiotowo-przedmiotowa) definicja czynu o charakterze chuligańskim znalazła wyraz w uchwale połączonych Izb Karnej i Wojskowej z 11 czerwca 1966 r. (sygn. akt VI KZP 43/65, Lex nr 115338; dalej: uchwała z 1966 r.), w której Sąd Najwyższy sformułował wytyczne co do kryteriów kwalifikacji czynów jako przestępstw o charakterze chuligańskim (zob.: obwieszczenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 1966 r. o wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie przestępstw o charakterze chuligańskim, M. P. Nr 30, poz. 158). W cz. III, pkt 8 uchwały z 1966 r. Sąd Najwyższy wskazał, że:

„a) chuligański charakter mogą mieć czyny: o znamionach określonych w kodeksie karnym lub w innej ustawie i stanowiące umyślny zamach w szczególności na bezpieczeństwo, wolność, godność osobistą, nietykalność, zdrowie lub życie człowieka, na organ władzy lub administracji państwowej, na porządek publiczny albo polegające na umyślnym uszkodzeniu lub niszczeniu mienia,

b) w odróżnieniu od innych czynów naruszających wymienione wyżej dobra, o chuligańskim charakterze przestępstwa świadczyć będzie w szczególności agresywne lub wręcz brutalne zachowanie się sprawcy, znajdującego się najczęściej w stanie nietrzeźwości, oraz działanie w rozumieniu powszechnym bez powodu lub z oczywiście błędnym powodem – przez które sprawca ujawnia chęć okazania lekceważenia lub nawet pogardy dla zasad współżycia społecznego i porządku prawnego”.

2.3. Instytucja czynu o charakterze chuligańskim, jako instytucja zaostżenia reakcji karnej, przeniesiona została do ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94, ze zm.; dalej: d.k.k.). Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 59 § 1 d.k.k., jeżeli sprawca dopuścił się umyślnego występku o charakterze chuligańskim, sąd wymierzał karę pozbawienia wolności nie niższą od dolnego zagrożenia zwiększonego o połowę, a jeżeli ustawa dawała możliwość wyboru rodzaju kary, sąd mógł orzec tylko w wyjątkowych przypadkach karę łagodniejszego rodzaju tak zaostżoną. Na podstawie art. 59 § 2 d.k.k. wyłączone zostało stosowanie przepisów art. 54 d.k.k. (który umożliwiał orzeczenie kary ograniczenia wolności lub grzywny zamiast kary pozbawienia wolności) oraz art. 55 d.k.k. (który dawał sądowi możliwość poprzestania na orzeczeniu kary dodatkowej w postaci pozbawienia praw rodzicielskich lub opiekuńczych, zakazu zajmowania określonych stanowisk, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności, zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych lub innych pojazdów albo przepadku rzeczy), a także wprowadzona została zasada niestosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary, chyba że za tym przemawiały szczególne okoliczności. Ponadto sąd mógł orzec nawiązkę na rzecz pokrzywdzonego albo Polskiego Czerwonego Krzyża lub na inny cel społeczny wskazany przez sąd (art. 59 § 3 d.k.k.).

W przeciwieństwie do ustawy z 1958 r., d.k.k. zawierał definicję występku o charakterze chuligańskim, wzorowaną, zresztą, na dorobku orzecznictwa Sądu Najwyższego, wypracowanym na gruncie ustawy z 1958 r. Zasadnicze znaczenie miała treść uchwały z 1966 r. Zgodnie z art. 120 § 14 d.k.k. charakter chuligański miały występkę polegające na umyślnym zamachu na bezpieczeństwo powszechne, na zdrowie, wolność, godność osobistą lub nietykalność człowieka, na organ władzy lub administracji państwowej albo na działalność instytucji państwowej lub społecznej, na porządek publiczny, albo na umyślnym niszczeniu lub uszkodzeniu mienia, jeżeli sprawca działał publicznie oraz w rozumieniu powszechnym bez powodu lub z oczywiście błędnym powodem, okazując przez to rażące lekceważenie podstawowych zasad porządku prawnego.

Na gruncie d.k.k. Sąd Najwyższy przyjmował, że stanowisko wyrażone we wspomnianej uchwale wykładniczej z 1966 r. pozostało, co do zasady, aktualne (tak np. wyrok z 16 czerwca 1970 r., sygn. akt V KRN 148/70, Lex nr 18144). W uchwale 7 sędziów z 27 lipca 1972 r. (sygn. akt VI KZP 57/71, Lex nr 18472) SN wskazywał, że „Kodeks karny z 1969 r. oparł zawartą w art. 120 § 14 definicję chuligańskiego charakteru przestępstwa na dorobku orzecznictwa, a zwłaszcza na cytowanych wytycznych Sądu Najwyższego [zawartych w uchwale z 1966 r.]. Jednakże w definicji tej akcent został przesunięty ze strony przedmiotowo-podmiotowej na stronę wyłącznie przedmiotową. Ustawodawca uznał, że o chuligańskim charakterze przestępstwa decyduje zewnętrzny «wydźwięk» działania przestępnego, które w rozumieniu powszechnym podjęte było bez powodu lub z oczywiście błędnym powodem oraz wykazywało rażące lekceważenie przez sprawcę podstawowych zasad porządku prawnego”. A zatem, „zgodnie z brzmieniem art. 120 § 14 [d.k.k. – należy stwierdzić, że o charakterze chuligańskiego przestępstwa decydują nie subiektywne przeżycia, pragnienia i cele sprawcy, lecz obiektywny wydźwięk jego zachowania się (...)]” (wyrok SN z 20 czerwca 1979 r., sygn. akt V KRN 131/79, Lex nr 19568). Nie znaczyło to, że strona podmiotowa stała się irrelevantna. Sąd Najwyższy przyjmował bowiem, że kryterium chuligańskiego charakteru występku należało poszukiwać zarówno w sposobie działania, polegającym na publicznym



popelnieniu czynu, jak i w pobudce, polegającej na działaniu bez powodu lub z oczywiście błędnym powodem, ustalonego na podstawie rozumienia powszechnego, a nie psychiki oskarżonego, przy czym sposób działania miał być jednoznaczny z okazaniem rażącego lekceważenia podstawowych zasad porządku prawnego (zob. wyrok z 4 lutego 1971 r., sygn. akt IV KR 210/70, Lex nr 20834). Zdaniem Sądu Najwyższego, „[o] uznaniu konkretnego czynu za mający charakter chuligański decydują wszystkie, jednocześnie występujące, okoliczności podmiotowo-przedmiotowe, o których mowa w art. 120 § 14 [d.]k.k., a nie wystąpienie choćby tylko jednej z nich, np. publiczności działania. Każda przy tym z okoliczności, których jednoczesne występowanie w sprawie jest warunkiem *sine qua non* zastosowania art. 59 § 1 [d.]k.k., należy do kategorii ocennych i jako taka powinna wynikać nie tylko z przebiegu zdarzeń, lecz jednocześnie musi być ona poddana konkretnej analizie z punktu widzenia wymagań przewidzianych w art. 120 § 14 [d.]k.k.” (wyrok z 7 maja 1974 r., sygn. akt Rw 236/74, Lex nr 18845; zob. także wyrok z 7 lutego 1986 r., sygn. akt V KRN 9/86, Lex nr 17730).

Także w doktrynie przyjmowano, że ujęta w art. 120 § 14 d.k.k. definicja występku o charakterze chuligańskim łączy elementy przedmiotowe oraz podmiotowe (tak np.: A. Grześkowiak, [w:] *Prawo karne. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. A. Marek, Warszawa 1986, s. 225). Dostrzeżono przy tym przesunięcie akcentów z aspektu podmiotowego na aspekt przedmiotowy. O ile w uchwale z 1966 r. mowa była o „chęci” okazania lekceważenia zasad współżycia społecznego i porządku prawnego, o tyle d.k.k. „celowo pomija w art. 120 § 14 wyraz «chęć», ograniczając się niedwuznacznie do obiektywnego wydzwisku czynu: nie chodzi o to, czy sprawca pragnie okazać swoim czynem rażące lekceważenie podstawowych zasad porządku prawnego i działa wyłącznie w tym celu, lecz o to, czy w rozumieniu powszechnym czyn sprawcy przedstawia się jako przejaw rażącego lekceważenia wspomnianych zasad (kodeks nie mówi: «chcąc okazać przez to», lecz formuluje: «okazując przez to»)» (K. Mioduski, komentarz do art. 59, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, Warszawa 1987, t. I, s. 237; zob. też: K. Buchała, komentarz do art. 59, [w:] *Komentarz do kodeksu karnego. Część ogólna*, red. K. Buchała, Warszawa 1994, s. 352; W. Świda, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 1970, s. 324). Jak to ujął W. Mąciór, nadal „(...) chodzi tu o przedmiotowo-podmiotowe określenie chuligaństwa, z tym zastrzeżeniem, że akcent pada tylko na stronę przedmiotową” (W. Mąciór, *glosa do wyroku SN z dnia 20 czerwca 1979 r.*, V KRN 131/79, „Państwo i Prawo”, z. 10/1980, s. 144).

2.4. Na przełomie lat 80. i 90. XX w. niektórzy przedstawiciele doktryny, jeszcze na gruncie obowiązującego wówczas d.k.k., wyrażali wątpliwość co do zasadności odrębnej penalizacji chuligańskiego charakteru czynu (zob. np.: K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 451 i 452). Jednak ustawodawca, nie decydując się na rezygnację z tej konstrukcji, złagodził tylko skutki prawnokarne kwalifikacji czynu jako występku o charakterze chuligańskim. Na mocy art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 12 lipca 1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien i nawiązek w prawie karnym (Dz. U. Nr 95, poz. 475), skreślony został § 2 art. 59 d.k.k., który wyłączał możliwość orzeczenia przez sąd kary ograniczenia wolności lub grzywny zamiast kary pozbawienia wolności oraz poprzestania na orzeczeniu kary dodatkowej, a także wprowadzał regułę niestosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary, chyba że przemawiały za tym szczególne okoliczności. Jednocześnie § 1 tego przepisu przyjął nowe brzmienie, zgodnie z którym: „Charakter chuligański występku sąd uwzględnia jako okoliczność wpływającą na zaostrzenie kary”. Ustawodawca zrezygnował tym samym z traktowania chuligańskiego charakteru czynu jako obligatoryjnej przesłanki podwyższenia wymiaru kary.

2.5. Instytucja występku o charakterze chuligańskim zniknęła z porządku prawnego od dnia wejścia w życie kodeksu karnego z 1997 r., którego założenia oparte zostały na postulatach odejścia od nadmiernie represyjnej polityki karnej oraz ograniczenia stosowania kar izolacyjnych (zob. A. Zoll, *Założenia politycznokryminalne kodeksu karnego w świetle wyzwań współczesności*, „Państwo i Prawo”, z. 9-10/1998, s. 47). Niektórzy przedstawiciele doktryny nie ukrywali wówczas satysfakcji z tego, że „instytucja chuligaństwa, po transformacji ustrojowej z przełomu lat 80. i 90. XX w. coraz częściej i coraz mocniej krytykowana – dodajmy, że całkiem słusznie – zniknie na zawsze z polskiego ustawodawstwa karnego wraz z uchyceniem kodeksu karnego z 1969 r.” (J. Majewski, komentarz do art. 115 § 21, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. A. Zoll, Warszawa 2012, s. 1440, uwaga nr 1).

Instytucja ta została jednak przywrócona do kodeksu karnego z 1997 r. na mocy art. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1648; dalej: ustawa z 2006 r.) w kształcie bardzo zbliżonym do rozwiązań funkcjonujących na gruncie d.k.k. Ustawa z 2006 r. weszła w życie 12 marca 2007 r. Zgodnie z art. 115 § 21 k.k., występkiem o charakterze chuligańskim jest występki polegający na umyślnym zamachu na zdrowie, na wolność, na cześć lub nietykalność cielesną, na bezpieczeństwo powszechne, na działalność instytucji państwowych lub samorządu terytorialnego, na porządek

publiczny, albo na umyślnym niszczeniu, uszkodzeniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy, jeżeli sprawca działa publicznie i bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego.

Jak wynika zatem z przytoczonej definicji, aby przestępstwo (a ściślej – występki) miało charakter chuligański, musi zostać spełnionych łącznie kilka warunków: a) sprawca musi dopuścić się czynu polegającego na umyślnym zamachu na jedno z dóbr wskazanych w art. 115 § 21 k.k. albo na umyślnym niszczeniu, uszkodzeniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy; b) sprawca musi działać publicznie; c) sprawca musi działać bez powodu lub z oczywiście błędnego powodu; d) swym zachowaniem sprawca okazuje rażące lekceważenie porządku prawnego. Uznanie, że czyn wypełnia wszystkie znamiona występków o charakterze chuligańskim, rodzi konsekwencje na gruncie prawa karnego tak materialnego, jak i procesowego.

Przede wszystkim, skazując za występki o charakterze chuligańskim, sąd wymierza karę przewidzianą za przypisanie sprawcy przestępstwo w wysokości nie niższej od dolnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę (art. 57a § 1 k.k.). Jednocześnie orzeka też nawiązkę na rzecz pokrzywdzonego, chyba że orzeka obowiązek naprawienia szkody, obowiązek zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązkę na podstawie art. 46 k.k. Jeśli pokrzywdzony nie został ustalony, sąd może orzec nawiązkę na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (art. 57a § 2 k.k.). Kodeks karny z 1997 r. (w brzmieniu wynikającym z ustawy z 2006 r.) przewidywał także, że w przypadku sprawcy występków o charakterze chuligańskim sąd nie ma możliwości orzeczenia, zamiast kary pozbawienia wolności, grzywny albo kary ograniczenia wolności do lat 2, jeśli przestępstwo zagrożone było karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 5 lat (art. 58 § 4), ani odstąpienia od wymierzenia kary, jeżeli przestępstwo zagrożone było karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 3 lat albo karą łagodniejszego rodzaju i społeczna szkodliwość czynu nie była znaczna, gdy jednocześnie sąd orzekał środek karny, który spełniałby cele kary (art. 59 § 2). 1 lipca 2015 r. weszła jednak w życie ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 396; dalej: nowelizacja z 2015 r.), która złagodziła prawokarne skutki popełnienia występków o charakterze chuligańskim. Uchylony został art. 58 § 4 k.k., wskutek czego wobec sprawców czynów o takim charakterze zastosowanie znajduje art. 58 § 1 k.k., który stanowi, że jeżeli ustawa przewiduje możliwość wyboru rodzaju kary, a przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 5 lat, sąd orzeka karę pozbawienia wolności tylko wtedy, gdy inna kara lub środek karny nie może spełnić celów kary. Na mocy nowelizacji z 2015 r. zmianie uległ też art. 59 k.k., określający przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary. Przepis ten nie przewiduje już wyłączenia w przypadku popełnienia występków o charakterze chuligańskim. Zmieniony został również art. 69 § 4 k.k., który w pierwotnym brzmieniu stanowił, że wobec sprawcy występków o charakterze chuligańskim nie stosuje się zawieszenia wykonania kary ograniczenia wolności lub grzywny, zaś wykonanie kary pozbawienia wolności sąd może warunkowo zawiesić jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach. Zgodnie z obecnym brzmieniem tego przepisu, wobec sprawcy występków o takim charakterze sąd może warunkowo zawiesić wykonanie kary (niezależnie od jej rodzaju) jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach.

Na gruncie postępowania karnego, chuligański charakter występków ma znaczenie dla postępowania przyspieszonego, w którym, jak wskazuje art. 517b § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), mogą być rozpoznawane sprawy, w których prowadzi się dochodzenie, jeżeli sprawca został ujęty na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa lub bezpośrednio potem, zatrzymany oraz w ciągu 48 godzin doprowadzony przez Policję i przekazany do dyspozycji sądu wraz z wnioskiem o rozpoznanie sprawy w postępowaniu przyspieszonym. Jeżeli przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego miało charakter chuligański, to postępowanie przyspieszone toczy się także w trybie publicznoskargowym (art. 517b § 2 k.p.k.). Zgodnie z art. 517b § 4 k.p.k., w stosunku do sprawcy występków o charakterze chuligańskim tylko wyjątkowo może być zastosowany § 3 tego przepisu, który pozwala odstąpić od zatrzymania i przymusowego doprowadzenia do sądu sprawcy ujętego w warunkach określonych w § 1, a także zwolnić zatrzymanego, z jednoczesnym zobowiązaniem go do stawienia się w sądzie w wyznaczonym miejscu i czasie, w okresie nieprzekraczającym 72 godzin od chwili zatrzymania albo oddania sprawcy w ręce Policji. Wyjątkowe zastosowanie art. 517b § 3 k.p.k. w przypadku sprawcy występków o charakterze chuligańskim dopuszczalne jest wyłącznie wówczas, gdy z okoliczności wynika, że sprawca stawia się w sądzie w wyznaczonym miejscu i czasie oraz nie będzie utrudniał postępowania w inny sposób. Ponadto, jak wynikało z pierwotnego brzmienia art. 517c k.p.k., chuligański charakter czynu stanowił samoistną podstawę zastosowania środka zapobiegawczego w przypadku zarządzenia przerwy w rozprawie (§ 1) albo skazania oskarżonego na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania (§ 4). W wyroku z 7 października 2008 r., sygn. P 30/07 (OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 135) Trybunał orzekł jednak, że art. 517c § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim formułuje nakaz stosowania przez sąd środka zapobiegawczego, w oparciu o samoistną podstawę zastosowania tego środka, którą stanowi chuligański charakter zarzucanego czynu, i wyłącza stosowanie art. 259 § 3 tej ustawy,

a także art. 517c § 4 k.p.k. w zakresie, w jakim, w razie skazania oskarżonego na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonywania, ustanawia chuligański charakter czynu samoistną podstawą zastosowania środka zapobiegawczego, i wyłącza stosowanie art. 259 § 3 tej ustawy – są niezgodne z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji.

2.6. Przywrócenie występku o charakterze chuligańskim na mocy ustawy z 2006 r. spotkało się z krytycznym odbiorem wielu przedstawicieli nauki prawa karnego, którzy oceniali tę instytucję jako nieracjonalną i obcą polskiej tradycji prawnej (tak O. Górniok, J. Bojarski, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2014, s. 755). Koncepcja czynu o charakterze chuligańskim wiązana była z tradycją państw o doktrynie totalitarnej, w której wyróżniano pewien typ postawy polegającej na negacji porządku prawnego ujmowanego w kategoriach ideologicznych. Z tych względów instytucja ta uznawana była za koncepcję nie do pogodzenia z modelem demokratycznego państwa prawnego (zob. R. Zawłocki, *Występek o charakterze chuligańskim – art. 115 § 21*, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*. Tom II, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2011, s. 1165, uwaga nr 8).

Krytyka ponownego wprowadzenia występku o charakterze chuligańskim skoncentrowała się na trzech kwestiach: zbędności (nieracjonalności) przywrócenia tej instytucji do k.k. i k.p.k., nadmierności (nieproporcjonalności) zaostżenia represji karnej w stosunku do stopnia społecznej szkodliwości czynów najczęściej uznawanych za czyny o charakterze chuligańskim, a także braku dostatecznej precyzji definicji legalnej ujętej w art. 115 § 21 k.k. Krytycznie na temat przywrócenia konstrukcji występku o charakterze chuligańskim wypowiedzieli się m.in.: K. Dyl (*Chuligański charakter czynu a praktyka sądowa*, „Państwo i Prawo”, z. 12/2008, s. 50-59), A. Marek (*Powrót chuligańskiego charakteru czynu w prawie karnym*, [w:] *Nauki penalne wobec problemów współczesnej przestępczości. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Andrzeja Gaberle*, red. K. Krajewski, Warszawa 2007, s. 97-102), J. Skupiński (*Chuligański charakter czynu – niefortunny powrót*, [w:] *Reforma prawa karnego. Propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa Profesor Barbary Kunickiej-Michalskiej*, red. J. Jakubowska-Hara, Warszawa 2008, s. 245-265), A. Szczekała (*Chuligański charakter czynu*, „Prokuratura i Prawo” nr 6/2008, s. 76-89).

21 listopada 2008 r. rząd wniósł do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1394/VI kadencja). Zaproponował w nim m.in. uchylene przepisów dotyczących występku o charakterze chuligańskim (tj. art. 57a, art. 58 § 4, art. 69 § 4 i art. 115 § 21). W takim kształcie rządowy projekt ustawy został przyjęty przez Sejm 25 września 2009 r. Jednak na dalszym etapie procesu legislacyjnego Senat przedstawił poprawkę, która przywracała przepisy odnoszące się do instytucji występku o charakterze chuligańskim. Poprawka ta nie została odrzucona przez Sejm. Ostatecznie zatem w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 206, poz. 1589) nie znalazły się przepisy uchylające instytucję występku o charakterze chuligańskim.

Chociaż ustawodawca potwierdził wolę utrzymania instytucji występku o charakterze chuligańskim w k.k., spory doktrynalne na jej temat nie ustały. W 2012 r. A. Zoll wskazał, że: „Komisja Kodyfikacyjna konsekwentnie postuluje skreślenie dodanego w 2006 r. art. 57a oraz przepisów z nim związanych. Chuligański charakter czynu, jako okoliczność zaostżająca wymiar kary, przedstawia zbyt rażące nawiązanie do systemu represji właściwego dla PRL. Brak wystarczającej określoności czynu stanowi poważne osłabienie funkcji gwarancyjnej prawa karnego. Obserwacja praktyki wyraźnie wskazuje na brak potrzeby utrzymania tej instytucji” (A. Zoll, *Prace nad nowelizacją przepisów części ogólnej kodeksu karnego*, „Państwo i Prawo” z. 11/2012, s. 11).

2.7. Warto zauważyć, że instytucja czynu o charakterze chuligańskim obowiązuje w prawie o wykroczeniach, i to nieprzerwanie od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.; dalej: k.w.). Rozwiązania przyjęte w k.w. są bardzo podobne do tych, które istnieją na gruncie k.k. Chuligański charakter wykroczenia stanowi okoliczność obciążającą, którą właściwy organ uwzględnia podczas wymierzania kary (art. 33 § 4 pkt 6 k.w.), przy czym organ nie może ograniczyć się w przypadku takiego wykroczenia do wymierzenia nagany (art. 36 § 2 k.w.). Do sprawcy, który popełnił wykroczenie o charakterze chuligańskim, nie stosuje się również warunkowego zawieszenia wykonania kary aresztu, chyba że ze względu na wyjątkowe okoliczności organ orzekający uzna zawieszenie wykonania kary za celowe (art. 43 pkt 2 k.w.). Jeżeli wykroczeniem o charakterze chuligańskim została wyrządzona szkoda, można orzec nawiązkę na rzecz pokrzywdzonego albo na rzecz Polskiego Czerwonego Krzyża lub na inny cel społeczny wskazany przez organ orzekający (art. 37 k.w.). Chuligański charakter stanowi ponadto jedno ze znamion kwalifikowanej formy wykroczenia, o którym mowa w art. 51 k.w. Także treść legalnej definicji wykroczenia o charakterze chuligańskim tylko

nieznacznie różni się od definicji ujętej w art. 115 § 21 k.k. Zgodnie z art. 47 § 5 k.w., charakter chuligański mają wykroczenia polegające na umyślnym godzeniu w porządek lub spokój publiczny albo umyślnym niszczeniu lub uszkodzeniu mienia, jeżeli sprawca działa publicznie oraz – w rozumieniu powszechnym – bez powodu lub z oczywiste błahego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie podstawowych zasad porządku prawnego.

### 3. Wymagania konstytucyjne wynikające z zasady określoności przepisów prawa karnego.

3.1. Zasada określoności przepisów prawa, dekodowana z art. 2 Konstytucji, należy do zasad prawa o charakterze przedmiotowym (dyrektyw ogólnosystemowych). Podstawowym adresatem wymagań, które z niej wynikają, są organy władzy publicznej, w szczególności organy o kompetencjach prawodawczych. Zasada określoności nakłada na prawodawcę obowiązek zachowania możliwie najdalej idącego (maksymalnego) w danym przypadku stopnia precyzji oraz jasności regulacji prawnej (tak m.in. w wyroku pełnego składu z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138). Wynika z niej też nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków albo przyznawanych praw. Zasada określoności rodzi dwa szczegółowe wymagania, które składają się na tzw. test określoności: wymaganie precyzyjności przepisów oraz wymaganie ich komunikatywności (jasności). Kryterium pomocnicze stanowi legislacyjna poprawność, rozumiana jako konieczność wysłowienia norm prawnych w taki sposób, który zagwarantuje ich precyzyjność i komunikatywność. Jak już wskazywał Trybunał, przez precyzyjność regulacji należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (i ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, chodzi o taki sposób sformułowania przepisów, który pozwoli na ustalenie treści praw i obowiązków, a także ich wyegzekwowanie w praktyce. Z kolei przez komunikatywność (jasność) regulacji należy rozumieć zrozumiałość przepisów na gruncie języka powszechnego (zob. wyrok pełnego składu o sygn. Kp 3/09; w najnowszym orzecznictwie zob. też wyroki z: 20 stycznia 2015 r., sygn. K 39/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 2; 18 września 2014 r., sygn. K 44/12, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 92; 20 maja 2014 r., sygn. SK 13/13).

W praktyce orzeczniczej Trybunał wypracował szczególną metodę stosowania testu określoności. Aby orzec o niekonstytucyjności regulacji ze względu na naruszenie standardów określoności przepisów prawa, nie wystarczy samo abstrakcyjne stwierdzenie niedookreśloności tekstu prawnego. Trybunał jest zobligowany do dokonania oceny zakwestionowanych przepisów na dwóch płaszczyznach. Trybunał musi najpierw uwzględnić wspomniane wyżej kryteria testu określoności (kryterium precyzyjności, komunikatywności oraz legislacyjnej poprawności) oraz we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Następnie Trybunał musi uwzględnić kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności. Na ów kontekst aksjologiczny składa się wykładnia całości norm, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z punktu widzenia określoności (tak w przywołanym wyroku pełnego składu o sygn. Kp 3/09). Dopiero stwierdzenie takiego uchybienia wymaganiom określoności, które prowadziłyby do podważenia efektywności ochrony innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, rodzi podstawę do orzeczenia niekonstytucyjności badanej regulacji.

3.2. Jak już wskazywał Trybunał w swoim orzecznictwie, zasada określoności przepisów jest „krytycznie ważna” w przypadku przepisów należących do dziedziny prawa karnego (zob. wyrok z 25 lutego 2014 r., sygn. SK 65/12). W zakresie materii prawa karnego zasada określoności przepisów jest ściśle związana z zasadą określoności czynu zabronionego oraz kary, która grozi za jego popełnienie (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Zdaniem Trybunału, „wywodzona z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasada określoności czynów zabronionych jest szczególną postacią ogólnej zasady określoności wynikającej z art. 2 Konstytucji, odnoszoną do szeroko rozumianego prawa karnego (represyjnego)” (wyrok z 22 czerwca 2010 r., sygn. SK 25/08).

Na gruncie Konstytucji zasada określoności czynów zabronionych i kar została wysłowiona w art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze, zgodnie z którym: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Trybunał wskazywał w orzecznictwie, że „art. 42 ust. 1 Konstytucji zawiera w swym zdaniu pierwszym dwie ściśle powiązane ze sobą zasady prawa karnego, a mianowicie: zasadę określoności czynów zabronionych pod groźbą kary, wyrażaną przez tradycyjną paremię: *nullum crimen nulla poena sine lege* oraz zasadę zakazu wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną, wyrażaną przez paremię: *lex severior retro non agit*. Zasady powyższe, wraz z zawartym w art. 42 ust. 2 Konstytucji prawem do obrony oraz zasadą domniemania niewinności określoną w art. 42 ust. 3 Konstytucji, stanowią podstawę standardów odpowiedzialności karnej w demokratycznym państwie prawnym” (wyrok o sygn. SK 25/08).

Trybunał zwraca uwagę, że art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji ujęty został w podrozdziale rozdziału II, który dotyczy wolności i praw osobistych. Pozostaje więc w ścisłym związku funkcjonalnym z konstytucyjnymi gwarancjami w zakresie ochrony wolności indywidualnej człowieka (art. 31 ust. 1), jego nietykalności osobistej i wolności osobistej (art. 41 ust. 1 zdanie pierwsze), a także innych praw i wolności podmiotowych (jak choćby prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wynikającego z art. 47). Zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* stanowi zatem jeden z elementów systemu gwarancji konstytucyjnych, które mają zapewnić ochronę wolności człowieka przed nieuprawnioną ingerencją organów władzy publicznej. Trybunał wielokrotnie przypominał, że zasada ta (wraz z pozostałymi podstawowymi regułami prawa karnego) służy ochronie prawnej jednostek przed arbitralnością oraz nadużyciami organów władzy publicznej (zob. m.in. wyroki z: 30 września 2014 r., sygn. U 4/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 97; 17 lipca 2014 r., sygn. SK 35/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 74; 20 maja 2014 r., sygn. K 17/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 53; 25 lutego 2014 r., sygn. SK 65/12). Ze względu na gwarancyjną funkcję art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, Trybunał przyjmuje, że w przepisie tym wyśłowienie znalazł jeden z elementów prawa człowieka do bezpieczeństwa prawnego.

3.3. Ze względu na charakter zarzutów przedstawionych przez skarżącego w niniejszym postępowaniu, Trybunał stwierdził, że właściwym kryterium oceny art. 115 § 21 k.k. w zaskarżonej części jest zasada maksymalnie dokładnego opisanie znamion czynu zabronionego (*nullum crimen sine lege certa*), będąca jedną z zasad szczegółowych wywiedzionych z zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Treść wymagań wiążących się z zasadą maksymalnie dokładnego opisanie znamion czynu zabronionego wielokrotnie była przedmiotem rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (spośród wielu zob. wyrok o sygn. SK 35/12 wraz z omówionym tam orzecznictwem). W wyroku z 19 lipca 2011 r., sygn. K 11/10 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 60) Trybunał sformułował pięć wymagań, jakie muszą spełniać przepisy prawa karnego, by były zgodne z zasadą *nullum crimen sine lege certa*, a mianowicie:

- 1) przepis prawa karnego powinna cechować precyzyjność, jasność oraz legislacyjna poprawność;
- 2) adresat normy prawnokarnej powinien być w stanie zrekonstruować, jedynie na podstawie określających ją przepisów, a więc z zastosowaniem wyłącznie językowych reguł wykładni, zasadnicze znamiona czynu zabronionego;
- 3) jednostka nie powinna być w stanie niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony;
- 4) norma karna powinna wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu;
- 5) 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.

Trybunał w niniejszym składzie w pełni podtrzymał to stanowisko. Zwrócił przy tym szczególną uwagę na ów subiektywny (gwarancyjny) aspekt zasady *nullum crimen sine lege certa*, która zobowiązuje ustawodawcę do ujęcia w ustawie karnej znamion przestępstwa w taki sposób, aby jednostka nie była pozostawiona w nieświadomości, czy też niepewności, co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą kary (zob. wyrok z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97). Celem nakazu zachowania określoności przepisów prawa karnego jest bowiem zapewnienie adresatowi normy prawnej możliwości orientowania się – na podstawie samego tylko przepisu ustawowego – co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zob. wyrok z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08). Znamiona przestępstwa muszą zatem być sformułowane na tyle jasno i przejrzysto, aby „w drodze zwykłego ich odczytania, względnie dokonania wykładni sądowej, dało się w sposób nie budzący wątpliwości odróżnić zachowanie przez prawo zakazane od działania lub zaniechania prawnie indyferentnego” (wyrok o sygn. SK 35/12). Innymi słowy, określoność przepisów prawa karnego polega na tym, że podstawowe znamiona czynu zabronionego są sformułowane w sposób na tyle jednoznaczny, precyzyjny i jasny, aby samo ryzyko karalności było rozpoznawalne przez adresatów normy (zob. wyrok z 17 lutego 2015 r., sygn. K 15/13. Trybunał przeprowadza przy tym swoisty „subiektywny” test określoności przepisów karnych. Bada, czy przepis ustawy karnej stwarza podmiotowi odpowiedzialności karnej realną możliwość rekonstrukcji prawnokarnej konsekwencji zachowania i „[j]eśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*” (wyrok o sygn. SK 52/08).

Dodatkowo Trybunał zwrócił uwagę na pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z 9 czerwca 2006 r. (sygn. akt I KZP 14/06, Lex nr 188863), w którym SN przyjął, za doktryną prawa karnego (zob. M. Rodzyńkiewicz, *Modelowanie pojęć w prawie karnym*, Kraków 1998, s. 44 i 45), że postulat określoności ustawowego opisu przestępstwa wymaga, aby w ustawie określić zabronione zachowanie nie tylko w taki sposób, aby można było jednoznacznie odróżnić typy zachowań zabronionych przez ustawę od zachowań niezabronionych (funkcja

zewnątrzną określoności czynu), ale również aby można było wzajemnie odróżnić od siebie poszczególne typy czynów zabronionych (funkcja wewnętrzna określoności czynu). Pogląd ten ma znaczenie na gruncie niniejszej sprawy, w której problem koncentruje się wokół kwestii precyzyjności oraz jasności definicji legalnej, mającej pozwalać na odróżnienie występku o charakterze chuligańskim (poddanych surowszej reakcji karnej) od występku niemających takiego charakteru.

3.4. Dokonując oceny konstytucyjności w świetle zasad rzetelnej legislacji (określoności przepisów prawa), Trybunał musi uwzględnić specyfikę tego wzorca. Zasada określoności przepisów nie ma bowiem charakteru abstrakcyjnego, ani też absolutnego.

Po pierwsze, jako dyrektywa ogólnosystemowa, zasada określoności ma charakter relatywny. Zobowiązuje ustawodawcę do przyjęcia takich przepisów prawa, które są możliwie najbardziej określone w danym przypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy (zob. wyrok z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23). Stopień określoności konkretnych regulacji podlega zatem każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne, a także różnorodności materii podlegającej normowaniu (tak w przywołanym już wyroku pełnego składu o sygn. Kp 3/09; zob. też wyroki TK o sygn. K 39/12 i SK 65/12).

Po drugie, zasada określoności nie oznacza bezwzględnego zakazu posługiwania się w tekście prawnym zwrotami i wyrażeniami niedookreślonymi albo klauzulami generalnymi; chociaż nakazuje stosowanie tego typu zwrotów, wyrażań i klauzul z ostrożnością, to nie da się ich całkowicie wyeliminować. Co więcej, może się czasem okazać, że skonstruowanie określonej normy prawnej z użyciem zwrotów czy wyrażań niedookreślonych stanowić będzie jedyne rozsądne wyjście (zob. wyrok pełnego składu z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). Zatem nawet najdalej idące wymagania określoności, stawiane ustawodawcy w postanowieniach Konstytucji, nie wykluczają całkowicie możliwości użycia w przepisach prawnych zwrotów czy wyrażań językowych niedookreślonych lub ocennych (zob. spośród wielu zob. wyrok z 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15).

Stanowisko to odnieść należy również do dziedziny prawa karnego. Trybunał zwracał już uwagę w swoim orzecznictwie, że konstytucyjny standard określoności przepisów prawnych w zakresie normowania art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wyklucza posługiwania się w obrębie prawa karnego pewnym marginesem swobody regulacyjnej państwa. Dlatego też „standard ten w zakresie regulacji penalnej, jakkolwiek stawiający wyższe wymagania ustawodawcy, nie wymaga jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego w stopniu absolutnym. (...) Zasada określoności ustawy karnej nie wyklucza bowiem posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi lub ocennymi, jeśli ich desygnaty można ustalić” (wyrok z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91). Innymi słowy, konstytucyjna zasada określoności przepisów karnych „[n]ie oznacza (...), kierowanego do ustawodawcy, nakazu rezygnowania z posługiwania się wyspecjalizowanym językiem prawniczym ani zakazu korzystania – w rozsądnych granicach – z instytucji zwrotów niedookreślonych lub przepisów odsyłających, lecz jedynie wymusza konieczność opisanie znamion zachowania zabronionego pod groźbą kary. Nakaz określoności regulacji represyjnej nie jest tożsamy ze spełnieniem warunku wyczerpującego, np. wariantowego lub kazuistycznego, wyznaczenia zachowań przez prawo zakazanych. Celem tego nakazu, skierowanego do ustawodawcy, jest zapewnienie adresatowi normy prawnej możliwości zorientowania się na podstawie samego tylko przepisu ustawowego co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu” (wyrok o sygn. SK 35/12). Standard, który wynika z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, polega na tym, „by w oparciu o obowiązujące przepisy, poglądy doktryny i orzecznictwo, można było w sposób jednoznaczny i pewny ustalić treść znamion typu czynu zabronionego” (*ibidem*). Nie jest jednak możliwe całkowite wyeliminowanie znamion pozaustawowych w prawie karnym (zob. wyrok o sygn. K 15/13).

Posłużenie się zwrotami i wyrażeniami niedookreślonymi oraz klauzulami generalnymi wynika nieraz z konieczności uwzględnienia podczas kształtowania norm prawnych (abstrakcyjnych i generalnych) różnorodności okoliczności faktycznych, które obejmuje hipoteza normy. Taka technika legislacyjna pozwala uniknąć nadmiernej kazuistyki, która w skrajnej postaci prowadzi do przekreślenia abstrakcyjnego charakteru norm prawnych. Trybunał wskazywał już w swoim orzecznictwie, że „nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego i uczynieniu go wrażliwym na zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne, a przez to przyczyniać się powinna do pełniejszego wyrażenia w trakcie stosowania prawa wartości, które wynikają z zasady państwa prawnego (...). Można nawet sformułować tezę, że nadmierna kazuistyka w konkretnych sytuacjach prowadzić może do deformacji idei państwa prawnego” (wyrok o sygn. P 20/10). Z tego względu „wymaganie nadmiernej regulacji i osobnego definiowania pojęć, zwłaszcza kiedy mają one ugruntowane znaczenie w języku polskim, nie ma nic wspólnego z gwarancyjnym wymogiem określoności

przepisów, a wręcz stanowi zaprzeczenie tej zasady” (wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22).

W odniesieniu do standardów wynikających z konstytucyjnej zasady *nullum crimen sine lege*, Trybunał stwierdził, że „Konstytucja w art. 42 ust. 1 stanowi o «czynnie zabronionym». Chodzi zatem o konkretne (skonkretyzowane) zachowanie, jakie można przypisać pewnej jednostce. (...) Nie oznacza to jednak, że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się różne działania, które są zabronione, np. ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację. Wniosek przeciwny należałoby uznać za absurdalny, bowiem w krańcowym ujęciu prowadziłby do konieczności zaprzeczenia abstrakcyjnego i ogólnego charakteru normy prawnej. Nie może jednak budzić wątpliwości, że jednostka w konkretnych okolicznościach narażona jest na odpowiedzialność karną” (wyrok z 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39; pogląd powtórzony w wyroku o sygn. K 17/13). A zatem „[w] demokratycznym państwie prawa nie jest konieczne tworzenie kazuistycznych regulacji. Byłoby to niemożliwe ze względów praktycznych. Niewątpliwie należy dążyć do nadania przepisom karnym możliwej do osiągnięcia precyzji, ale trzeba także, uwzględniając konieczność zachowania ogólności prawa, w tym również prawa karnego, pozostawić sądom możliwość wykładni prawa w procesie jego stosowania” (postanowienie z 21 października 2009 r., sygn. P 31/07, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 144; pogląd powtórzony w wyroku o sygn. K 15/13).

Podobnie na kwestię dopuszczalności stosowania w przepisach karnych zwrotów i wyrażen nieokreślonych oraz klauzul generalnych zapatrują się twórcy doktryny prawnej. Zdaniem P. Sarneckiego, „[r]ównież w zakresie typizacji przestępstw dopuszczalne jest, w zastanym przez konstytucję rozumieniu tego zagadnienia, odwoływanie się przez te przepisy do pewnych sformułowań ocennych (np. «ciężkie» uszkodzenie ciała, «silne» wzburzenie, «znaczna» wartość mienia itd.), pozostawiających orzekającemu organowi (sądowi) ostateczną decyzję o występowaniu lub nie pewnego zarzucanego czynu” (P. Sarnecki, komentarz do art. 42, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 5, uwaga nr 8). Co więcej, „zalecenie pewności prawa wynikające z zasady *nullum crimen sine lege* nie realizuje się do końca w żadnym kraju, ponieważ nie udaje się całkowicie wyłączyć przy określaniu czynów zabronionych znamion ocennych, nieostrych lub czynów niedookreślonych” (T. Bojarski, komentarz do art. 1, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2013, s. 28, uwaga nr 2). Jak stwierdza R. Zawłocki, „z założenia przepis karny określa czyn zabroniony w sposób ogólny (syntetyczny), albowiem odnosi się do typu zachowań karalnych, a nie do konkretnego zachowania karalnego. Tak więc jest on z natury, w warstwie językowej, wieloznaczny” (R. Zawłocki, *O metodzie interpretacji przepisów prawa karnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 4/2004, s. 92).

3.5. Biorąc zatem pod uwagę specyfikę wzorca kontroli konstytucyjności, jakim jest zasada określoności przepisów prawa (czy – na gruncie regulacji karnej – zasada *nullum crimen sine lege certa*), Trybunał przyjął, że uznanie niekonstytucyjności danej regulacji nie może wynikać wyłącznie z abstrakcyjnego stwierdzenia nieokreśloności tekstu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej danego przepisu z powodu braku wymaganej precyzyjności czy jasności powinno być bowiem traktowane jako środek ostateczny (*ultima ratio*), stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności za pomocą interpretacji, okażą się niewystarczające. Innymi słowy, stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na zasadę określoności możliwe jest dopiero wówczas, gdy nieprecyzyjność lub niejasność przepisu jest tak daleko idącą, że powstających na tym tle wątpliwości interpretacyjnych nie da się usunąć, stosując reguły wykładni prawa ogólnie przyjęte na gruncie danej kultury prawnej. Tezę tę należy uznać za utrwaloną w orzecznictwie (zob. przywołane już wyroki TK o sygn. K 39/12, K 44/12 oraz Kp 3/09).

Jak zauważył Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90), „[z] reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednorodnego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu”.

W konsekwencji „[n]ie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia TK. Do wyjątków należą sytuacje, gdy dany przepis jest w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, posługując się różnymi metodami wykładni, nie można go interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją” (tak przywołany już wyrok pełnego składu o sygn. K 45/07). Zarzut dotyczący posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami i wyrażeniami niedookreślonymi

oraz klauzulami generalnymi mógłby być uznany za zasadny tylko wtedy, gdyby niemożliwe było przypisanie użytemu wyrażeniu treści zgodnej z Konstytucją bądź też gdyby istniała utrwalona linia orzecznicza nadająca temu wyrażeniu niekonstytucyjne znaczenie (tak: wyrok z 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 4; teza powtórzona w późniejszym orzecznictwie – wyrok pełnego składu z 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 83, a także wyrok z 18 lutego 2014 r., sygn. K 29/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 11). Jeśli zaś są możliwe różne sposoby interpretacji przepisu, należy dokonać wykładni w zgodzie z Konstytucją. „Priorytet ma bowiem stosowanie prawa prowadzące do zachowania domniemania zgodności z Konstytucją i – w efekcie – stabilizacji systemu prawnego. Dopiero jeżeli prokonstytucyjna wykładnia danej regulacji prawnej nie prowadzi do jednoznacznego ustalenia treści normy (kwalifikowana niejasność przepisu), uzasadnione jest stwierdzenie jej niekonstytucyjności ze względu na naruszenie zasady poprawnej legislacji będącej komponentem zasady zaufania jednostki do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji), wzmocnionej – ewentualnie – przez przepisy Konstytucji ustalające szczególne wymogi co do określoności przepisów prawnych w niektórych gałęziach prawa czy w odniesieniu do niektórych zagadnień” (wyrok z 8 lipca 2014 r., sygn. K 7/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 69, a także powołane tam orzecznictwo).

W odniesieniu bezpośrednio do materii prawa karnego, Trybunał przyjął, że z punktu widzenia art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji wykluczyć należy niedoprecyzowanie któregoś elementu normy prawnokarnej w stopniu, który pozwalałby na dowolność jej stosowania przez właściwe organy władzy publicznej albo na „zawłaszczanie” przez te organy pewnych sfer życia i represjonowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. Dopiero bowiem taki stopień niedookreśloności może stwarzać stan niepewności jednostki co do zakresu zachowań dozwolonych i niedozwolonych oraz prowadzić do dowolności orzekania w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą państwa prawa, a w skrajnych przypadkach może stanowić niebezpieczne narzędzie nacisku aparatu państwowego na obywateli (tak np. w wyroku o sygn. SK 22/02). W konsekwencji przepis ustawy karnej nie spełnia standardu wynikającego z konstytucyjnej zasady *nullum crimen sine lege certa* dopiero wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na podstawie tego przepisu, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Nie każda bowiem, lecz jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności (tak w wyroku o sygn. P 20/10).

Ze względu na reguły rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu przed Trybunałem, a także z uwagi na specyfikę postępowania zainicjowanego przez wniesienie skargi konstytucyjnej (zob. art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK), to na skarżącym ciąży powinność wykazania, że przepis karny – ze względu na niedostateczną precyzyjność i jasność – dotknięty jest „kwalifikowaną” postacią niedookreśloności, która uniemożliwia (nawet z zastosowaniem odpowiednich reguł wykładni, w tym wykładni w zgodzie z Konstytucją) ustalenie treści normy prawnokarnej, i tym samym rodzi niebezpieczeństwo arbitralnego represjonowania przez władze publiczne zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w kwestionowanym przepisie. Zasadność argumentacji skarżącego musi być oceniana przez Trybunał z tym większą ostrożnością w przypadkach, gdy zarzut naruszenia zasady określoności przepisu karnego stanowić ma jedyną podstawę do orzeczenia jego niekonstytucyjności. Jak bowiem zauważył Trybunał w wyroku z 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97): „[n]aruszenie zasady dostatecznej określoności przepisów prawnych (czy szerzej – zasady poprawnej legislacji) może być podstawą uznania niekonstytucyjności przepisów wyłącznie w sytuacjach kwalifikowanych, zwłaszcza w sprawach rozpatrywanych w wyniku skargi konstytucyjnej i gdy ma to być jedyną przyczyną wyeliminowania przepisu z systemu prawnego (...)”.

4. Zagadnienia wstępne warunkujące merytoryczną ocenę art. 115 § 21 k.k. w świetle art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 Konstytucji.

4.1. Trybunał zauważył przede wszystkim, że kwestionowany art. 115 § 21 k.k. nie jest przepisem, w którym ustawodawca dokonuje opisu odrębnego typu czynu zabronionego (typizacji). Występek o charakterze chuligańskim nie jest bowiem odrębnym typem przestępstwa, lecz okolicznością nadzwyczajnego obostrzenia kary (tak m.in.: P. Daniluk, komentarz do art. 115, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. R. Stefański, Warszawa 2015, s. 754, uwaga nr 227; J. Majewski, komentarz do art. 115 § 21, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. A. Zoll, Warszawa 2012, s. 1440, uwaga nr 2; W. Wróbel, komentarz do art. 57a, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. A. Zoll, Warszawa 2012, s. 801, uwaga nr 6 i 7). Nie jest to również odrębna, kwalifikowana forma określonego typu czynu zabronionego. Zdaniem P. Hofmańskiego oraz L. Paprzyckiego, „[c]huligański charakter występkę stanowi podstawę nadzwyczajnego obostrzenia kary (...). Nie można zaś przyjmować, że art. 57a przewiduje kwalifikowane typy występków wykazujących cechę chuligaństwa” (P. Hofmański, L. Paprzycki, komentarz do art. 57a, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 298, uwaga nr 3).



Trybunał przyjął zatem, że art. 115 § 21 k.k. nie stanowi samodzielnej podstawy egzekwowania odpowiedzialności karnej za jakiś odrębny (szczególny) typ przestępstwa. Odpowiedzialność karna sprawcy danego czynu jest więc niezależna od art. 115 § 21 k.k. Organy ścigania, a ostatecznie sądy, podejmują czynności mające doprowadzić do wymierzenia kary dopiero wówczas, gdy zachodzą znamiona czynu zabronionego, określone w przepisach części szczególnej k.k. Ustalenie zaś, że czyn zabroniony (występek) został popełniony przy spełnieniu (dodatkowo) przesłanek określonych w art. 115 § 21 k.k., daje podstawę do nadzwyczajnego obostrzenia kary (m.in. art. 57a k.k.).

Trybunał podzielił opinię skarżącego, że zasada określoności przepisów prawa karnego obowiązuje zarówno w obszarze typizacji przestępstw, jak i w odniesieniu do okoliczności zaostrzających odpowiedzialność karną (s. 25 uzasadnienia skargi). Jednocześnie jednak Trybunał stanął na stanowisku, że w przypadku gdy przepis karny, kwestionowany z punktu widzenia wymogów określoności, nie stanowi podstawy ścigania odrębnych (opisanych w tym przepisie) typów czynów, lecz jedynie określa dodatkowe przesłanki brane pod uwagę podczas wymiaru kary, to ocena posłużenia się przez ustawodawcę kryterium ocennym może być łagodniejsza, niż gdyby takie kryterium miało decydować o samej penalizacji zachowania sprawcy. Taka myśli była już wyrażana w orzecznictwie konstytucyjnym. W wyroku o sygn. P 20/10 Trybunał stwierdził, że „[b]udzące wątpliwości sądu pojęcie «znacznej ilości» zostało bowiem wprowadzone do ustawy jako element znamienia w celu odróżnienia postaci podstawowej i kwalifikowanej przestępstwa; posiadanie lub wprowadzanie do obrotu «znacznej ilości» narkotyków decyduje o podwyższeniu sankcji karnej. A sama odpowiedzialność karna jest niezależna od tego, w jaki sposób sąd zinterpretuje kwestionowane przepisy. W tej sytuacji ocena posłużenia się przez ustawodawcę kryterium ocennym może być łagodniejsza, niż gdyby takie kryterium miało decydować o samej penalizacji zachowania sprawcy”.

4.2. Trybunał zauważył ponadto, że art. 115 § 21 k.k. nie jest przepisem, który wyznacza prawnokarne konsekwencje (i stopień ich dolegliwości) kwalifikacji danego czynu jako występkę o charakterze chuligańskim. Czynią to art. 57a § 1 i 2 oraz art. 69 § 4 k.k. Nie są one jednak, co należy raz jeszcze podkreślić, objęte kontrolą w niniejszym postępowaniu. W art. 115 § 21 k.k. ustawodawca ujął jedynie legalną definicję występkę o charakterze chuligańskim.

Definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens (znaczenie) definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu. Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym (zob. A. Malinowski, *Definicje legalne w prawie polskim*, „Studia Iuridica” z 2005, t. 44, s. 215 i 216). „Legislator, formułując definicję legalną i umieszczając ją w tekście prawnym, przekazuje adresatowi tego tekstu informację, w jakim znaczeniu posługuje się definiowanym wyrazem lub wyrażeniem. Poprzez umieszczenie jej w tekście prawnym definicja legalna uzyskuje charakter normatywny polegający na tym, że nakazuje ona osobie przeprowadzającej wykładnię prawa określony sposób zachowania językowego w zakresie przypisywania znaczenia wyrazowi (wyrażeniu), stanowiącemu *definiendum* w tej definicji. Jest ona swojego rodzaju metanormą, nakazującą przypisywanie definiowanemu zwrotowi (*definiendum* definicji legalnej) tylko takiego znaczenia, jakie zostało określone w definicji (...)” (*ibidem*, s. 217).

Innymi słowy, „(...) odtworzone z definicji legalnych normy są normami szczególnego rodzaju: nakazują one takie postępowanie interpretacyjne przy odtwarzaniu norm z przepisów, by pewne zwroty zawarte w przepisach, a definiowane w interesującej nas definicji legalnej, zastąpić zwrotami definiującymi zawartymi w definiensie tej definicji. Definicje legalne formułujące normy prawne są zatem niezwykle silnymi dyrektywami wykładni. Są to dyrektywy wykładni narzucone normatywnie przez ustawodawcę” (M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 203 i 204). Przy czym, „(...) definicje legalne są zwykłymi przepisami prawnymi, mają więc charakter wiążący i odstępstwo od nich musi być traktowane tak jak każde inne naruszenie prawa” (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 107). Ich specyfika polega na tym, że jako dyrektywy interpretacyjne sformułowane pod adresem organów stosowania prawa, definicje legalne nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej lub zawężającej, skoro – z istoty swojej – wyznaczają one ustalony przez ustawodawcę sposób rozumienia i stosowania pojęć ustawowych (zob. *ibidem*, s. 198). Należy je zatem wyklądać w sposób ścisły.

Trybunał dostrzegł przy tym, że definicja legalna należy do typowych środków techniki prawodawczej. Środek ten stosowany jest wówczas, gdy: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia znaczenia danego określenia (§ 146 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; dalej: z.t.p.). W komentarzu do § 146 z.t.p. podkreśla się, że „nieostrość nazw (jako szczególny przejaw ich niedookreśloności) nie jest traktowana w tekście prawnym jako wada. Wręcz przeciwnie – może być z powodzeniem stosowana jako świadomie przyjęty środek uelastycznienia tekstu przez stworzenie luzu decyzyjnego. W ust. 1 pkt 2 wskazano natomiast na konieczność skorzystania z definicji jako środka obostrzenia zakresu jakiegoś określenia nieostrego, gdyby zgodnie z zamiarem ustawodawcy zachodziła potrzeba ograniczenia nieostrości” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 283).

Jednym z powodów posługiwania się definicjami legalnymi jest zatem to, „że wykorzystywany przez prawodawcę konkretny zwrot jest niedookreślony, a tymczasem prawodawca preferuje w danym przypadku nie elastyczność tekstu, lecz jego precyzję i dlatego postanowił tę niedookreśloność zlikwidować” (M. Zieliński, *op.cit.*, s. 190). Nie musi jednak zawsze chodzić o całkowite wyeliminowanie niedookreśloności (nieostrości) jakiegoś terminu. Prawodawca może zdecydować się jedynie w pewnym stopniu dookreślić dany zwrot czy wyrażenie, zmniejszając tym samym tylko do pewnego stopnia również jego nieostrość. W takim przypadku – jak zauważa M. Zieliński – „również zwroty definiujące bywają nieostre, tyle tylko, że mniej nieostre niż zwrot definiowany; typowym przykładem takiej sytuacji była niegdyś definicja «charakteru chuligańskiego wykroczenia» (...). W definicji tej «chuligański charakter wykroczenia» został obostrzony w sposób bardzo ograniczony, bowiem w objaśnieniu go użyto wielu terminów niedookreślonych (nieostrych). Ale definicja ta zmniejszyła jednak jego nieostrość” (*ibidem*).

Trybunał w pełni podzielił ten pogląd. Nie ulega bowiem wątpliwości, że technika legislacyjna, polegająca na konstruowaniu przez prawodawcę definicji legalnych wówczas, gdy zachodzi potrzeba ograniczenia nieostrości kluczowych pojęć użytych w tekście prawnym, sprzyja precyzyjności i komunikatywności (jasności) tekstu prawnego. Należy zatem przyjąć, że użycie definicji legalnej stanowi jedną z metod, które służą realizacji konstytucyjnych wymogów wynikających z zasady określoności przepisów. Innymi słowy, definicje legalne są dodatkową gwarancją określoności prawa. Jednocześnie, jako skierowane do organów stosowania prawa normatywne nakazy przypisania danemu pojęciu znaczenia tylko takiego, jakie zostało ustalone przez ustawodawcę, definicje legalne krępują swobodę organów wykonawczych i sądowych. Tym samym, od strony pozytywnej, pozwalają zapewnić, że przepisy będą wykładane i stosowane z poszanowaniem woli ustawodawcy, zaś od strony negatywnej, wykluczają (a przynajmniej znacznie ograniczają) ryzyko, że organy przypiszą pojęciom znaczenie odbiegające od tego, jakie było zakładane, co prowadziłoby do „zawłaszczania” pewnych sfer życia obywateli, które w zamyśle ustawodawcy nie miały być objęte nakazami lub zakazami (ani sankcjami za naruszenie tych nakazów i zakazów). W tym sensie definicje legalne pozostają w ścisłym funkcjonalnym związku z realizacją – fundamentalnych w demokratycznym państwie prawa – zasad: bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ta gwarancyjna rola definicji legalnych ma w prawie karnym tym donioślejsze znaczenie, że właśnie w zakresie prawa karnego obowiązuje wyższy (kwalifikowany) standard konstytucyjnych wymogów dotyczących określoności przepisów. Ze względu bowiem na funkcje i charakter prawa karnego, wiążącego się ze stosowaniem środków dolegliwych dla obywateli, którzy byli sprawcami czynów zabronionych, pożądanym jest maksymalne ograniczenie uznaniowości organów ścigania oraz sądów, z jednoczesnym zachowaniem elastyczności instrumentów reakcji karnej. Temu służą definicje legalne ujęte w art. 115 k.k. Jak zauważa się w doktrynie, *ratio legis* art. 115 k.k. związana jest z realizacją wymogu określoności przepisów prawa i zarazem ich spójności (zob. R. Zawłocki, *Karnoprawna istota art. 115 k.k.*, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*. Tom II, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2011, s. 1098, uwaga nr 6). Wskazuje się przy tym na dwie zasadnicze funkcje art. 115 k.k., tj. na funkcję gwarancyjną, „związaną z ujednoczeniem wykładni i zasad stosowania prawa (tych samych pojęć użytych w różnych przepisach i w różnym kontekście, jak również ujednoczeniem znaczenia pojęć nieostrych)”, oraz funkcję techniczno-legislacyjną, „związaną z koniecznością (...) ustanawiania syntetycznych, zwięzłych i jasnych przepisów prawnych, zawierających pojęcia wymagające wyjaśnienia” (*ibidem*, s. 1100, uwaga nr 16). Definicje legalne zawarte w art. 115 k.k. mają charakter wiążący, a ich nieprzestrzeganie stanowi naruszenie ustawy (zob. np. wyrok SN z 28 czerwca 2005 r., sygn. akt WA 14/05, Lex nr 155416). W procesie wykładni i stosowania prawa karnego znaczenie danego pojęcia, wynikające z definicji legalnej ujętej w art. 115 k.k., musi być uwzględnione przez organy ścigania i sądy w sposób bezpośredni, i nie może być w żaden sposób zmodyfikowane, gdyż w przeciwnym razie naruszona zostałaby zasada *nullum crimen sine lege*. Jak podkreśla R. Zawłocki, „zastosowanie przepisu karnego obejmującego wyrażenie wskazane w słowniczku niezgodnie z jego ustawowym wyjaśnieniem oznacza należy za rażące naruszenie prawa karnego materialnego” (R. Zawłocki, *Karnoprawna...*, s. 1098, uwaga nr 5).

Z tych względów Trybunał wyjątkowo ostrożnie musi podchodzić do oceny konstytucyjności przepisu zawierającego definicję legalną pojęcia (pojęć) o zasadniczym znaczeniu dla danej regulacji prawnej. Może się bowiem okazać, że na skutek stwierdzenia niekonstytucyjności definicji legalnej, a w konsekwencji jej usunięcia z systemu

prawnego, przepisy, w których prawodawca posłużył się definiowanym pojęciem, staną się nadmiernie niedookreślone (nieprecyzyjne i niejasne), a zatem niejako wtórnie niekonstytucyjne.

4.3. Trybunał pragnie również przypomnieć, że dla oceny dopuszczalności posługiwania się pojęciami nieostryimi i ocennymi, znaczenie ma też to, czy istnieją stosowne gwarancje proceduralne, które – w świetle orzecznictwa Trybunału – są konieczne zawsze wówczas, gdy ustawodawca decyduje się na użycie tego typu pojęć w przepisach prawa (zob. m.in. wyroki o sygn. SK 65/12 i K 11/10, a także wyrok z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2). Trybunał dostrzegł istnienie tego typu gwarancji proceduralnych, jeśli chodzi o stosowanie art. 115 § 21 k.k.

Nie ulega wątpliwości, że o skazaniu za występki o charakterze chuligańskim decydują ostatecznie sądy. Konstytucja gwarantuje niezależność i bezstronność sądów oraz niezawisłość sędziów (art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 178 ust. 1). Wyroki sądowe podlegają kontroli instancyjnej (art. 176 ust. 1) oraz nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 1), na którym spoczywa zasadnicza odpowiedzialność za zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych. Ustrojodawca, działając w zaufaniu do organów władzy sądowniczej, przekazał im orzekanie w sprawach dotyczących praw i obowiązków obywateli oraz odpowiedzialności za naruszenia prawa (art. 45 ust. 1), w tym orzekanie o winie warunkującej odpowiedzialność karną (art. 42 ust. 3), o pozbawieniu wolności (art. 41 ust. 2 i 3) czy o przepadku rzeczy (art. 46). Trybunał podtrzymał stanowisko zajęte w wyroku z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39), że „sądy są niezależne, a sędziowie – niezawisli i muszą samodzielnie dokonywać wykładni prawa i stosować je w konkretnych wypadkach. Przyjmuje się powszechnie, że prawo pozytywne nie zawsze determinuje jedno możliwe rozstrzygnięcie, ale często pozostawia niezależnym sądom pewien margines swobody przy rozpoznawaniu spraw i orzekaniu. (...) Rozbieżność orzeczeń w podobnych sprawach również nie przesądza, że jedno z nich jest niezgodne z prawem”.

Na sądach (podobnie zresztą jak na innych organach stosowania prawa) ciąży przy tym obowiązek wykładni treści przepisów z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa, ogólnosystemowych wartości oraz standardów chronionych konstytucyjnie (zob. przywołany już wyrok pełnego składu o sygn. K 45/07). W odniesieniu do materii prawa karnego sądy związane są dodatkowo szczególnymi dyrektywami wykładni i stosowania przepisów karnych. Jak zauważa się w doktrynie, „z zasady *nullum crimen sine lege* i gwarancyjnej funkcji prawa karnego wynika m.in. nakaz ścisłej interpretacji przepisów karnych (*nullum crimen sine lege certa*). Z nakazu tego należy wywieść swoistą zasadę szczególnego stosowania wszystkich rodzajów i reguł wykładni przepisu karnego, tj. nakazu wykładni zawężającej. Wynikający z niego zakaz rozszerzającej wykładni jest tutaj bezwzględny w odniesieniu do każdej wykładni przepisu karnego, a więc ściśle określa zakres ich stosowania. Żadna z wykładni [tj. językowa, logiczna, systemowa, celowościowa czy historyczna] nie może być stosowana w sposób prowadzący do rozszerzającego wyznaczenia zakresu zastosowania norm w nim zawartych (z czego wynika m.in. zakaz stosowania w wykładni przepisu karnego reguły logicznej *per analogiam*)” (R. Zawłocki, *O metodzie interpretacji przepisów prawa karnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 4/2004, s. 93).

Jak ujmuje to Sąd Najwyższy, „należyta poprawność, precyzja i jasność przepisów ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o konstytucyjną zasadę *nullum crimen sine lege certa*. Wyłączność ustawy i maksymalna określoność znamion przestępstw nie oznacza jednak, że wszelkie elementy opisujące czyny zabronione muszą i mogą być wyczerpująco ustalone w ustawie. Także w zakresie typizacji przestępstw dopuszczalne jest odwoływanie się do sformułowań ocennych (np. ciężkie, lekkie, istotne, podobne, wielka, znaczna, silne, znikomy itp.). Ostatecznie na sądach ciąży obowiązek interpretacji przepisu zgodnie z zasadami konstytucyjnymi” (postanowienie z 19 grudnia 2007 r., sygn. akt V KK 101/07, Lex nr 346785).

Tak więc sądy, które pełnią w systemie ustrojowym rolę gwaranta konstytucyjnej wolności osobistej jednostek, zobowiązane są do stosowania przepisów karnych (w tym przepisów zastrzegających odpowiedzialność za występki o charakterze chuligańskim) z uwzględnieniem szczególnych reguł wykładni, a mianowicie: zakazu wykładni rozszerzającej przepisów warunkujących odpowiedzialność karną oraz wysokość kary, nakazu stosowania prawa karnego na korzyść sprawcy w przypadku wątpliwości (*in dubio pro reo*), a także zakazu stosowania wniosku z analogii. Orzekając w takich sprawach, powinny działać z poszanowaniem zasady wolności oraz zasady domniemania niewinności, a w razie wątpliwości co do tego, czy czyn spełnia przesłanki określone w art. 115 § 21 k.k., sądy powinny odstąpić od jego kwalifikacji jako występku o charakterze chuligańskim.

Powierzenie sądom orzekania o odpowiedzialności karnej za występki o charakterze chuligańskim oraz związane z tym szczególne reguły wykładni przepisów karnych (których poszanowanie podlega ocenie w trybie instancyjnym) stanowią dla Trybunału proceduralną gwarancję, która wymagana jest wówczas, gdy ustawodawca decyduje się na konstruowanie przepisów z użyciem pojęć nieostrych lub ocennych.

4.4. Trybunał podkreślił ponownie, że w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z oceną ani nowej instytucji prawnej, ani nowego pojęcia (nazwy), które zostało użyte na jej oznaczenie, ani też – w gruncie rzeczy – z nową definicją legalną tego pojęcia (nazwy). Definicja ujęta w art. 115 § 21 k.k. nie jest wprawdzie wierną kopią definicji z art. 120 § 14 d.k.k. Trybunał dostrzegł, że – poza nieco innym ujęciem katalogu dóbr, które mogą być naruszone w drodze występku o charakterze chuligańskim – ustawodawca zrezygnował ze sformułowania „w rozumieniu powszechnym” jako kryterium oceny przesłanki działania bez powodu albo z oczywiście błahego powodu, a także nie wymaga już tego, że sprawca przez swoje działanie okazał rażące lekceważenie „podstawowych zasad porządku prawnego”, wskazując, że chodzi obecnie o rażące lekceważenie „porządku prawnego” w ogólności. Jednocześnie jednak Trybunał stwierdził, że z uwagi na to, iż definicja z art. 115 § 21 k.k. jest bardzo zbliżona do definicji zawartej uprzednio w art. 120 § 14 d.k.k., to orzecznictwo i piśmiennictwo powstałe pod rządami art. 120 § 14 d.k.k., dotyczące interpretacji pojęcia „występku o charakterze chuligańskim”, pozostają miarodajne. Z tego dorobku interpretacyjnego należy jednak czerpać z ostrożnością, gdyż zmienił się aksjologiczny kontekst stosowania przepisów karnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał przyjął, że pojęcia, wyrażenia i zwroty, użyte przez ustawodawcę do sformułowania definicji legalnej występku o charakterze chuligańskim w art. 115 § 21 k.k., nie funkcjonują w pojęciowej próżni. Ustalenia w orzecznictwie i piśmiennictwie, dokonane na gruncie d.k.k., wprowadzają w tym zakresie pożądaną klaryfikację. Instytucja występku o charakterze chuligańskim (wraz z jej definicją) funkcjonowała w realiach demokratycznego państwa prawnego do 1997 r., a od 2007 r. funkcjonuje już na gruncie nowego k.k. Istnieje zatem zasadnicza ciągłość rozwiązań w tym zakresie. Ciągłość ta przejawia się również w odniesieniu do samego sposobu kodeksowego ujęcia definicji „występku o charakterze chuligańskim”. Dzięki temu sądy, orzekając w sprawach o występku o charakterze chuligańskim, dysponują wieloletnim dorobkiem orzecznictwa i doktryny, który może być wykorzystany do wykładni i podczas stosowania art. 115 § 21 k.k.

Trybunał zwrócił przy tym uwagę, że wystąpienie różnic interpretacyjnych w orzecznictwie sądowym, doktrynie lub piśmiennictwie nie przesądza *per se* o naruszeniu zasady poprawnej legislacji. Kształtowanie się linii orzeczniczych oraz ich zmienność nie mogą być automatycznie uznane za skutek niepoprawnej legislacji, gdyż jest to zjawisko typowe dla rozwiniętego systemu prawnego – naturalna konsekwencja dyskursywności oraz otwartości języka prawniczego (zob. wyroki z: 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35; 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125). Należy przy tym zakładać, że wypracowywanie określonego sposobu rozumienia pojęć prawnych (prawniczych) jest procesem dynamicznym, a nierzadko czasochłonnym. Oczywiście jest zatem, że – zwłaszcza po wprowadzeniu do systemu prawnego nowych rozwiązań – w orzecznictwie czy literaturze mogą wystąpić pewne kontrowersje, a nawet rozbieżności.

Z tych względów Trybunał podzielił zasadniczo pogląd wyrażony w stanowisku Sejmu, że „podobieństwa zachodzące między art. 120 § 14 k.k. z 1969 r. a obowiązującym art. 115 § 21 k.k. nie czynią zasadnym automatycznego przenoszenia wątpliwości dotyczących pierwszego z tych przepisów na przepis drugi. (...) w związku z tym za irrelevantne należy tu uznać te wątpliwości, które były podnoszone w odniesieniu do art. 120 § 14 k.k. z 1969 r., a które aktualnie nie ujawniają się w procesie wykładni kwestionowanego przepisu. (...) zbieżności w brzmieniu art. 120 § 14 k.k. z 1969 r. i art. 115 § 21 k.k. nie zawsze muszą rodzić te same wątpliwości interpretacyjne. Nie jest przecież wykluczone, iż w nowym stanie prawnym dojdzie do ich wyeliminowania poprzez np. odmienny kontekst normatywny, wykształcenie jednolitej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, czy też osiągnięcie konsensusu przez doktrynę” (s. 14 i 15). Trybunał przyjął zatem, że dla oceny zasadności zarzutu uchybienia standardom określoności prawa, który został sformułowany za pomocą argumentów dotyczących występowania rozbieżności oraz kontrowersji w orzecznictwie sądowym i literaturze, zasadnicze znaczenie ma stan orzecznictwa i doktryny w momencie dokonywania takiej oceny, nieistotne są zaś spory, które towarzyszyły kształtowaniu się dorobku sądowego i wypracowywaniu koncepcji doktrynalnych dotyczących dopiero co ustanowionej instytucji.

Innymi słowy, aby ocenić zarzutu niekonstytucyjności art. 115 § 21 k.k. ze względu na naruszenie standardów określoności przepisów prawa karnego, należało wziąć pod uwagę przede wszystkim aktualny stan orzecznictwa i doktryny prawnej, i dopiero na tej podstawie zweryfikować, czy obecnie istnieją tak daleko idące rozbieżności i kontrowersje, które uniemożliwiają spójną wykładnię pojęcia „występku o charakterze chuligańskim” oraz powodują dowolność stosowania tej instytucji nadzwyczajnego obostrzenia kary. Dopiero bowiem jeśli się okazało, że na ich tle występują istotne rozbieżności interpretacyjne, pociągające za sobą zróżnicowaną kwalifikację prawnokarną takich samych zachowań, zarzuty skarżącego można byłoby uznać za uzasadnione (podobnie w wyroku o sygn. P 20/10).

4.5. Na zakończenie tej części rozważań Trybunał zwrócił uwagę, że w sytuacji gdy przepisy określające wysokość i zasady wymierzania kary za występku o charakterze chuligańskim (w szczególności art. 57a § 1 i 2 oraz art. 69 § 4 k.k.) nie są objęte zakresem kontroli, ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 115

§ 21 k.k. nie mogłoby automatycznie prowadzić do uchylenia instytucji występku o charakterze chuligańskim. Instytucja ta nadal istniałaby w systemie prawa karnego – z tą wszakże różnicą, że samo pojęcie „występku o charakterze chuligańskim”, użyte w przepisach określających konsekwencje popełnienia takiego występku, nie byłoby obwarowane już definicją legalną.

Tym samym ustalone przez ustawodawcę w art. 115 § 21 k.k. kryteria, które obecnie warunkują zastosowanie nadzwyczajnego obostrzenia kary, przestałyby wiązać organy stosowania prawa. Uchylona zostałaby bowiem norma, adresowana do organów ścigania oraz sądów, nakazująca rozumieć występki o charakterze chuligańskim jako tylko taki występki, który polega na umyślnym zamachu na jedno z dóbr wskazanych w art. 115 § 21 k.k. albo na umyślnym niszczeniu, uszkodzeniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy, jeżeli sprawca działał publicznie i bez powodu albo z oczywiście błahego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego. Organy stosowania prawa zostałyby tym sposobem postawione w sytuacji, w której musiałyby samodzielnie ustalać znaczenie pojęcia występku o charakterze chuligańskim. Zapewne wówczas i tak sięgnęłyby do definicji proponowanych wcześniej przez ustawodawcę oraz do dorobku orzecznictwa i doktryny, którym obrosły te definicje.

#### 5. Przesłanka działania „publicznego”.

5.1. Trybunał zauważa na wstępie, że przesłanka działania „publicznego” stanowi znamię wielu czynów zabronionych. Kodeks karny posługuje się nim w szeregu przepisów części szczególnej, tj. w art. 117 § 3, art. 126a, art. 133, art. 135 § 2, art. 136 § 3 i 4, art. 137, art. 196, art. 200b, art. 202 § 1, art. 213 § 2, art. 216 § 1, art. 226 § 3, art. 241, art. 255, art. 255a, art. 256 § 1, a także w art. 257. Znamię to należy do znamion utrwalonych w tradycji polskich regulacji karnych. Posługiwano się nim w d.k.k. (np. art. 133, art. 177, art. 179 § 2, art. 181 § 1, art. 193 § 1, art. 198, art. 237, art. 255, art. 270, art. 272, art. 274 § 1, art. 280 § 1, art. 282, art. 318), a także w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 60, poz. 571, ze zm.; dalej: k.k. z 1932 r.) – (zob. art. 109, art. 113, art. 127, art. 152, art. 154, art. 156, art. 159 § 1, art. 170, art. 171, art. 172, art. 173, art. 213, art. 255 § 2, art. 256 § 1). Jak odnotowuje T. Bojarski, w toku prac komisji kodyfikacyjnej nad projektem k.k. z 1932 r. zrodził się pomysł, aby włączyć do jego tekstu definicję ustawową terminu „publicznie”. Zaproponowano wówczas ujęcie, zgodnie z którym: „Publicznie przedsięwzięto działania wtedy, kiedy działanie jest dostępne dla nieokreślonej liczby osób lub kiedy świadkami działania było więcej niż 10 osób albo kiedy za środek działania obrano druk, pismo lub wizerunek, rozpowszechnione wśród więcej niż 10 osób”. Ostatecznie jednak definicja ta nie znalazła się w teście k.k. z 1932 r. z różnych powodów, a zwłaszcza z tego, że „bliższe wyjaśnienie w ustawie pojęcia «publicznie» nie jest potrzebne, bowiem judykatura jednomyślnie ustaliła, że oznacza ono działanie w sposób publiczny, jawny – *palam*, nie zaś tylko w miejscu publicznym – *publice*. (...) Chodzi więc o to, aby działanie było spostrzeżone przez innych i dlatego też miejsce publiczne jest nie zawsze warunkiem wystarczającym i nie zawsze jest warunkiem koniecznym. Taki kierunek wykładni słowa «publicznie» akcentowano bezpośrednio po ogłoszeniu k.k. z 1932 r. Również i w literaturze powojennej pogląd taki był wielokrotnie wypowiedzany” (T. Bojarski, *glosa do uchwały Sądy Najwyższego z dnia 20 września 1973, VI KZP 26/73, „Państwo i Prawo”, z. 6/1974, s. 175, a także przywołane tam piśmiennictwo*).

5.2. Na gruncie art. 120 § 14 d.k.k. pojawiły się początkowo pewne kontrowersje co do sposobu wykładni „publiczności” działania jako elementu definicji występku o charakterze chuligańskim, w szczególności w odniesieniu do kwestii relacji między pojęciami działania „publicznego” oraz działania „w miejscu publicznym”. W kwestii tej wielokrotnie wypowiedział się Sąd Najwyższy. W wyroku z 9 listopada 1971 r. (sygn. akt V KRN 219/71, Lex nr 16635) uznał on, że „działanie jest publiczne m.in. gdy odbywa się w miejscu publicznym, przy czym za miejsce takie uważa się każde miejsce dostępne dla nieokreślonej liczby osób”. Ze względu jednak na egzemplifikacyjny charakter tego stwierdzenia („m.in.”) nie sposób uznać, że Sąd Najwyższy dokonał utożsamienia obu pojęć. W orzecznictwie dominował pogląd, że nie każde działanie w „miejscu publicznym” jest działaniem „publicznym” w rozumieniu art. 120 § 14 d.k.k. (zob. np. wyroki z: 3 maja 1971 r., sygn. akt Rw 441/71, Lex nr 18298; 16 listopada 1972 r., sygn. akt I KR 274/72, Lex nr 21530). Przesłanka publiczności działania nie zachodzi nawet w miejscu publicznym wówczas, gdy zachowanie sprawcy nie jest dostrzegane przez co najmniej kilka osób lub nie może być dostrzeżone na skutek szczególnych okoliczności (zob. wyrok SN z 4 lipca 1979 r., sygn. akt VI KRN 399/78, Lex nr 21824).

W praktyce orzeczniczej wątpliwości początkowo budziło także to, czy przesłanka działania „publicznego” wymaga faktycznej obecności osób postronnych w czasie, gdy dokonywane było penalizowane zachowanie. W wyroku z 3 maja 1971 r. (sygn. akt Rw 441/71), Sąd Najwyższy stwierdził, że działanie publiczne jest „działaniem przed publicznością”, a więc działaniem w miejscu ogólnie dostępnym a jednocześnie faktycznie

dostrzegalnym dla większej liczby niezidentyfikowanych osób. Pogląd ten spotkał się jednak z krytyką. Zdaniem J. Szwachy, „(...) uznania, że działanie jest publiczne, nie uzależniano od zbiegającej się w czasie z działaniem sprawcy obecności innych osób w miejscu tego działania, lecz jedynie od istnienia możliwości takiej obecności” (J. Szwacha, glosa do wyroku SN z dnia 3 maja 1971 r., Rw 441/71, „Nowe Prawo”, nr 11/1972, s. 1733). Analogiczne stanowisko utrwaliło się też w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Przyjmował on bowiem, że jeżeli czyn nie został popełniony w obecności większej liczby osób, a tylko w miejscu dostępnym dla tych osób, należy w każdym przypadku rozważyć, czy istniała faktyczna i realna możliwość zebrania się większej liczby osób w chwili popełnienia przestępstwa (zob. wyrok z 15 czerwca 1970 r., sygn. akt Rw 493/70, Lex nr 21316). Dla stwierdzenia przesłanki działania „publicznego” wystarczyła zatem możliwość zauważenia tego działania przez osoby postronne. W wyroku z 19 maja 1972 r. (sygn. akt Rw 439/72, Lex nr 18469), Sąd Najwyższy zauważył, że praktyka sądowa, ustalając znamiona publiczności działania, rozróżnia działanie publiczne pod względem przedmiotowym, gdy ze względu na miejsce i sposób działania może ono dojść do wiadomości nieokreślonej liczby ludzi (niezależnie od rzeczywistego nastąpienia skutku), oraz działanie publiczne pod względem podmiotowym, polegające na świadomości sprawcy, że jego działanie dojdzie lub może dojść do wiadomości nieokreślonej liczby ludzi, a sprawca chce tego lub możliwość taką przewiduje i na nią się godzi.

5.3. Zasadnicze znaczenie dla wykładni przesłanki działania „publicznego” miała uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z 20 września 1973 r. (sygn. akt VI KZP 26/73, Lex nr 18637; dalej: uchwała z 1973 r.), w której stwierdził on, że:

„Pojęcie działania «publicznie» użyte w art. 120 § 14 [d.]k.k. nie jest pojęciem nowym, ma ono treść od dawna ustaloną w nauce prawa i orzecznictwie sądowym. Nic nie wskazuje na to, aby w kontekście powołanego przepisu pojęcie to miało oznaczać co innego niż dotychczas. (...)”

Ustawodawca liczy się zawsze z ukształtowanym, zwłaszcza od dawna, orzecznictwem sądowym zawierającym wykładnię określonych pojęć i jeżeli, uchwalając nowe prawo, posługuje się bez zmiany pojęciami z poprzedniego stanu prawnego, oznaczać to musi, że przyjmuje wykładnię sądową tego pojęcia za słuszną.

W tych więc warunkach należy przyjąć, że działanie «publicznie» w rozumieniu art. 120 § 14 [d.]k.k. zachodzi wówczas, gdy bądź ze względu na miejsce działania, bądź ze względu na okoliczności i sposób działania sprawcy jego zachowanie się jest lub może być dostępne (dostrzegalne) dla nieokreślonej liczby osób, przy czym sprawca mając świadomość tej możliwości co najmniej na to się godzi.

Wypada dodać, że określenie działania «publicznie» użyte w art. 120 § 14 [d.]k.k. nie różni się od znaczenia tego samego określenia jako znamienia szeregu przestępstw (art. 133, 177, 179, 181, 193, 198, 237, 255, 272-274, 280, 282 i 318 [d.]k.k.).”

Sposób rozumienia pojęcia działania publicznego, przyjęty przez Sąd Najwyższy w uchwale z 1973 r., został podtrzymany w późniejszych judykatach (zob. przykładowo wyroki z: 17 maja 1979 r., sygn. akt Rw 146/79, Lex nr 19556; 3 czerwca 1982 r., sygn. akt I KR 111/82, Lex nr 17434; 1 lipca 1988 r., sygn. akt WR 272/88, Lex nr 20325). Trybunał dostrzegł też, że stanowisko Sądu Najwyższego, wyrażone w uchwale z 1973 r., ukierunkowało również rozważania doktryny na temat sposobu rozumienia tego pojęcia. W literaturze przedmiotu przyjęto zasadniczo, że działanie „publiczne” zależy od tego, czy zachodzi możliwość spostrzeżenia zachowania sprawcy przez bliżej nieokreśloną liczbę osób, gdy ze względu na miejsce działania lub okoliczności i sposób działania sprawcy, jego zachowanie się jest lub może być dostępne dla określonej liczby osób. Przy czym pojęcie to należało odróżnić od pojęcia działania „w miejscu publicznym” (zob. m.in.: K. Buchała, komentarz do art. 59, [w:] *Komentarz...*, s. 355 i 356, uwaga nr 12; A. Grześkowiak, [w:] *Prawo karne...*, s. 225; K. Mioduski, komentarz do art. 59, [w:] *Kodeks...*, s. 239 i 240, uwaga nr 16).

5.4. Na gruncie obecnie obowiązującego art. 115 § 21 k.k. przesłanka „działania publicznego” rozumiana jest w sposób analogiczny jak w uchwale Sądu Najwyższego z 1973 r. Potwierdza to stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w wyroku z 9 września 2013 r. (sygn. akt SDI 21/13, Lex nr 1375239), w którym uznał on, że „[z]godnie z utrwaloną od okresu międzywojennego linią orzecniczą, dotyczącą wykładni znamienia «publiczności» działania sprawcy, przez pojęcie to należy rozumieć taką sytuację, w której miejsce, okoliczności i sposób popełnienia czynu umożliwiają jego dostrzeżenie przez większą, bliżej nieokreśloną liczbę osób (...)”.

Na uchwałę z 1973 r. powołują się także sądy powszechne. W wyroku z 14 kwietnia 2015 r. (sygn. akt VIII Ka 167/15) Sąd Okręgowy w Białymstoku wskazał, że „[w] literaturze prawa karnego, jak i orzecznictwie poważne kontrowersje wywoływało znamię «publicznego» charakteru działania sprawcy. Dylemat sprowadzał się – najkrócej to ujmując – do odpowiedzi na pytanie, czy o realizacji tego znamienia decyduje przede wszystkim miejsce działania, czy też możliwość jego spostrzeżenia przez bliżej nieokreśloną grupę osób. Dość często oba kryteria były również łączone, choć różnie rozkładano akcenty przy ich eksponowaniu. Zajmujący się tą kwestią

Sąd Najwyższy, a pogląd ten zasługuje na pełną aprobatę, w uchwale składu 7 sędziów z dnia 20 września 1973 r., VI KZP 26/73, OSNKW 1973, nr 11, poz. 132 zauważył, że działanie jest podjęte publicznie, jeżeli następuje w takich warunkach, że ze względu na miejsce działania, bądź ze względu na okoliczności i sposób działania sprawcy jego zachowanie się jest lub może być dostępne (dostrzegalne) dla nieokreślonej liczby osób, przy czym sprawca mając świadomość tej możliwości co najmniej na to się godzi, że jest lub może być ono spostrzeżone przez niedającą się określić liczbę bliżej niezidentyfikowanych osób”.

Podobnie stwierdził Sąd Okręgowy w Gliwicach w wyroku z 24 czerwca 2014 r. (sygn. akt VI Ka 75/14): „[u]trwalonym w orzecznictwie jest zaś pogląd, że z działaniem publicznym mamy do czynienia wtedy, gdy ze względu na miejsce działania, bądź ze względu na okoliczności i sposób działania sprawcy jego zachowanie się jest lub może być dostępne (dostrzegalne) dla nieokreślonej liczby osób, przy czym sprawca mając świadomość tej możliwości co najmniej na to się godzi (por. uchwałę 7 sędziów SN z 20 września 1973 r., VI KZP 26/73, OSNKW 1973/11/132). W żadnym więc razie o takim jego charakterze nie przesądza dokonanie czynu w miejscu publicznym, a więc takim, które jest dostępne bez specjalnego zezwolenia bliżej nieokreślonemu kręgowi osób. Zachowanie w miejscu publicznym może mieć bowiem charakter publiczny, ale nie musi, tak jak zachowanie sprawcy w miejscu, które nie jest publiczne, może mieć charakter publiczny”.

Z kolei Sąd Okręgowy w Tarnowie w wyroku z 28 listopada 2013 r. (sygn. akt II Ka 418/13) uznał trafność apelacji obrońców oskarżonych, którzy „(...) odwołują się do ugruntowanego pod rządami art. 120 § 14 dkk orzecznictwa sądów, odnoszącego się do tego określenia, identycznie brzmiącego w definicji z art. 115 § 21 kk. W świetle licznych judykatów Sądu Najwyższego powołanych też we wskazanych apelacjach – publiczność działania sprawcy występku chuligańskiego nie jest determinowana wyłącznie przez publiczny charakter miejsca jego czynu. Oznacza to, że możliwe są sytuacje niepublicznego działania w miejscu publicznym. Publiczność zachowania sprawcy polega bowiem na tym, że następuje ono w takich warunkach, że może być dostrzeżone przez niedającą się określić liczbę bliżej niezidentyfikowanych osób. Trafnie przy tym rzeczzone (obie) apelacje podkreślają, że chodzi o ocenę dokonywaną *in concreto*” (orzeczenia sądów powszechnych dostępne są: <http://www.orzeczenia.ms.gov.pl>).

5.5. Pogląd Sądu Najwyższego, wyrażony w uchwale z 1973 r., stanowi również dla doktryny punkt odniesienia podczas wykładni przesłanki „działa publicznie”, użytej w obecnej definicji występku o charakterze chuligańskim (art. 115 § 21 k.k.). J. Raglewski, powołując się na uchwałę z 1973 r., stwierdził, że przesłanka ta zachodzi wówczas, gdy bądź ze względu na miejsce działania, bądź ze względu na okoliczności i sposób działania sprawcy jego zachowanie się jest lub może być dostępne (dostrzegalne) dla nieokreślonej liczby osób, przy czym sprawca, mając świadomość tej możliwości, co najmniej na to się godzi. Zastrzegł przy tym, że pojęcie „działania publicznego” należy odróżnić od pojęcia „miejsce publiczne”, które oznacza miejsce swobodnie dostępnej nieokreślonej liczbie osób (J. Raglewski, *Podstawa nadzwyczajnego obostrzenia kary z art. 57a k.k. Występek o charakterze chuligańskim*, [w:] *System prawa karnego. Nauka o karze. Sądowy wymiar kary. Tom V*, red. T. Kaczmarek, Warszawa 2015, s. 484). Na uchwałę z 1973 r. powoływali się również inni autorzy (m.in.: J. Majewski, komentarz do art. 115 § 21 k.k., [w:] *Kodeks...*, s. 1442, uwaga nr 10; A. Szczekała, *Chuligański...*, s. 81 i 82). A zatem, sprawca działa „publicznie” (w rozumieniu art. 115 § 21 k.k.) wówczas, gdy czyn sprawcy – z uwagi na miejsce, okoliczności lub sposób jego popełnienia – może być dostrzeżony przez większą, bliżej nieoznaczoną liczbę osób. Przy czym do spełnienia tej przesłanki nie wystarcza, żeby sprawca działał w miejscu publicznym (zamiast wielu: P. Daniluk, komentarz do art. 115, [w:] *Kodeks...*, s. 754, uwaga nr 231).

Na marginesie Trybunał zauważył, że znamię „publicznego” charakteru działania podobnie rozumiane jest też na gruncie innych przepisów k.k. Na przykład, przestępstwo znieważania „publicznie” Narodu albo państwa polskiego, o którym mowa w art. 133 k.k., ma miejsce wówczas, gdy sprawca podejmuje zachowanie w miejscu, które jest dostępne dla nieokreślonego bliżej liczebnie i rodzajowo kręgu osób. Warunek „publiczności” spełnia sama możliwość dostrzeżenia, przez bliżej nieoznaczoną liczbę osób, zachowania sprawcy ze względu na miejsce jego podjęcia, sposób lub okoliczności. Nie jest konieczne, aby w konkretnym przypadku zachowanie się sprawcy było dostrzeżone rzeczywiście przez większą liczbę osób, przy czym określenie „publicznie” nie może być utożsamiane z pojęciem „w miejscu publicznym” (tak: P. Kardas, komentarz do art. 133, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. A. Zoll, Warszawa 2013, s. 162, uwaga nr 26 i 27; A. Michalska-Warias, komentarz do art. 133, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2013, s. 330, uwaga nr 3). Znamienne jest, że J. Wojciechowska, analizując znamię „publicznego” znieważenia Narodu, odsyła do stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale z 1973 r., w której dokonał on wykładni działania „publicznego” na potrzeby definicji występku o charakterze chuligańskim z art. 120 § 14 d.k.k. (J. Wojciechowska, komentarz do art. 133, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz* red. A. Wąsek, R. Zawłocki, Warszawa 2010, t. I, s. 87, uwaga nr 4).

5.6. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Trybunał stwierdził, że w orzecznictwie i doktrynie utrwalił się sposób rozumienia cechy działania publicznego, przyjęty w uchwale z 1973 r. Z tych względów nie można, zdaniem Trybunału, podzielić zarzutu, jakoby element definicji występku o charakterze chuligańskim, dotyczący działania „publicznego”, miał charakter niedookreślony w stopniu, który uzasadnia orzeczenie niekonstytucyjności z uwagi na wymagania wynikające z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 Konstytucji. W świetle przywołanego orzecznictwa i doktryny nie sposób zasadnie twierdzić, że pojęcie działania „publicznego” nie jest możliwe do ustalenia, z użyciem odpowiednich reguł wykładni, w procesie stosowania instytucji występku o charakterze chuligańskim.

6. Przesłanka działania „bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu”.

6.1. Przesłanka działania „bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu” – jako element definicji pojęcia „występek o charakterze chuligańskim” – użyta została zarówno w art. 120 § 14 d.k.k., jak i w art. 115 § 21 k.k. Jedyną różnicą co do sposobu ujęcia tej przesłanki polega na tym, że w aktualnej definicji pominięto kryterium „w rozumieniu powszechnym”. Antycypując dalsze rozważania, Trybunał dostrzegł jednak, że – mimo tej zmiany – ustalenia, jakie zostały poczynione w orzecznictwie i doktrynie na gruncie art. 120 § 14 d.k.k., pozostały zasadniczo aktualne.

6.2. W orzecznictwie wypracowanym na podstawie art. 120 § 14 d.k.k. Sąd Najwyższy przyjmował, że o tym, czy sprawca działał „bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu”, decydować miało nie kryterium subiektywne (odczucia sprawcy), lecz kryterium obiektywne (zob. wyrok SN z 7 grudnia 1971 r., sygn. akt V KRN 440/71, Lex nr 16647). Nie miały zatem znaczenia poglądy czy przekonania sprawcy. Kwestia tego, czy powód działania sprawcy był *in concreto* „oczywiście błędny” (w rozumieniu powszechnym), miała być rozstrzygana na tle porównania wagi przyczyny zewnętrznej (np. uprzedniego niewłaściwego zachowania się pokrzywdzonego), która pobudziła sprawcę do przestępnego działania, z rodzajem i sposobem działania. Jeżeli porównanie tych faktów prowadziło do wniosku, że działanie sprawcy było reakcją rażąco niewspółmierną w stosunku do przyczyny zewnętrznej, to należało uznać, że w rozumieniu powszechnym powód działania sprawcy był oczywiście błędny (zob. wyrok SN z 25 października 1974 r., sygn. akt Rw 496/74, Lex nr 18917).

Na gruncie obowiązującego art. 115 § 21 k.k. orzecznictwo sądowe w zakresie dotyczącym wykładni pojęcia działania „bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu” jest nader skromne. Kwestię tę rozważał Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z 31 października 2012 r. (sygn. akt II AKa 121/12, Lex nr 1239834). Swoje ustalenia oparł – co symptomatyczne – na dorobku orzecznictwa i doktryny, wypracowanym na gruncie art. 120 § 14 d.k.k. W wyroku tym Sąd Apelacyjny stwierdził, że ustawodawca, definiując występek o charakterze chuligańskim w art. 115 § 21 k.k., nieznacznie tylko zmodyfikował definicję z art. 120 § 14 d.k.k., toteż aby dokonać prawidłowej wykładni art. 115 § 21 k.k., należy odwołać się do ugruntowanego wówczas stanowiska orzecznictwa i doktryny. Odnosząc się wprost do przesłanki działania „bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu”, Sąd Apelacyjny podkreślił, że decydujące znaczenie ma rozumienie powszechne. Natomiast dla oceny istnienia i wagi powodu zachowania sprawcy jego poglądy nie mają istotnego znaczenia. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, „[p]rzesłanka «działania bez powodu» odnosi się do motywacji (pobudek) podjętego działania. Ma ona charakter subiektywny, ale oceniana powinna być na podstawie przyjmowanych w społeczeństwie kryteriów, ocen i wartości. Oznacza to, że jeśli w świetle ocen społecznych, agresywnego działania sprawcy nie da się niczym wytłumaczyć, to należy uznać, że zostało ono podjęte bez powodu”. Na zakończenie swoich rozważań Sąd Apelacyjny stwierdził, że „[i]stnienie powodu należy oceniać w świetle kryteriów przedmiotowo-podmiotowych, a zatem działanie «bez powodu» to takie, które nie miało, w rozumieniu powszechnym, uzasadnienia w obiektywnej rzeczywistości, chociaż sprawca w subiektywnym odczuciu, działał z jakiegoś powodu”.

Tym samym Sąd Apelacyjny przyjął, że mimo zmiany sposobu ujęcia przesłanki działania „bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu”, polegającej na pominięciu kryterium „w rozumieniu powszechnym”, decydujące znaczenie dla ustalenia, czy przesłanka ta została spełniona, nie mają pobudki (poglądy) sprawcy, lecz owo „powszechne rozumienie” – tzn. zewnętrzna (obiektywna) ocena działania sprawcy w świetle wartości, kryteriów i ocen przyjmowanych w społeczeństwie. Tym samym Sąd Apelacyjny uznał adekwatność dorobku judykatoryjnego i doktryny, wypracowanego na gruncie art. 120 § 14 d.k.k., do wykładni omawianej przesłanki na potrzeby kwalifikacji czynu w świetle art. 115 § 21 k.k.

Analogicznie na kwestię tę zapatrywał się Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, który w wyroku z 16 września 2014 r. (sygn. akt VI Ka 94/14; <http://www.orzeczenia.ms.gov.pl>) wskazał – z powołaniem się na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w przywołanym wyżej wyroku z 25 października 1974 r. (sygn. akt Rw



496/74) – że: „[w]ystępek o charakterze chuligańskim definiowany jest przez przepis art. 115 § 21 k.k. Określona tam przesłanka działania sprawcy bez powodu lub z oczywiście błahego powodu odnosi się do motywacji (pobudek) podjętego działania. Ma ona charakter subiektywny, lecz oceniana być powinna jednak na podstawie przyjmowanych w społeczeństwie kryteriów ocen. W art. 120 § 14 dawnego k.k. użyto dodatkowo określenia «w rozumieniu powszechnym» bez powodu, które w art. 115 § 21 k.k. pominięto, z czego jednak nie można wnioskować, że ustawodawca miał zamiar wyeliminowania takiego rozumienia omawianej przesłanki. Zachowanie sprawcy wypełniające tę przesłankę ma miejsce wtedy, gdy w świetle ocen społecznych agresywne zachowanie sprawcy nie da się niczym wytłumaczyć, jest bez powodu (przykładowo atakuje przypadkowo spotkanego przechodnia, bezmyślnie niszczy cudzą rzecz) lub gdy powód tego zachowania jest błahy, rażąco nieadekwatny do przyczyny, która go wywołała (przykładowo bije człowieka za to, że zwrócił mu uwagę na zbyt głośne zachowanie się w miejscu publicznym, niszczy urządzenie użyteczności publicznej, gdyż odczuwa złość za rzekome krzywdy czy brak pracy). W każdym razie nieadekwatność agresywnego zachowania określa porównanie obiektywnych cech tego zachowania z bodźcem (powodem), który je wywołał (...)”.

6.3. W podobny sposób przesłanka działania „bez powodu albo z oczywiście błahego powodu” rozumiana jest przez doktrynę. Jeszcze na gruncie art. 120 § 14 d.k.k. A. Grześkowiak zwracała uwagę na konieczność dokonania swoistego wyważenia, z jednej strony, przyczyny zewnętrznej działania sprawcy danego czynu oraz, z drugiej strony, okoliczności (sposobu) popełnienia tego czynu. W jej ocenie, „[d]ziałanie bez powodu albo z oczywiście błahego powodu oznacza pobudkę działania, ale element ten jest ustalony na podstawie obiektywnego kryterium – rozumienia powszechnego, co zakłada ocenę wyprowadzoną z porównania wagi przyczyny, która spowodowała zachowanie sprawcy, z obiektywnymi cechami tego zachowania (...)” (A. Grześkowiak, [w:] *Prawo karne...*, s. 225). Z kolei zdaniem K. Mioduskiego, „[o] braku powodu do działania mówimy wtedy, gdy nie istnieje świadomy, racjonalny motyw działania, gdy działaniu brak wszelkiej racji (...). O powodzie zupełnie błahym należy mówić wówczas, gdy zachodzi oczywista nieadekwatność reakcji sprawcy do przyczyny zewnętrznej, powodującej działanie, gdy cel, w jakim sprawca działa, nie usprawiedliwia – w rozumieniu powszechnym – w jakimś istotniejszym stopniu drastyczności środków podjętych przez sprawcę dla jego osiągnięcia” (K. Mioduski, komentarz do art. 59, [w:] *Kodeks...*, s. 240, uwaga nr 19). Przy czym, „[d]la oceny istnienia i wagi powodu działania nie są decydujące poglądy i przekonania sprawcy występkę o charakterze chuligańskim” (*ibidem*, uwaga nr 21).

Obecnie ugruntował się pogląd o konieczności wykładni pojęcia działania „bez powodu albo z oczywiście błahego powodu” w świetle ustaleń poczynionych na podstawie art. 120 § 14 d.k.k. – i to mimo pominięcia w definicji ujętej w art. 115 § 21 k.k. kryterium „w rozumieniu powszechnym”. Jak bowiem zauważył J. Majewski, brak w art. 115 § 21 k.k. słów „w rozumieniu powszechnym” nie oznacza, że kwestię istnienia oraz wagi „powodu” należy oceniać, biorąc za wyznacznik punkt widzenia sprawcy z czasu inkryminowanego zachowania (zob. J. Majewski, komentarz do art. 115 § 21, [w:] *Kodeks...*, s. 1442, uwaga nr 11). Jego zdaniem, „[g]dyby tak miało być, zbędny byłby w komentowanym przepisie zwrot «bez powodu», skoro z subiektywnego punktu widzenia sprawcy każde jego zachowanie się zawsze ma jakiś powód (przyczynę). Działanie «bez powodu» to działanie, dla którego w świetle przyjmowanych powszechnie ocen nie można znaleźć żadnego racjonalnego wytłumaczenia, któremu brak wszelkich racji. Z kolei z «oczywiście błahym powodem» działania mamy do czynienia wówczas, gdy działanie to ma wprawdzie racjonalny powód w jakiejś przyczynie zewnętrznej, ale między wagą tej przyczyny a drastycznością reakcji sprawcy na nią zachodzi jaskrawa, rażąca dysproporcja” (*ibidem*, s. 1442 i 1443, uwaga nr 11).

Do tego J. Majewskiego, a także do poglądu Sądu Najwyższego wyrażonego w wyroku z 25 października 1974 r. (sygn. akt Rw 496/74), odwołał się P. Daniluk, który stwierdził, że „[n]ie powinno ulegać wątpliwości, że ocena tej przesłanki musi mieć charakter obiektywny. Oparcie się na kryterium subiektywnym spowodowałyby bowiem, iż w zasadzie nigdy nie można byłoby przyjąć, że sprawca działał bez powodu albo z oczywiście błahego powodu. Osoba realizująca określony czyn zawsze przecież działa w przekonaniu, iż ma ku temu powody, które są na tyle istotne, że uzasadniają podejmowaną działalność” (P. Daniluk, komentarz do art. 115 § 21, [w:] *Kodeks...*, s. 755, uwaga nr 7). Przesłanka działania „bez powodu albo z oczywiście błahego powodu” jest co prawda – zdaniem autora – „trudna do oceny” i może „sprawiać wiele trudności w praktyce”, niemniej „[p]rzyjmując należy, że sprawca działa bez powodu wówczas, gdy w powszechnym odczuciu brak jest przyczyn, które uzasadniałyby podejmowaną aktywność; z kolei z działaniem z oczywiście błahego powodu będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy taka przyczyna zachodzi, lecz – w powszechnym odczuciu – jest mało znacząca (...)” (*ibidem*).

Również inni autorzy odwoływali się w najnowszych publikacjach do ustaleń dokonanych na gruncie art. 120 § 14 d.k.k. przez Sąd Najwyższy (m.in. do wspomnianego kilkakrotnie wyroku z 25 października 1974 r., sygn.

akt Rw 496/74) i doktrynę (m.in. do tez K. Mioduskiego) – zob.: O. Górniok i J. Bojarski, komentarz do art. 115, [w:] *Kodeks...*, s. 758, uwaga nr 71; J. Raglewski, *op.cit.*, s. 484 i 485; W. Zalewski, komentarz do art. 57a, [w:] *Kodeks...*, s. 344, uwaga nr 8.

6.4. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Trybunał stwierdził, że brak jest podstaw do uznania, że pojęcie działania „bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu” ma charakter niedookreślony w stopniu, który uzasadniałby orzeczenie niekonstytucyjności ze względu na naruszenie standardów wynikających z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 Konstytucji.

Mimo odmienności ujęcia tej przesłanki w art. 120 § 14 d.k.k. oraz w art. 115 § 21 k.k., wynikającej z pominięcia kryterium „w rozumieniu powszechnym”, obecnie – w świetle przedstawionych wypowiedzi doktryny i orzecznictwa – dorobek interpretacyjny wypracowany na gruncie d.k.k. pozostaje aktualny. Z przeprowadzonej analizy wynika, w ocenie Trybunału, że nie występują kwalifikowane wątpliwości ani kontrowersje co do sposobu rozumienia przesłanki działania „bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu”, które uniemożliwiałyby stosunkowo jednolite ustalenie jej treści oraz stosowanie.

Sądy dysponują więc odpowiednim instrumentarium, które pozwala dokonać kwalifikacji czynu sprawcy z punktu widzenia kryterium działania „bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu”. Przesłanka ta, zawierająca element ocenny, powinna być stosowana *a casu ad casum* z uwzględnieniem zasad interpretacyjnych i subsumcyjnych właściwych dla prawa karnego, w szczególności z uwzględnieniem reguły, że wszelkie wątpliwości muszą przemawiać „na korzyść” sprawcy, tj. za odstąpieniem od zastosowania nadzwyczajnego obostrzenia kary. W toku postępowania właściwe organy muszą wykazać, czy – w świetle okoliczności danej sprawy, ocenianych z punktu widzenia obiektywnych kryteriów wynikających z wartości aksjologicznych przyjętych w państwie demokratycznym, sprawiedliwym i praworządnym – sprawca miał „powód” do podjęcia inkryminowanego zachowania (mającego znamiona występku stypizowanego w części szczególnej k.k.), a także czy ów powód należy uznać za „błąd” w stopniu „oczywistym”.

Trybunał przypomina w tym miejscu, po pierwsze, że zasada określoności przepisów karnych nie oznacza bezwzględnego zakazu posługiwania się w prawie karnym pojęciami ocennymi (te są zresztą używane powszechnie), oraz, po drugie, że ocenność danego kryterium nie oznacza jego zupełnej dowolności. Organy stosowania prawa mają obowiązek oprzeć swoją ocenę na obiektywnych, uzasadnionych argumentach, które podlegają weryfikacji w toku dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Jak wynika z orzeczeń Sądu Najwyższego, aprobowanych przez doktrynę, dla ustalenia, czy „powód” działania miał charakter „oczywiście błędny”, należy dokonać *in concreto* swoistego testu, polegającego na porównaniu wagi przyczyny zewnętrznej (o ile taka istnieje), która pobudziła sprawcę do działania, z rodzajem i sposobem tego działania. Dopiero stwierdzenie, że działanie sprawcy było reakcją rażąco niewspółmierną (nieproporcjonalną) w stosunku do przyczyny zewnętrznej, rodzi podstawę do kwalifikacji powodu jako „oczywiście błędnego” (zob. przywołany już wyrok SN z 25 października 1974 r., sygn. akt Rw 496/74).

Trybunał podzielił przy tym pogląd wyrażony w stanowisku Sejmu, że znamiona i przesłanki ocenne zawarte w art. 115 § 21 k.k. służą, co do zasady, zawężeniu penalizacji lub zakresu represyjności, a więc działają niejako na korzyść potencjalnego sprawcy. Wyeliminowanie z definicji występku o charakterze chuligańskim przesłanki działania „bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu” prowadziłoby do poszerzenia zakresu „rażenia” analizowanej instytucji nadzwyczajnego obostrzenia kary. Do zastosowania prawnokarnych konsekwencji uznania danego czynu za występki o charakterze chuligańskim wystarczyłoby bowiem udowodnienie, że czyn (wypełniający znamiona jednego z wykroczeń stypizowanych w części szczególnej k.k.) ma charakter umyślny oraz stanowi zamach na jedno z dóbr wymienionych w art. 115 § 21 k.k., a sprawca działał publicznie, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego. Nie byłoby w takim przypadku konieczności dodatkowego dowodzenia, że sprawca działał „bez powodu” albo że ten powód miał charakter „błąd” w stopniu „oczywistym”. Definicja występku o charakterze chuligańskim miałaby wówczas szerszy przedmiotowo zakres.

## 7. Przesłanka „okazywania przez to rażącego lekceważenia porządku prawnego”.

7.1. Przesłanka „okazywania przez to rażącego lekceważenia porządku prawnego” również stanowi trwały element definicji legalnej występku o charakterze chuligańskim w tym sensie, że przewidziana została i w art. 120 § 14 d.k.k., i w art. 115 § 21 k.k. Pewna różnica polega jedynie na tym, że na gruncie d.k.k. chodziło o okazywanie rażącego lekceważenia „podstawowych zasad porządku prawnego”, podczas gdy obowiązujący k.k. stanowi o okazywaniu rażącego lekceważenia „porządku prawnego” w ogólności. Przesłanka ta ma zatem obecnie szersze znaczenie (zob. J. Giezek, komentarz do art. 115 § 21, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2007, s. 782, uwaga nr 11).

Przesłanka „okazywania rażącego lekceważenia porządku prawnego” stanowi *differentia specifica* występku o charakterze chuligańskim. Występkiem o tym charakterze nie jest bowiem każdy umyślny zamach na dobro wskazane w art. 115 § 21 k.k., nawet jeśli sprawca działał publicznie i bez powodu albo z oczywiście błahego powodu. Jak zauważył Sąd Najwyższy, „[a]by o chuligańskim charakterze przestępstwa można było mówić, należy zawsze na tle okoliczności konkretnej sprawy wykazać, że sprawca czynem swoim okazał rażące lekceważenie podstawowych zasad porządku prawnego. Nie każde zaś przestępstwo spośród tych, o których mowa w art. 120 § 14 [d.]k.k., nawet publicznie popełnione, stanowi *eo ipso* owo rażące lekceważenie przez sprawcę zasad porządku prawnego. Nie zawsze będzie też o tym decydować nawet i to, że sprawca działał w rozumieniu powszechnym bez powodu lub z powodu oczywiście błahego, jeśli poza tym ów czyn przestępny sprawcy będzie, obiektywnie rzecz oceniając, stosunkowo błahy i przez to mniej społecznie szkodliwy” (wyrok z 7 maja 1974 r., sygn. akt Rw 236/74, Lex nr 18845; na gruncie art. 115 § 21 k.k. zob. wyrok Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z 14 października 2014 r., sygn. akt VI Ka 360/14, <http://www.orzeczenia.ms.gov.pl>; w literaturze zob.: J. Majewski, komentarz do art. 115 § 21 k.k., [w:] *Kodeks...*, s. 1443, uwaga nr 12).

Tak więc dopiero wykazanie, że czyn sprawcy, będący umyślnym zamachem na jedno z tych dóbr, popełniony publicznie i bez powodu albo z oczywiście błahego powodu, stanowi przejaw rażącego lekceważenia porządku prawnego, przemawia za zastosowaniem wobec sprawcy instytucji nadzwyczajnego obostrzenia kary. Innymi słowy, na surowszą reakcję karną zasługuje dany czyn właśnie z tego względu, że jest on przejawem pogardy („rażącego lekceważenia”) sprawcy dla przyjętego porządku prawnego.

7.2. W literaturze przedmiotu sygnalizuje się, że na gruncie art. 120 § 14 d.k.k. pewne wątpliwości rodziło pytanie, „czy przytoczona okoliczność ma być obiektywną cechą działania sprawcy, wyróżniającą się zdolnością do wywołania u postronnych obserwatorów – w rozumieniu powszechnym – przekonania o rażącym lekceważeniu porządku prawnego, czy też ma ona stanowić pobudkę działania sprawcy, rozumianą jako chęć okazania lekceważenia wspomnianych zasad, co wiązałoby się z koniecznością każdorazowego ustalania subiektywnego nastawienia sprawcy” (R. Zawłocki, *Występek...*, s. 1165, uwaga nr 9). W kwestii tej wielokrotnie wypowiedział się Sąd Najwyższy.

Sąd Najwyższy przyjmował na gruncie d.k.k., że warunkiem *sine qua non* przypisania sprawcy czynu o charakterze chuligańskim było ustalenie w konkretnym przypadku, że przez popełniony czyn sprawca okazał „rażące” lekceważenie podstawowych zasad porządku prawnego, przy czym rażące znaczyło tyle co jaskrawe, rzucające się w oczy czy robiące duże ujemne wrażenie (zob. wyrok z 18 października 1972 r., sygn. akt Rw 1030/72, Lex nr 18536). Zdaniem Sądu Najwyższego, w art. 120 § 14 d.k.k. chodzić miało o zachowanie, które w ocenie obserwujących je osób stanowiło przejaw rażącego lekceważenia, a zatem o czyny zdolne wywołać poważniejsze zgorzniecie lub oburzenie wśród publiczności, w oczach której odbywa się zajście (zob. wyrok z 3 maja 1971 r., sygn. akt Rw 441/71). Przepis ten nie wymagał zatem działania kierunkowego w celu lub z chęci okazania tego rodzaju lekceważenia. Eksponując sposób działania sprawy („publicznie” i „bez powodu lub z oczywiście błahego powodu”), oceniany obiektywnie (w rozumieniu powszechnym), ustawodawca uznawał taki sposób działania za symptom rażącego lekceważenia podstawowych zasad porządku prawnego, niezależnie od tego, do czego w danym przypadku sprawca dążył i jaki konkretnie cel zamierzał osiągnąć (zob. wyrok SN z 25 stycznia 1972 r., sygn. akt V KRN 400/71, Lex nr 21455). Zdaniem Sądu Najwyższego, „[n]ie należy zatem do istoty chuligańskiego charakteru przestępstwa pobudka działania sprawcy w postaci chęci okazania lekceważenia dla zasad współżycia społecznego i porządku prawnego, wystarczy, jeżeli działanie sprawcy stanowi w powszechnym rozumieniu rażące lekceważenie podstawowych zasad tego porządku” (uchwała 7 sędziów SN z 27 lipca 1972 r., sygn. akt VI KZP 57/71). Przesłankę okazywania rażącego lekceważenia należało zatem rozumieć w sposób obiektywny, niezależnie od subiektywnych odczuć sprawcy, gdyż – jak podkreślał Sąd Najwyższy – „[w]ymieniony przepis bowiem nie mówi: «chcąc okazać przez to (...)», lecz stwierdza: «okazuje przez to (...) rażące lekceważenie wspomnianych zasad»” (wyrok SN z 20 czerwca 1979 r., sygn. akt V KRN 131/79).

Na gruncie obecnego art. 115 § 21 k.k. orzecznictwo sądowe w zakresie przesłanki okazywania „rażącego lekceważenia porządku prawnego” jest dość skąpe, niemniej Trybunał odnotowuje uwagi Sądu Najwyższego, poczynione w postanowieniu z 23 listopada 2011 r. (sygn. akt V KK 220/11, Lex nr 1095967). Sąd Najwyższy rozważał w postępowaniu kasacyjnym zarzuty dotyczące zakwalifikowania czynu skazanego jako występku o charakterze chuligańskim. Podzielił on w tym zakresie zapatrywania sądu odwoławczego. Jak wskazał Sąd Najwyższy: „[s]ądy, biorąc pod uwagę ustalone okoliczności faktyczne sprawy, analizowały je w odniesieniu do definicji chuligańskiego charakteru czynu zawartej w art. 115 § 21 k.k. Wywody te, wbrew twierdzeniom kasacji, są wyczerpujące i kompletne. Sąd odwoławczy wskazał także dlaczego uznał działanie skazanego za demonstrowujące rażące lekceważenie porządku prawnego. Wniosek taki wynikał z kompleksowej oceny okoliczności zdarzenia i zachowania skazanego. Tak właśnie oceniać należy spełnienie tej przesłanki z art. 115 § 21 k.k. Strona

podmiotowa czynu z reguły znajduje swe odbicie w zachowaniu sprawcy. Ewentualne deklaracje skazanego, co do motywów działania i celów, jakie chciał osiągnąć, są tylko jednym z elementów, który brany powinien być pod uwagę w procesie oceny, czy sprawca swym zachowaniem okazał rażące lekceważenie porządku prawnego”.

Tym samym Sąd Najwyższy zdaje się przyjmować, że zasadnicze znaczenie dla ustalenia, czy sprawca, dokonując umyślnego zamachu na jedno z dóbr wskazanych w art. 115 § 21 k.k., działając publicznie i bez powodu albo z oczywiście błahego powodu, okazał „przez to” swoje zachowanie rażące lekceważenie porządku prawnego, ma „kompleksowa ocena okoliczności zdarzenia i zachowania skazanego”. Strona podmiotowa, dotycząca ewentualnych motywów i celów działania sprawcy, stanowić może tylko jeden z elementów oceny (obiektywnej) całokształtu okoliczności czynu.

Podobnie przesłanka ta została wyłożona przez Sąd Okręgowy w Białymstoku, który w wyroku z 24 października 2014 r. (sygn. akt VIII Ka 689/14; źródło: [www.orzeczenia.ms.gov.pl](http://www.orzeczenia.ms.gov.pl)) stwierdził, że: „koniecznym znamię czynu o charakterze chuligańskim jest to, aby sprawca przez swój czyn okazał w szczególności rażące lekceważenie porządku prawnego. Nie chodzi tu jednak o motywację sprawcy, rozumianą jako chęć okazania lekceważenia tych zasad, ale wydzźwięk jego czynu w otoczeniu, które zetknęło się z czynem. Ta przesłanka jest spełniona wówczas, gdy sprawca, podejmując bezprawne zachowanie, nie liczy się z interesem jednostkowym lub całej zbiorowości, przy czym owo lekceważenie odbiega znacznie od przeciętności, jest rażące (...)”.

7.3. Pod rządami d.k.k. w doktrynie pojawiła się koncepcja, zgodnie z którą przesłanka „rażącego lekceważenia podstawowych zasad porządku prawnego” miałyby sprowadzać się do tzw. antyspołecznego nastawienia sprawcy (zob. W. Mąciór, glosa do uchwały SN z 14 września 1972 r., VI KZP 39/72, „Państwo i Prawo”, z. 4/1973, s. 178 i 179; *Idem*, glosa do wyroku SN z 20 czerwca 1979 r., V KRN 131/79, s. 146; J. Schwacha, glosa do wyroku SN z 20 czerwca 1979 r., V KRN 131/79, „Państwo i Prawo”, z. 10/1980, s. 148-151). Do koncepcji tej nawiązuje się też w najnowszej literaturze przedmiotu. Zdaniem J. Majewskiego, „[o] okazaniu przez sprawcę rażącego lekceważenia porządku prawnego wolno mówić tylko wówczas, gdy popełnienie występku publicznie i bez powodu (z oczywiście błahego powodu) stanowi wyraz względnie trwałego negatywnego nastawienia sprawcy do tego porządku” (J. Majewski, komentarz do art. 115 § 21 k.k., [w:] *Kodeks...*, s. 1443, uwaga nr 12; zob. także: T. Bojarski, komentarz do art. 115, [w:] *Kodeks...*, s. 285, uwaga nr 21).

Trybunał uznał jednak za dominujące w doktrynie stanowisko, które jest zbieżne z poglądem przyjętym przez Sąd Najwyższy – a mianowicie: o tym, czy konkretny czyn wypełniał znamiona czynu chuligańskiego, decydować powinny elementy związane bezpośrednio z tym czynem, takie jak miejsce, rodzaj i okoliczności zajścia (zob. Z. Kocel-Krekora, *Jeszcze o istocie chuligaństwa. Na marginesie glos W. Mącióra i J. Schwachy*, „Państwo i Prawo”, z. 3/1981, s. 107 i 108). Tak więc o charakterze chuligańskim decydują nie subiektywne przeżycia sprawcy, ale obiektywny wydzźwięk zachowania relatywizowany do „opinii społecznej” (zob. A. Grześkowiak, [w:] *Prawo karne...*, s. 226). Chodzi o określoną „właściwość działania”, wyrażającą się w tym, że zachowanie sprawcy jest „obiektywnie zdadne do wywołania oburzenia, lęku lub zgorzenia u nieuprzedzonego obserwatora, mającego właściwą postawę względem podstawowych zasad porządku prawnego. (...) Nie chodzi tu o pobudkę sprawcy jako chęć okazania lekceważenia wspomnianych zasad, lecz o obiektywną wymowę działania, jego wydzźwięk w środowisku, które zetknęło się z czynem” (K. Mioduski, komentarz do art. 59, [w:] *Kodeks...*, s. 241, uwaga nr 23).

W taki też sposób przesłanka okazywania „rażącego lekceważenia porządku prawnego” ujmowana jest również w najnowszej literaturze przedmiotu. Zdaniem W. Zalewskiego, „[i] w tym punkcie opowiedzieć należy się za ujęciem przedmiotowym. To nie motywacja sprawcy w postaci chęci okazania lekceważenia elementarnych zasad porządku prawnego, lecz obiektywna wymowa jego działania oraz oddźwięk w środowisku powinien decydować o uznaniu lekceważenia za rażące. (...) Rezonans społeczny takich działań w postaci lęku, gniewu, zgorzenia lub oburzenia winien, zdaniem prawodawcy, znaleźć odpowiedź w postaci surowej represji karnej skierowanej wobec sprawcy” (W. Zalewski, komentarz do art. 57a, [w:] *Kodeks...*, s. 345, uwaga nr 9).

Jednocześnie w doktrynie – podobnie jak w orzecznictwie Sądu Najwyższego – nie wyklucza się potrzeby uwzględnienia elementu strony podmiotowej podczas oceny, czy przez swoje zachowanie sprawca okazał rażące lekceważenie porządku prawnego. Jak zaznacza P. Daniluk, „[d]ziałanie sprawcy musi więc uzewnętrzniać, że nie przywiązuje on wagi, nie ma szacunku dla wyznaczanych przez prawo reguł postępowania. Oceny tej przesłanki powinno się dokonywać z uwzględnieniem zarówno elementów obiektywnych, jak i subiektywnych” (P. Daniluk, komentarz do art. 115, [w:] *Kodeks...*, s. 755, uwaga nr 233).

7.4. Trybunał dostrzegł, że przesłanka okazywania „rażącego lekceważenia porządku prawnego” może w praktyce rodzić pewne trudności interpretacyjnej oraz aplikacyjne. Nie jest jednak tak, że organ stosowania prawa nie jest w stanie ustalić, za pomocą odpowiednich technik wykładni, treści tej przesłanki ani dokonać stosownej kwalifikacji czynu sprawcy.

Jak wynika z przedstawionej analizy, zasadniczo przyjmuje się w orzecznictwie i doktrynie, że o uznaniu czynu za występki o charakterze chuligańskim przesądza przede wszystkim to, czy – z uwagi na całokształt okoliczności danego czynu – obiektywny wydzźwięk tego zachowania, relatywizowany do kryterium „opinii społecznej”, pozwala przyjąć, że mamy do czynienia z okazywaniem „rażącego lekceważenia porządku prawnego”. Decydującego znaczenia nie ma zatem pobudka (motywacja) sprawcy, choć nie jest tak, że strona podmiotowa (motywacyjna) nie jest w ogóle brana pod uwagę. Jeśli sprawca dokonał czynu zabronionego z intencją (w celu) zmanifestowania pogardy dla porządku prawnego, to tym bardziej okazał on „przez to” swoje zachowanie rażące lekceważenie porządku prawnego. Nawet jednak brak tego typu motywacji nie wyklucza możliwości kwalifikacji czynu jako występków o charakterze chuligańskim z uwagi na inne okoliczności jego popełnienia, świadczące – w odbiorze zewnętrznym – o rażącym lekceważeniu porządku prawnego. Zdaniem Trybunału, w orzecznictwie i doktrynie nie zachodzą w tym zakresie istotne kontrowersje czy rozbieżności. Korzystając z dorobku, wypracowanego w znacznej mierze jeszcze na gruncie art. 120 § 14 d.k.k., organy stosowania prawa mają możliwość ustalenia znaczenia pojęcia „okazywania przez to rażącego lekceważenia porządku prawnego”.

Trybunał stwierdził przy tym, że znaczenie poszczególnych słów i pojęć użytych do skonstruowania tego elementu definicji legalnej występków o charakterze chuligańskim, a zatem: „porządek prawny”, „lekceważenie”, „rażące”, da się ustalić na podstawie analizy słownikowej. Nie trzeba zatem ich szczegółowo wyjaśniać.

Trybunał podkreślił raz jeszcze, że przesłanka okazywania rażącego lekceważenia porządku prawnego – jako *differentia specifica* występków o charakterze chuligańskim – jest przesłanką ograniczającą zakres zastosowania konsekwencji prawno-karnych wynikających z tej instytucji nadzwyczajnego obostrzenia kary. Ustawodawca przewidział, że surowiej potraktowani zostaną sprawcy tych tylko występków, którzy przez swoje zachowanie okazali rażące lekceważenie porządku prawnego. Gdyby zrezygnować z tej przesłanki, instytucja nadzwyczajnego obostrzenia kary objęłaby wszystkie przypadki dopuszczenia się przez sprawcę, działającego publicznie i bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu, umyślnego zamachu na dobra prawne określone w art. 115 § 21 k.k., bez względu na to, czy sprawca okazałby przez to rażące lekceważenie porządku prawnego, czy też nie.

Biorąc zatem pod uwagę, że na gruncie językowym nie jest nadmierne utrudnione ustalenie znaczenia słów i pojęć „rażące”, „lekceważenie” i „porządek prawny”, a także że istnieje wieloletni dorobek orzecznictwa i doktryny, z którego organy stosowania prawa mogą czerpać wskazówki interpretacyjne, nie ma – zdaniem Trybunału – podstaw do stwierdzenia, że analizowana przesłanka jest niedookreślona w stopniu, który przemawiałby za orzeczeniem niekonstytucyjności ze względu na naruszenie standardów wynikających z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 Konstytucji.

## 8. Uwagi końcowe.

8.1. Merytoryczne rozstrzygnięcie kwestii zgodności art. 115 § 21 k.k. (w zaskarżonej części) z zasadą określoności przepisów prawa karnego (art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 Konstytucji) wymagało oceny, czy poszczególne elementy definicji legalnej „występków o charakterze chuligańskim”, a także ich kumulacja, nie rodzą niejasności i nieprecyzyjności w stopniu, który uniemożliwia spójną wykładnię oraz spójne stosowanie tej instytucji nadzwyczajnego obostrzenia kary. Trybunał uwzględnił przy tym zarówno specyfikę wzorców kontroli, które nie oznaczają bezwzględnie zakazu posługiwania się zwrotami niedookreślonymi i ocennymi w przepisach prawa karnego, jak i specyfikę samego przedmiotu kontroli, który – jako definicja legalna – z istoty służyć ma zapobieganiu dowolności stosowania przepisów karnych.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania, Trybunał stwierdził, że nie dopatrywał się naruszenia standardów określoności przepisów prawa karnego w stopniu, który uzasadniałby konieczność orzeczenia niekonstytucyjności art. 115 § 21 k.k. w części zakwestionowanej przez skarżącego. Terminy, jakimi posłużył się ustawodawca, konstruując definicję legalną występków o charakterze chuligańskim, albo są terminami powszechnie używanymi w przepisach prawa karnego (w szczególności pojęcie „działania publicznego”), albo – jako terminy ocenne (działanie „bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu” oraz okazywanie „rażącego lekceważenia porządku prawnego”) – nie odbiegają stopniem ogólności od terminów używanych w prawie karnym, które były już przedmiotem oceny Trybunału, i które przeszły pozytywnie kontrolę konstytucyjności (np. „przemoc wobec osoby” – zob. wyrok z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; „(nie)prawda” – zob. wyrok z 12 września 2005 r. o sygn. SK 13/05; „w inny podobny sposób” – zob. wyrok z 22 czerwca 2010 r., sygn. SK 25/08).

Skarżący nie udowodnił, że skumulowanie w art. 115 § 21 k.k. wszystkich trzech zaskarżonych elementów definicji („działanie publiczne”, „bez powodu albo z oczywiście błędnego powodu”, a także „okazywanie przez to rażącego lekceważenia porządku prawnego”) miało w praktyce sądów powszechnych i organów ścigania

prowadzić do dowolności kwalifikowania czynu jako występku o charakterze chuligańskim. Dowody przedstawione przez skarżącego oraz Prokuratora Generalnego nie pozwalają uznać, że zachodzi zjawisko „nadużycia” definicji z art. 115 § 21 k.k. w celu represjonowania przez te organy zachowań innych niż te, które miały być – w założeniu ustawodawcy – objęte odrębną regulacją, przewidującą szczególny reżim karania za występki o charakterze chuligańskim, tj. przestępstw drobnych, o znacznym ładunku społecznej szkodliwości, społecznie dolegliwych zwłaszcza ze względu na nagminność występowania (zob. s. 2 uzasadnienia projektu ustawy z 2006 r.). Po pierwsze, analizowana instytucja stosowana jest wyjątkowo rzadko. W toku rozprawy przedstawiciel Prokuratora Generalnego przedstawił dane za 2013 r., z których wynika, że na 1 140 000 wszczętych postępowań przygotowawczych, z kwalifikacją karną z art. 57a § 1 k.k. wszczęto zaledwie 1 932 postępowania w skali całego kraju, co daje niewiele ponad 1%. Jednocześnie orzekanie kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania stało się – wbrew literalnemu brzmieniu art. 69 § 4 k.k. – zasadą, a nie wyjątkiem. Po drugie, jako występki o charakterze chuligańskim kwalifikowane są najczęściej czyny polegające na znieważeniu funkcjonariusza na służbie lub naruszeniu jego integralności cielesnej, popełnione m.in. przez tzw. pseudokibiców w związku z imprezą sportową (zob. K. Dyl, *op.cit.*, s. 53 i 54). Trybunał dostrzegł formułowane w literaturze przedmiotu wątpliwości co do realnej funkcji instytucji występku o charakterze chuligańskim, w tym zarzut, że instytucja ta stała się głównie dodatkowym środkiem ochrony funkcjonariuszy publicznych (Policji). Nawet jednak przy takim założeniu nie sposób twierdzić, że wzmocniona ochrona prawna funkcjonariuszy, interweniujących w celu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego, a także zdrowia i mienia osób trzecich, nie służy realizacji celów zakładanych przez ustawodawcę. Dowodzą tego choćby okoliczności sprawy, na tle której wniesiona została skarga rozpoznawana w niniejszym postępowaniu.

Trybunał podzielił pogląd, że „[n]ie jest sprawą prostą – jeżeli w ogóle możliwą – sformułowanie takiej definicji chuligaństwa, która w sposób jednoznaczny podkreślałaby wszystkie cechy istotne i tylko cechy istotne tego zjawiska, i która byłaby w pełni operatywna, tzn. umożliwiałaby w każdym wypadku trafne rozpoznanie tego zjawiska i odróżnienie go od innych zjawisk, a zwłaszcza od zjawisk zbliżonych” (W. Mąciór, *glosa do uchwały SN z 14 września 1972 r., VI KZP 39/72*, s. 178). Należy jednak wskazać, że zamieszczenie definicji legalnej w tekście k.k. ogranicza swobodę interpretacyjną organów stosowania prawa (sądów). Art. 115 § 21 k.k. rodzi nakaz uwzględnienia przez te organy kryteriów występku o charakterze chuligańskim wskazanych w definicji ustawowej. Jednocześnie jednak z ogólnych reguł wykładni przepisów karnych wynika zakaz stosowania wykładni rozszerzającej oraz nakaz rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych „na korzyść” oskarżonego. Uchylenie art. 115 § 21 k.k., w drodze stwierdzenia niekonstytucyjności, prowadziłoby do tego, że wykładnia pojęcia „występek o charakterze chuligańskim” na potrzeby art. 57a k.k. i art. 69 § 4, określających konsekwencje popełnienia tego rodzaju występku, dokonywana byłaby bez kryteriów narzuconych przez ustawodawcę.

8.2. W tym miejscu Trybunał raz jeszcze podkreśla, że przedmiotem rozpoznania w niniejszym postępowaniu był wyłącznie problem dochowania standardów określoności (precyzyjności oraz komunikatywności) przepisów karnych podczas konstruowania definicji legalnej ujętej w art. 115 § 21 k.k. Skarżący formułował co prawda uwagi dotyczące niecelowości i nieproporcjonalności instytucji nadzwyczajnego obostrzenia kary, jaką jest występek o charakterze chuligańskim. Tego typu zarzuty odnosił jednak zasadniczo do tych przepisów, które określają zasady wymiaru kary za występki o charakterze chuligańskim. Tymczasem jego skarga konstytucyjna, ze względu na formalnych, została zdyskwalifikowana na etapie wstępnego rozpoznania w zakresie, w jakim odnosiła się do kwestii zgodności art. 57a § 1 i art. 69 § 4 k.k. z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Unieвозмоżliwiło to dokonanie kontroli całej instytucji występku o charakterze chuligańskim w świetle zakazu nadmiernej ingerencji w sferę wolności osobistej.

Nie wdając się zatem w rozważania na temat tego, czy zachowanie tej instytucji jest celowe i uzasadnione oraz czy odpowiada nakazowi proporcjonalności, Trybunał pragnie przypomnieć, że to do ustawodawcy należy w pierwszej kolejności dokonanie wyboru instrumentów prawa karnego najbardziej właściwych do realizacji zakładanych przez niego celów penalnopolitycznych. Przede wszystkim na ustawodawcy ciąży bowiem obowiązek realizacji celów państwa wskazanych w art. 5 Konstytucji, do których należy zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, obejmującego też ochronę przed zamachami na godność, wolność i własność obywateli (zob. wyrok pełnego składu z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128). Dobór właściwych środków zapobiegania oraz zwalczania przestępczości jest więc, w zasadzie, sprawą ustawodawcy. W tym zakresie dysponuje on swobodą regulacyjną, której granice wyznaczają – co oczywiste – postanowienia Konstytucji (zob. wyrok z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00; w najnowszym orzecznictwie zob. przywoływane już wyroki o sygn. K 15/13 oraz P 20/10). Interwencja Trybunału byłaby konieczna dopiero wówczas, gdyby ustawodawca przekroczył zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stałoby się naruszenie postanowień Konstytucji, w tym zasady proporcjonalności regulacji do celu (zob. wyrok

z 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75). Orzeczenie przez Trybunał niekonstytucyjności ze względu na nieadekwatność, nieefektywność albo nadmierność (nieproporcjonalność) danej instytucji prawa karnego wymagałoby przedstawienia przez podmiot inicjujący postępowanie takich argumentów, które pozwoliłyby stwierdzić brak osiągnięcia celów zakładanych przez ustawodawcę, a nadto – drastyczne naruszenie tych celów przez kwestionowane przepisy lub występowanie rażących skutków ubocznych wprowadzonej regulacji w związku z wartością celu, do którego ta regulacja zmierza (zob. wyrok o sygn. P 8/10). Samodzielnej podstawy stwierdzenia niekonstytucyjności nie może w żadnej mierze stanowić argument o „PRL-owskiej genezie” instytucji. Ta sama instytucja prawna, funkcjonująca w innym otoczeniu normatywnym i aksjologicznym, może bowiem służyć realizacji zupełnie innych celów niż te, które były pierwotnie zakładane.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

82

### WYROK

z dnia 16 czerwca 2015 r.  
**Sygn. akt K 25/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

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

Mirosław Granat – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca  
Wojciech Hermeliński  
Marek Kotlinowski  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 czerwca 2015 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 16a ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.) z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 36 § 5 i 6 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 32 ust. 1 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 203f – art. 203x ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 24, art. 65 ust. 5, art. 20 oraz art. 32 Konstytucji,
- 4) art. 203n § 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 5) art. 203o § 2 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 64 ust. 2 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji,
- 6) art. 203u § 1 w związku z art. 203u § 4 i 5 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- 7) art. 203u § 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 16a ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1443 oraz z 2015 r. poz. 201) jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 58 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 26 czerwca 2015 r. w Dz. U. poz. 891.

2. Art. 36 § 5 i 6 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 203n § 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy zawiadomienia przez ogłoszenie, jest niezgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 203o § 2 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

5. Art. 203u § 1 zdanie drugie ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

6. Art. 203u § 4 i 5 oraz art. 203w § 4 ustawy powołanej w punkcie 1:

a) w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości żądania ponownej wyceny wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich oraz wniesienia powództwa o ustalenie wartości wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich, są niezgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji,

b) w pozostałym zakresie, są zgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

7. Art. 203u § 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

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

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

## UZASADNIENIE

### I

1. We wniosku z 28 maja 2012 r. grupa posłów na Sejm (dalej: wnioskodawca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją szeregu przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze lub pr. spółdz.), które zostały wprowadzone lub zmienione przez art. 2 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622). W *petitum* wnioskodawca zarzucił niezgodność:

– art. 16a pr. spółdz. z art. 2 (zasada określoności prawa oraz zasada prawidłowej legislacji wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego), z art. 32 ust. 1 (zasada równości wobec prawa), z art. 21 ust. 1 (zasada ochrony własności i prawa dziedziczenia) oraz z art. 64 ust. 1 Konstytucji (w szczególności prawo dziedziczenia),

– art. 36 § 5 i 6 pr. spółdz. z art. 32 ust. 1 (równość wobec prawa) oraz z art. 58 ust. 1 Konstytucji (wolność zrzeszania się),

– art. 203f – art. 203x pr. spółdz. z art. 24 (zasada ochrony pracy), z art. 65 ust. 5 (obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia), z art. 20 (zasada społecznej gospodarki rynkowej, opartej w szczególności na solidarności, współpracy i dialogu partnerów społecznych) oraz z art. 32 Konstytucji (równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny),

– art. 203n § 3 pr. spółdz. z art. 2 (zasada określoności prawa wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego) oraz z art. 58 ust. 1 Konstytucji (wolność zrzeszania się),

– art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. z art. 64 ust. 2 (równa dla wszystkich ochrona własności i praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia) oraz z art. 21 ust. 2 Konstytucji (wywłaszczenie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem),

– art. 203u § 1 w związku z art. 203u § 4 i 5 pr. spółdz. z art. 64 ust. 2 Konstytucji (równa ochrona w szczególności praw majątkowych),

– art. 203u § 3 pr. spółdz. z art. 2 (zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego) oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji (zakaz zamykania przez ustawę drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw).



1.1. W pierwszej kolejności wnioskodawca zakwestionował dwa przepisy umiejscowione wśród przepisów ogólnych („przepisów wspólnych”) prawa spółdzielczego.

Pierwszy z nich dotyczy zasad dziedziczenia udziałów po śmierci członka spółdzielni. Art. 16a pr. spółdz. wprowadził możliwość dziedziczenia udziałów tylko przez spadkobiercę będącego już członkiem spółdzielni albo jeśli złożył on deklarację członkowską. Zdaniem wnioskodawcy, przyjęte rozwiązanie ogranicza prawo dziedziczenia. Przepis ten jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji, gdyż pozbawia możliwości dziedziczenia po zmarłym członku spółdzielni osoby, które nie są członkami spółdzielni lub nie złożyły deklaracji o przystąpieniu do niej. Ponadto na podstawie tego przepisu spadkodawca spółdzielca ma ograniczoną możliwość dysponowania częścią swojego majątku w drodze testamentu. Zdaniem wnioskodawcy, prowadzi to do naruszenia zasady równości wobec prawa, ponieważ ustawodawca zróżnicował spadkobierców w zależności od spełnienia lub niespełnienia kryteriów formalnych – członkostwa w danej spółdzielni lub przystąpienia do niej.

Pozbawienie niektórych kategorii spadkobierców możliwości dziedziczenia udziałów w spółdzielni spowodowało także naruszenie zasady ochrony własności oraz prawa do dziedziczenia, wyrażonych w art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 16a pr. spółdz. jest sformułowany w sposób nieprecyzyjny, przez co narusza art. 2 Konstytucji. Z treści przepisu nie wynika, czy w wypadku wielości spadkobierców i wskazania przez nich jednego, któremu przysługuje prawo do udziałów po spadkodawcy, nadal obowiązuje wymóg przynależności do spółdzielni bądź złożenia deklaracji członkowskiej. Nie określono także zasad postępowania w wypadku, jeżeli spadkobiercy nie wyznaczą spośród siebie osoby, której mają przypaść udziały po spadkodawcy. Jest to naruszenie zasady określoności prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji, wyrażające się w tym, że ustawodawca nie sformułował jednoznacznie przesłanek oraz trybu dziedziczenia udziałów.

Zaskarżony przepis jest niezgodny również z zasadą prawidłowej legislacji, ponieważ wprowadza rozwiązania wyjątkowe w stosunku do ogólnych zasad dziedziczenia bez dostatecznego uzasadnienia.

Wnioskodawca wskazał również, że art. 16a pr. spółdz. jest niezgodny z art. 58 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie wolności zrzeszania się występuje w dwóch aspektach. Z jednej strony spółdzielnia została pozbawiona swobody decyzji o swoim składzie osobowym, ponieważ nie może odmówić przyjęcia w poczet członków spadkobierców dziedziczących udziały, jeżeli odpowiadają wymogom określonym w statucie. Z drugiej strony, naruszono wolność zrzeszania się spadkobierców zmarłego członka spółdzielni. Uzależnienie dziedziczenia udziałów od członkostwa w spółdzielni lub złożenia deklaracji o przystąpieniu do niej tworzy mechanizm presji o charakterze majątkowym.

1.2. Wnioskodawca zakwestionował także regulację dotyczącą reprezentowania członka spółdzielni na walnym zgromadzeniu przez pełnomocnika. Art. 36 § 5 pr. spółdz. wyłącza, poza spółdzielniami liczącymi do 10 członków, możliwość udzielenia w tym zakresie pełnomocnictwa członkowi zarządu spółdzielni. Zdaniem wnioskodawcy, prowadzi to do naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji). Uprawnienie członków zarządu do pełnienia funkcji pełnomocnika na walnym zgromadzeniu zostało wykluczone z wyjątkiem spółdzielni liczących nie więcej niż 10 członków. Wnioskodawca wskazał, że w większych spółdzielniach rola pełnomocnika na walnym zgromadzeniu ulega zniwelowaniu z uwagi na większą liczebność członków tego kolegium. Natomiast w spółdzielni liczącej kilku członków znaczenie pojedynczego głosu jest większe. Zatem zaskarżony przepis przewiduje zróżnicowanie sytuacji członków zarządu bez wyraźnego i racjonalnego powodu, tylko ze względu na liczebność członków spółdzielni.

Podobnie sprzeczny z zasadą równości wobec prawa jest art. 36 § 6 pr. spółdz., który stanowi, że również pracownicy spółdzielni niezatrudnieni na podstawie spółdzielczej umowy o pracę nie mogą pełnić funkcji pełnomocników na walnym zgromadzeniu. Wydaje się, że zamiarem ustawodawcy było wykluczenie możliwości oddziaływania na pełnomocników przez organy zarządzające spółdzielni. Zaskarżony przepis nie wyklucza jednak tego rodzaju możliwości, gdyż kierownictwo spółdzielni może wpływać również na członków zatrudnionych na podstawie spółdzielczej umowy o pracę, przez środki o charakterze pozytywnym, np. limitowanie premii uznaniowych, system awansu.

Obie kwestionowane regulacje zawarte w art. 36 pr. spółdz., w ocenie wnioskodawcy, ograniczają autonomię i samorządność spółdzielni oraz ich członków, a zatem naruszają także art. 58 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenia w zakresie pełnienia funkcji pełnomocnika podczas walnego zgromadzenia mają charakter wewnętrzny i powinny być ustanawiane w statucie spółdzielni przez samych zainteresowanych. Spółdzielca powinien mieć możliwość samodzielnej oceny, czy dana osoba: członek zarządu spółdzielni bądź jej pracownik, będzie należycie reprezentowała jego interesy podczas walnego zgromadzenia. Przyjęte rozwiązania ingerują w wewnętrzny ład spółdzielni i ograniczają autonomię woli ich członków.

1.3. Drugą grupę zakwestionowanych przepisów stanowią regulacje dotyczące przekształcania spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego. W tej materii wnioskodawca w pierwszej kolejności wniósł o stwierdzenie, że art. 203f – art. 203x pr. spółdz., a zatem niemal wszystkie przepisy dotyczące przekształceń, są niezgodne z art. 20, art. 24, art. 32 oraz art. 65 ust. 5 Konstytucji.

Wnioskodawca podkreślił, że podstawowym celem spółdzielni pracy jest zapewnienie pracy spółdzielcom, a przez to zapobieżenie ich degradacji ekonomicznej, społecznej i mentalnej. Działalność tych spółdzielni nie ogranicza się do wypracowania zysku ekonomicznego. Spółdzielnie pracy są również jedną z ważnych form aktywizacji zawodowej oraz społecznej integracji osób niepełnosprawnych. Zapewniają spółdzielcom elementarną stabilność ekonomiczną. W ocenie wnioskodawcy, spółdzielnie pracy, których celem jest zaspokajanie potrzeb spółdzielców i ich rodzin, mają wynikający z Konstytucji szczególny status prawny.

Zdaniem wnioskodawcy, ustawowy mechanizm przekształcania spółdzielni pracy w spółki handlowe, przewidziany w art. 203f – art. 203x pr. spółdz., stymuluje likwidację spółdzielni, a zatem sprzyja ograniczeniu, a może nawet likwidacji spółdzielczości pracy. Wnioskodawca wskazał, że obok własności osób fizycznych, państwowej i samorządowej, w ramach społecznej gospodarki rynkowej występuje także własność spółdzielcza. Z uwagi na art. 20 Konstytucji ustawodawca nie powinien decydować o wyeliminowaniu konkretnego prawa majątkowego z systemu tych praw. Powinno być to pozostawione procesom gospodarczym lub społecznym.

Wnioskodawca, powołując uzasadnienie projektu ustawy wprowadzającej zaskarżone przepisy, stwierdził, że mają one na celu zmniejszenie szczególnej ochrony pracowników, którą zapewnia spółdzielczy stosunek pracy. Powoduje to ich niezgodność z art. 24 zdaniem pierwszym Konstytucji, który wyklucza przyjmowane rozwiązania przekreślających lub nadmiernie ograniczających ochronę pracy.

W ocenie wnioskodawcy, stosowanie przepisów pozwalających na przekształcanie spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego spowoduje wzrost bezrobocia i pogłębi wykluczenie społeczne. Tym samym zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 65 ust. 5 Konstytucji, który nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego i produktywnego zatrudnienia.

We wniosku stwierdzono, że art. 203f – art. 203x pr. spółdz. są niezgodne z zasadą równości wobec prawa oraz zakazem dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 Konstytucji). Wnioskodawca wyjaśnił, że zaskarżone przepisy mają charakter regulacji wyjątkowej. Tylko wobec spółdzielni pracy przewidziano możliwość przekształcenia w spółkę prawa handlowego bez uprzedniej likwidacji. Tymczasem podstawowe reguły powoływania i organizacji spółdzielni są tożsame we wszystkich ich typach. Zdaniem wnioskodawcy, wprowadzając tylko w odniesieniu do spółdzielni pracy szczególne reguły przekształceń, ustawodawca zróżnicował sytuację podmiotów podobnych (spółdzielni), naruszając zasadę równości. Zróżnicowanie to ma charakter dyskryminujący w stosunku do spółdzielni pracy, albowiem – zdaniem wnioskodawcy – stwarza preferencje dla tych, którzy chcą ich likwidacji. Tego rodzaju rozwiązania nie uzasadniają zasady i wartości konstytucyjne.

Zdaniem wnioskodawcy, zasada równości została naruszona także przez zróżnicowanie pozycji spółdzielców w spółdzielni pracy. Pozycja spółdzielców, którzy są zainteresowani przekształceniem spółdzielni pracy w spółkę handlową, jest wyraźnie silniejsza pod względem prawnym od pozycji spółdzielców przeciwnych tego rodzaju decyzji. Ustawodawca nie zapewnił obu tym grupom członków spółdzielni pracy „równości broni”.

1.4. Poza łącznym zakwestionowaniem niemal wszystkich przepisów o przekształcaniach spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego, wnioskodawca zaskarżył również niektóre z tych regulacji.

Wnioskodawca stwierdził, że zaskarżony art. 203n § 3 pr. spółdz. znosi obowiązek załączenia do zawiadomienia zarządu o zamiarze przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę projektu uchwały o przekształceniu oraz projektu umowy albo statusu spółki przekształconej, jeżeli zawiadomienie jest ogłaszane. Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca nie sprecyzował, gdzie, w jakiej formie i w jakim terminie zawiadomienie ma zostać ogłoszone. Przesądza to o naruszeniu zasady określoności prawa wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zarazem czyni to bardzo realną groźbę niezapoznania się ze stosownymi informacjami przez część spółdzielców, a w konsekwencji niemożności wykonywania praw korporacyjnych. Wnioskodawca uznał, że art. 203n § 3 pr. spółdz. jest niezgodny z art. 58 ust. 1 Konstytucji.

W opinii wnioskodawcy, art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. ustanawia górną granicę wypłat (10% wartości bilansowej spółdzielni) dla członków spółdzielni pracy, którzy nie zamierzają uczestniczyć w spółce przekształconej. Jest to regulacja, która chroni interesy spółki przekształconej oraz jej udziałowców (akcjonariuszy), kosztem praw majątkowych dotychczasowych spółdzielców. Wnioskodawca stwierdził, że zaskarżony przepis narusza zasadę równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Spółdzielcom niezainteresowanym udziałem w nowej spółce powinny zostać wypłacone kwoty proporcjonalne do ich udziałów, bez żadnych dodatkowych ograniczeń kwotowych lub procentowych. Dla porównania wnioskodawca wskazał, że ograniczenia te nie występują w razie likwidacji spółdzielni pracy (art. 125 § 3 pr. spółdz.).

Wnioskodawca podniósł, że zaskarżony art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. dopuszcza możliwość uszczuplenia praw majątkowych członków spółdzielni pracy, którzy nie zdecydowali się na udział w spółce przekształceniowej, na rzecz tej spółki. Ustawodawca w istocie dopuszcza możliwość wyłączenia na cele prywatne, a nie publiczne, nie przewidując obowiązku wypłaty słusznego (tj. co do zasady pełnego) odszkodowania w związku z limitowaniem wysokości kwot wypłacanych spółdzielcom. W ocenie wnioskodawcy, jest to sprzeczne z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Zarzut niekonstytucyjności postawiony został również art. 203u § 1 w związku z art. 203u § 4 i 5 pr. spółdz. Przepisy te ustanawiają wyjątek od zasady, że uchwały walnego zgromadzenia o wszczęciu procesu przekształcania oraz o przekształceniu spółdzielni w spółkę handlową mogą zostać poddane kontroli sądowej z odpowiednim zastosowaniem art. 42 § 2-9 pr. spółdz. Tym samym ograniczają możliwość dochodzenia roszczeń majątkowych spółdzielców z tytułu wyceny wartości wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich oraz udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej. Dopiero w razie nieuwzględnienia żądania przez spółdzielnię, członek spółdzielni ma prawo wnieść powództwo o ustalenie wartości udziałów członkowskich. Zdaniem wnioskodawcy, z uwagi na zaskarżone przepisy prawa majątkowe członków spółdzielni pracy przekształcanej w spółkę handlową są gorzej chronione niż prawa majątkowe członków spółdzielni jako takich. Rozwiązania tego nie można uzasadnić w świetle konstytucyjnych standardów dopuszczających odstępstwa od zasady równości (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Wnioskodawca stwierdził, że w świetle art. 203u § 3 pr. spółdz. uchwała zgromadzenia członków spółdzielni pracy wszczynająca proces przekształcenia w spółkę handlową jest w istotnym zakresie instytucją fasadową i formalną. Jeżeli uchwała ta została podjęta z naruszeniem ustawy, a sąd stwierdził jej nieważność po podjęciu przez walne zgromadzenie uchwały o przekształceniu, nie wywołuje to żadnych negatywnych skutków dla procesu przekształcenia. Zaskarżony art. 203u § 3 pr. spółdz. wyraźnie wskazuje, że naruszenie prawa, dobrych obyczajów, działania godzące w interes spółdzielni pracy lub mające na celu pokrzywdzenie spółdzielców mogą się opłacać. W konsekwencji – zdaniem wnioskodawcy – przepis ten narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Wnioskodawca podniósł, że art. 203u § 3 pr. spółdz. jest niezgodny również z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Niweczy skuteczne sądowe dochodzenie naruszonych praw członków spółdzielni pracy oraz spółdzielni. Wyraźnie chroni interesy osób zainteresowanych przekształceniem spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego. W świetle art. 203u § 3 pr. spółdz. ustawodawca zmierza do nadania procesowi przekształcenia charakteru nieodwracalnego, nawet kosztem praw tej części członków spółdzielni pracy, którzy procesu tego w pełni nie akceptują.

2. W piśmie z 13 września 2013 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 16a pr. spółdz. jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 36 § 5 i 6 pr. spółdz. jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 203n § 3 pr. spółdz. jest zgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji i jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji,

5) art. 203u § 1 zdanie drugie pr. spółdz. jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji,

6) art. 203u § 3 pr. spółdz. jest zgodny z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji,

7) art. 203u § 4 oraz 5 pr. spółdz. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości żądania ponownej wyceny wpisowego i wniesionych udziałów członkowskich oraz wniesienia powództwa o ustalenie wartości wpisowego i wniesionych udziałów członkowskich, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W razie nieuwzględnienia tego wniosku Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 203f – art. 203x pr. spółdz. są zgodne z art. 20, art. 24, art. 32 ust. 1 i art. 65 ust. 5 Konstytucji.

2.1. W odniesieniu do zakwestionowanego art. 16a pr. spółdz. Marszałek Sejmu wskazał na rozbieżność pomiędzy *petitum* i uzasadnieniem wniosku. W uzasadnieniu powołano dwa wzorce kontroli, których nie wskazano w *petitum* wniosku, tj. art. 31 ust. 3 jako związkowy do art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, należy uwzględnić szerszy katalog wzorców, przywołanych w uzasadnieniu wniosku.

Marszałek Sejmu stwierdził, że wniosek w części dotyczącej dziedziczenia udziałów w spółdzielni jest oparty na szeregu nieporozumień. Podstawowym jest uznanie przez wnioskodawcę, że udziały ucieleśniają

prawa osobiste i majątkowe. Członkostwo w spółdzielni ma charakter osobisty i wygasa wraz ze śmiercią danej osoby fizycznej. Powstaje wtedy roszczenie o zwrot wartości wniesionego udziału, które podlega dziedziczeniu i wchodzi w skład spadku. Rozwiązanie zawarte w art. 16a pr. spółdz. jest korzystne dla samych spadkobierców, ponieważ przysługujące im na zasadach ogólnych roszczenie o zwrot wartości udziałów jest realizowane nawet po kilku latach. Rozwiązanie to poszerza istniejące dotychczas możliwości sukcesji praw zmarłego członka spółdzielni. Art. 16a pr. spółdz. nie wykluczył możliwości wskazania przez członka spółdzielni osoby, której spółdzielnia obowiązana jest po jego śmierci wypłacić wartość udziałów, co przewiduje art. 16 § 3 pr. spółdz. Jeżeli żaden ze spadkobierców nie zechce skorzystać z uprawnienia określonego w art. 16a pr. spółdz., to roszczenie o wypłatę udziałów stanie się częścią spadku.

W odniesieniu do wskazywanego przez wnioskodawcę zarzutu naruszenia wolności zrzeszania się Marszałek Sejmu stwierdził, że wprowadzenie preferencji co do przystąpienia do spółdzielni ogranicza zakres władzy jej organów. Jednakże jest uzasadnione stosunkiem pokrewieństwa lub relacjami osobistymi, które zdecydowały o zaliczeniu danej osoby do kręgu spadkobierców.

Natomiast problem presji ekonomicznej wywieranej na spadkobierców, którzy chcą skorzystać z art. 16a pr. spółdz. oparty jest na błędnym założeniu o całkowitej swobodzie uczestnictwa w konkretnych zrzeszeniach.

2.2. W odniesieniu do kwestionowanych rozwiązań w zakresie pełnomocnictwa do reprezentowania członka spółdzielni podczas walnego zgromadzenia Marszałek Sejmu wskazał, że odejście od zasady osobistego udziału każdego członka w zgromadzeniu nie może oznaczać całkowitej swobody udzielenia pełnomocnictwa. Zadaniem racjonalnego ustawodawcy jest przeciwdziałanie ewentualnym zjawiskom niepożądanym z punktu widzenia działalności spółdzielni. Potencjalny konflikt interesów może występować w związku z uczestnictwem członka zarządu spółdzielni lub jej pracownika – jako pełnomocników członków spółdzielni w walnym zgromadzeniu. Jest to najważniejszy organ spółdzielni, który podejmuje decyzje w sprawie kierunków działania spółdzielni oraz, co istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy, ocenia pracę zarządu spółdzielni. W konsekwencji rozwiązania przewidziane w art. 36 § 5 i 6 pr. spółdz. są uzasadnione. Ograniczają sytuacje, w których w procesie nadzoru braliby udział jako pełnomocnicy członkowie zarządu, a zatem organu podlegającego nadzorowi zgromadzenia, albo podporządkowani im pracownicy spółdzielni.

Marszałek Sejmu podkreślił, że zakazy bycia pełnomocnikiem, analogiczne do przewidzianych w prawie spółdzielczym, występują również w prawie spółek handlowych (już w pierwszej połowie XX w. zostały uznane za elementy kanonu zasad ładu korporacyjnego).

Zdaniem Marszałka Sejmu, niezasadny jest również zarzut naruszenia zasady równości. Za możliwością zróżnicowania członków zarządu spółdzielni przemawia odmienny sposób funkcjonowania spółdzielni w zależności od ich składu osobowego. W wypadku spółdzielni liczących nie więcej niż 10 członków występuje większe zaangażowanie członków w ich działalność, co zmniejsza ryzyko majoryzacji spółdzielni przez zarząd.

Podobne argumenty, w ocenie Marszałka Sejmu, odnoszą się do zakazu udzielania pełnomocnictwa do udziału w walnym zgromadzeniu pracownikom spółdzielni. Są to bowiem osoby bezpośrednio podlegające zarządowi spółdzielni. Wyjątek dotyczący członków spółdzielni pracy zatrudnionych na podstawie spółdzielczej umowy o pracę należy rozpatrywać jako uniknięcie dyskryminacji części członków, a nie faworyzowanie niektórych pracowników. Istotnym elementem różniącym osoby pracujące na podstawie umowy o pracę i spółdzielczej umowy o pracę jest członkostwo tych drugich osób w spółdzielni.

2.3. Następnie Marszałek Sejmu zajął stanowisko w sprawie zaskarżonych przepisów dotyczących przekształcania spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego.

Odnosząc się do części wniosku dotyczącej zarzutu niezgodności 203f – art. 203x pr. spółdz. z art. 20, art. 24, art. 32 ust. 1 i art. 65 ust. 5 Konstytucji, Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zdaniem Marszałka Sejmu, wątpliwości budzi sposób określenia przedmiotu zaskarżenia, który obejmuje łącznie w zasadzie wszystkie przepisy o przekształcaniach spółdzielni pracy. Przedstawiona we wniosku argumentacja jest ogólna i zasadniczo skupia się na ocenie celowości wprowadzenia instytucji przekształcania spółdzielni pracy w spółkę handlową. Wnioskodawca nie przedstawił konkretnych argumentów dotyczących większości zakwestionowanych przepisów. W ocenie Marszałka Sejmu, stwierdzenie konstytucyjnej niedopuszczalności przyjęcia przepisów pozwalających na przekształcenie spółdzielni pracy w spółki handlowe godziłoby w zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy.

W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w powyższym zakresie, Marszałek Sejmu wniósł o uznanie zakwestionowanych art. 203f – 203x pr. spółdz. za zgodne z powołanymi wzorcami konstytucyjnej kontroli.

Marszałek Sejmu wyjaśnił, że zakwestionowane przepisy usuwają sygnalizowany od dawna brak możliwości przekształcania spółdzielni pracy w inne typy jednostek organizacyjnych. Zwiększają elastyczność tych spółdzielni i zdolność adaptowania się do nowych warunków rynkowych. Umożliwienie spółdzielniom pracy przekształcania się w spółki handlowe nie stanowi ich „dyskryminacji”. Ustawodawca ma swobodę regulacyjną w zakresie ustanawiania przepisów umożliwiających różnego typu procesy transformacyjne.

Marszałek Sejmu stwierdził, że zarzut naruszenia art. 20 Konstytucji nie został dostatecznie uzasadniony. Przekształcenie spółdzielni pracy jest autonomiczną i dobrowolną decyzją walnego zgromadzenia członków. W porównaniu z innymi procesami transformacyjnymi przewidziano dalej idące środki prawne, które mają chronić członków spółdzielni. Uczestnicy obrotu gospodarczego powinni mieć swobodę decyzji co do wyboru odpowiedniej formy organizacyjno-prawnej prowadzonej działalności. Wobec braku konstytucyjnego nakazu istnienia spółdzielni pracy, konstrukcja przekształcenia jest co najmniej konstytucyjnie neutralna.

Zdaniem Marszałka Sejmu, argument wnioskodawcy, że celem wprowadzonych przepisów jest likwidacja spółdzielczości pracy, co w efekcie doprowadzi do wzrostu bezrobocia i pogłębienia wykluczenia społecznego, ma charakter spekulatywny. Nie można wykluczyć, że spółdzielnia przekształcona w spółkę zwiększy rozmiar prowadzonej działalności, co przełoży się na zwiększenie zatrudnienia. Zakwestionowane przepisy nie „stymulują” likwidacji spółdzielczości pracy, ale umożliwiają spółdzielcom wybór optymalnej formy prowadzenia działalności. Z art. 24 Konstytucji nie wynika zakaz wprowadzania przepisów umożliwiających zatrudnianie na innych podstawach niż spółdzielcza umowa o pracę. Zarazem zakwestionowane przepisy przewidują kontynuację stosunków pracowniczych po przekształceniu.

W stanowisku Sejmu wskazano, że art. 65 ust. 5 Konstytucji ma charakter normy programowej. Zastosowanie tego przepisu jako wzorca konstytucyjnej kontroli jest ograniczone. Jednakże gdyby Trybunał zdecydował się na merytoryczną ocenę art. 203f – art. 203x pr. spółdz., za zgodnością tych przepisów z art. 65 ust. 5 Konstytucji przemawiają te same argumenty, które zostały przedstawione w odniesieniu do art. 24 Konstytucji.

Na zakończenie tej części rozważań Marszałek Sejmu podkreślił, że przedstawione konkluzje nie dezaktualizują wszystkich wątpliwości, które nasuwa obowiązująca konstrukcja przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową. Zdaniem Marszałka Sejmu, są to jednak zastrzeżenia lokujące się w innym obszarze niż ten, na który wskazuje wnioskodawca. Dotyczą one przede wszystkim art. 203s § 2 pr. spółdz., który umożliwia wnoszenie dodatkowych wkładów („innych wkładów”) przez członków spółdzielni pracy, którzy przystąpili do spółki. Na skutek ich wniesienia status poszczególnych członków spółdzielni w przekształconej spółce może diametralnie się różnić. Zastrzeżenia budzi także art. 203s § 3 pr. spółdz., który przewiduje, że założycielami spółki przekształconej mogą być osoby niebędące członkami spółdzielni przekształcanej. Przyjęcie takiego rozwiązania jest zaprzeczeniem konstrukcji przekształcenia w dotychczasowej postaci, regulowanej m.in. przepisami ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, ze zm.; dalej: k.s.h.), a opartej na założeniu kontynuacji (ciągłości) stosunków organizacyjnych.

2.4. Przechodząc do analizy zarzutów odnoszących się do poszczególnych zaskarżonych przepisów o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego, Marszałek Sejmu przedstawił następującą argumentację:

Art. 203n § 3 pr. spółdz. należy odczytywać w szerszym kontekście systemowym, biorąc pod uwagę nie tylko przepisy dotyczące zawiadomiania członków spółdzielni o czynnościach związanych z przekształcaniem (art. 203t), lecz także regulacje o walnym zgromadzeniu (art. 40 § 1 pr. spółdz.). Zgodnie z tymi przepisami, wszelkie informacje dotyczące miejsca i porządku obrad walnego zgromadzenia przekazuje się członkom w sposób określony w statucie spółdzielni. U podstaw sygnalizowanego przez wnioskodawcę problemu potencjalnego braku wiedzy o zamiarze lub warunkach przekształcenia nie leży zatem art. 203n pr. spółdz., ale przyjęte tradycyjnie na tle prawa spółdzielczego rozwiązanie, według którego ustawa nie określa formy ani terminu doręczania zawiadomień o zwołaniu walnego zgromadzenia, pozostawiając to do uregulowania członkom spółdzielni w statucie. Marszałek Sejmu dodał, że dostęp do informacji niezbędnych do podjęcia decyzji dotyczących przekształcenia gwarantowany jest przez inne przepisy prawa spółdzielczego. Zgodnie z art. 203n § 2 zdaniem pierwszym pr. spółdz., zawiadomienie lub ogłoszenie powinno określać miejsce i termin, w którym członkowie mogą zapoznać się z właściwymi dokumentami. Marszałek Sejmu stwierdził, że powyższe argumenty przesądzają o zgodności art. 203n § 3 pr. spółdz. z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zarzuty wnioskodawcy skierowane względem art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. są oparte na błędnym odczytaniu treści normy wynikającej z zakwestionowanego przepisu. Jego funkcja jest taka sama jak art. 563 pkt 3 k.s.h. Wprowadza on dodatkową przesłankę dopuszczalności przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego, wynikającą z zasady kontynuacji podmiotu przekształcanego w przekształcony. Art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. nie umożliwia przeprowadzenia przekształcenia „kosztem”

członków spółdzielni nieprzystępujących do spółki przekształconej, czy też swego rodzaju częściowego ich „wywłaszczenia”. Przepis ten chroni ich interesy, uzależniając dopuszczalność przekształcenia od przystąpienia do spółki przekształconej takiej liczby członków, która umożliwi zachowanie 90% substancji majątkowej przekształcanej spółdzielni. Przekształcenie jest niedopuszczalne, jeżeli wysokość spłaty miałaby przekroczyć ustalony w tym przepisie limit. Z tych względów art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. jest zgodny z art. 64 ust. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 203u § 1 w związku z art. 203u § 4 i 5 pr. spółdz., Marszałek Sejmu uznał, że z uwagi na treść postawionych zarzutów oraz ich uzasadnienie, właściwym przedmiotem kontroli są odrębnie: § 1 zdanie drugie, § 4 oraz § 5 art. 203u pr. spółdz.

Art. 203u § 1 zdanie drugie pr. spółdz. przewiduje, że niedopuszczalne jest zaskarżenie uchwały o przekształceniu spółdzielni pracy w spółkę handlową wyłącznie w oparciu o zastrzeżenia dotyczące wyceny uprawnień majątkowych członków spółdzielni. Uzasadnieniem tego rozwiązania oraz – w konsekwencji – substytucyjnego mechanizmu ochronnego z art. 203u § 4 i 5 pr. spółdz. jest bezpieczeństwo prawne (obrotu) oraz stabilizacja sytuacji prawnej uczestników procesu przekształcenia. A zatem – zdaniem Marszałka Sejmu – celem zaskarżonych przepisów jest ochrona wolności i praw innych osób (tj. przekształcanej spółdzielni oraz członków uczestniczących w przekształceniu), co stanowi wartość legitymowaną, w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, która podlega ochronie.

Marszałek Sejmu dodał, że problem wyceny uprawnień majątkowych członków spółdzielni ma charakter ekonomiczny i z trudem kwalifikuje się do oceny z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 42 § 3 pr. spółdz., tym bardziej że dane te weryfikowane są wcześniej przez biegłego rewidenta (art. 203m pr. spółdz.), który wykonuje zawód zaufania publicznego. Marszałek Sejmu wskazał, że choć zastrzeżenia dotyczące poprawności wyceny nie mogą samodzielnie uzasadniać uchylenia uchwały z powodu jej sprzeczności z dobrymi obyczajami, godzenia w interesy spółdzielni lub podjęcia w celu pokrzywdzenia członka spółdzielni, ale mogą stanowić jeden z elementów argumentacji zmierzającej do wykazania takiej sprzeczności. W konsekwencji Marszałek Sejmu uznał, że art. 203u § 1 zdanie drugie pr. spółdz. jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu stwierdził, że nie ma uzasadnienia ograniczenie możliwości żądania przez członka spółdzielni ponownej wyceny (art. 203u § 4 pr. spółdz.) oraz wniesienia powództwa o ustalenie wartości (art. 203u § 5 pr. spółdz.) wyłącznie do udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej, z pominięciem wspomnianych w art. 203u § 4 *in principio* pr. spółdz. wpisowego oraz wniesionych udziałów członkowskich, zwłaszcza że wniesione udziały członkowskie mogą podlegać waloryzacji. Marszałek Sejmu uznał, że w tym zakresie standard ochrony praw członków spółdzielni, nie tylko w zależności od woli uczestnictwa w spółce przekształconej, ale również od daty przystąpienia do spółdzielni, został zróżnicowany w sposób naruszający art. 64 ust. 2 Konstytucji. Tym samym art. 203u § 4 i 5 pr. spółdz. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości żądania ponownej wyceny wpisowego i wniesionych udziałów członkowskich oraz wniesienia powództwa o ustalenie wartości wpisowego i wniesionych udziałów członkowskich, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie jest zgodny z tym wzorcem konstytucyjnym.

Poddawszy analizie zgodność art. 203u § 3 pr. spółdz. z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że nie można zgodzić się z wnioskodawcą, iż kwestionowany przepis narusza zasadę zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa. Czynnością decyzyjną, która przesądza o przekształceniu spółdzielni pracy nie jest uchwała wszczynająca proces przekształcenia, ale „właściwa” uchwała przekształceniowa. W opinii Marszałka Sejmu, uchwała wszczynająca proces przekształcenia nie wywiera skutków prawnych, jakie chciałby widzieć wnioskodawca. Nie zobowiązuje do dokonania przekształcenia oraz nie określa warunków, na jakich ma ono nastąpić. Ponadto zakwestionowany przepis nie ustanawia normy prawa procesowego ani nie ogranicza w żaden sposób możliwości kwestionowania prawidłowości podjęcia uchwały wszczynającej proces przekształcenia. W związku z powyższym Marszałek Sejmu uznał art. 77 ust. 2 Konstytucji za nieadekwatny wzorzec kontroli zaskarżonego przepisu.

3. W piśmie z 17 grudnia 2012 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że:

- 1) art. 16a pr. spółdz. jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 36 § 5 i 6 pr. spółdz. jest zgodny z art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 203n § 3 pr. spółdz. jest zgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 4) art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji,
- 5) art. 203u § 1 w związku z § 4 i 5 pr. spółdz. jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- 6) art. 203u § 3 pr. spółdz. nie jest niezgodny z art. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,

7) postępowanie, w części dotyczącej badania zgodności art. 203f – art. 203x pr. spółdz. z art. 20, art. 24, art. 32 i art. 65 ust. 5 Konstytucji, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 16a pr. spółdz. wymaga wykładni, ale nieuzasadniony jest pogląd wnioskodawcy o niezgodności tego przepisu z zasadą poprawnej legislacji i określoności prawa.

Dziedziczenie udziałów jest w prawie spółdzielczym nowym rozwiązaniem, ale uwzględnia ogólną zasadę, że członkostwo w spółdzielni ma charakter osobisty i wygasa ze śmiercią członka spółdzielni. Stąd należy odróżnić prawo dziedziczenia udziałów od roszczenia o zwrot ich wartości. Dziedziczenie udziałów, o którym mowa w art. 16a pr. spółdz. powoduje wejście w uprawnienia majątkowe zmarłego związane z okresem trwania jego członkostwa. Członek spółdzielni może jednak, zgodnie z art. 16 § 3 pr. spółdz. wskazać osobę, której po jego śmierci należy wypłacić udziały, a wówczas jego uprawnienia majątkowe związane z członkostwem nie wchodzi do spadku. Jeśli członek spółdzielni nie zdecyduje się na to, a żaden ze spadkobierców nie skorzysta z art. 16a pr. spółdz., to roszczenie o wypłatę wartości udziałów wchodzi w skład spadku i podlega dziedziczeniu na zasadach ogólnych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zaskarżony przepis nie narusza zasady równej ochrony prawa dziedziczenia, ponieważ każdy spadkobierca, który jest lub zostanie członkiem spółdzielni, może odziedziczyć udziały. Zróżnicowanie sytuacji spadkobierców wynikające z możliwej odmowy uzyskania członkostwa ma charakter faktyczny, wynikający z rozwiązań przyjętych w statucie konkretnej spółdzielni.

3.2. Prokurator Generalny stwierdził, że zakwestionowane przez wnioskodawcę rozwiązania dotyczące udzielania pełnomocnictwa na walne zgromadzenie są uzasadnione. Biorąc pod uwagę zrzeszeniowy charakter spółdzielni, ustawodawca odszedł od obowiązującej dotychczas zasady, że członek spółdzielni będący osobą fizyczną może uczestniczyć w walnym zgromadzeniu jedynie osobiście. Ograniczenia dotyczące kręgu potencjalnych pełnomocników (obejmujące członków zarządu i pracowników spółdzielni) zostały wprowadzone w interesie spółdzielców. Zaskarżone ograniczenia, chociaż ingerują w samodzielność spółdzielni, są zgodne z art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Ogólny zakaz udziału członków zarządu jako pełnomocników na walnym zgromadzeniu jest podyktowany potencjalnym konfliktem interesów między członkiem spółdzielni, który ma oceniać pracę jej organów, a członkiem zarządu, który podlega ocenie. Jest to rozwiązanie analogiczne do przyjętego w prawie spółek (występuje tam podobne ryzyko).

Wyjątek wprowadzony dla spółdzielni liczącej nie więcej niż 10 członków został dodatkowo ograniczony możliwością wprowadzenia zakazu w statucie. Ze względu na niewielką liczbę członków pełnomocnictwo dla członka zarządu może stanowić jedną z możliwości podejmowania uchwał na walnym zgromadzeniu. Art. 36 § 5 pr. spółdz. przewiduje uprzywilejowanie mniejszych spółdzielni, ale nie dyskryminuje członków zarządów dużych spółdzielni.

W odniesieniu do kwestii pracowników i członków spółdzielni zatrudnionych na podstawie spółdzielczej umowy o pracę Prokurator Generalny wskazał, że zróżnicowanie ich pozycji jest racjonalne i służy realizacji założonego przez ustawodawcę celu, przez co pozostaje w zgodzie z art. 32 Konstytucji. Wynika to ze szczególnego charakteru spółdzielni pracy, w których zasadą jest, że wszyscy członkowie pracują w spółdzielni.

3.3. Prokurator Generalny stwierdził, że sposób sformułowania wniosku wskazuje, iż wnioskodawca domaga się wyeliminowania w drodze wyroku Trybunału całej instytucji przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową. Wniosek o kontrolę konkretnie wskazanych przepisów stanie się aktualny, jeżeli zarzuty odnoszone do całej instytucji przekształcenia zostaną uznane przez Trybunał za niezasadne.

Prokurator Generalny podkreślił, że ustawodawca stworzył spółdzielniom pracy podstawę prawną do przekształcenia w spółki handlowe, bez konieczności uprzedniej likwidacji. Jednocześnie ustanowił warunki, od spełnienia których zależy skorzystanie z tej możliwości w razie istnienia woli kwalifikowanej większości członków. Zdaniem Prokuratora Generalnego, z uwagi na fakultatywność przekształcenia zaskarżone przepisy służą realizacji zasady społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności gospodarczej i własności prywatnej (art. 20 Konstytucji).

W ocenie Prokuratora Generalnego, na uwzględnienie nie zasługują również zarzuty naruszenia przez art. 203f – art. 203x pr. spółdz. art. 24 i art. 65 ust. 5 Konstytucji. Zarzuty te oparte są na nieuzasadnionych prawnie prognozach wnioskodawcy, że spółdzielnie pracy, które skorzystają z przysługującego im uprawnienia do przekształcenia, spowodują pogorszenie swojej sytuacji pod względem ochrony pracy i pełnego produktywnego zatrudnienia. Prokurator Generalny stwierdził również, że na podstawie przedstawionych przez wnioskodawcę

zarzutów nie można dokonać oceny zaskarżonych przepisów w aspekcie naruszenia zasady równości (art. 32 Konstytucji).

Podsumowując powyższe rozważania, Prokurator Generalny wskazał, że wniosek w części dotyczącej niekonstytucyjności art. 203f – art. 203x pr. spółdz. nie spełnia warunków formalnych, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK. Wnioskodawca przedstawione argumenty oparł na przewidywaniu próby eliminacji spółdzielczości (art. 20 Konstytucji), pogorszenia sytuacji spółdzielców pod względem ochrony pracy i pełnego produktywnego zatrudnienia (art. 24 i art. 65 ust. 5 Konstytucji), a także na zarzucie dyskryminującego potraktowania spółdzielni pracy przez ustanowienie niekonstytucyjnych przepisów (art. 32 Konstytucji). W ocenie Prokuratora Generalnego, są to argumenty, które nie pozwalają dokonać konstytucyjnej kontroli zakwestionowanej w całości instytucji przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową. W konsekwencji postępowanie w tej części podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wyrokowania.

3.4. Następnie Prokurator Generalny przeszedł do analizy zarzutów wnioskodawcy skierowanych do konkretnie wskazanych przepisów prawa spółdzielczego o przekształceniach.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, znaczenie zaskarżonego art. 203n § 3 pr. spółdz. można ustalić w drodze wykładni. Przepis ten należy odczytywać w związku z art. 14 pr. spółdz., który przewiduje, że organem właściwym do publikowania ogłoszeń spółdzielczych jest „Monitor Spółdzielczy”. W konsekwencji zaskarżony przepis nie narusza zasady określoności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji. W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 203n § 3 pr. spółdz. jest zgodny również z art. 58 ust. 1 Konstytucji. Członkowie spółdzielni mogą być informowani o zamiarze przekształcenia spółdzielni pracy w formie ogłoszenia i mogą wówczas korzystać z przysługujących im praw korporacyjnych.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji przez art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz., Prokurator Generalny wskazał, że zróżnicowanie sytuacji majątkowej członków spółdzielni pracy uczestniczących i nieuczestniczących w spółce przekształcanej jest uzasadnione. Ustawodawca zabezpieczył interesy tych drugich, przewidując, że osobie, która nie wyraziła woli uczestniczenia w przekształceniu, służy roszczenie o wypłatę należnej kwoty odpowiadającej wysokości wniesionego wpisowego, wpłaconego udziału oraz udziału członkowskiego z podziału nadwyżki bilansowej (art. 203w § 1 pr. spółdz.).

W ocenie Prokuratora Generalnego, nie jest trafne porównanie sytuacji majątkowej członków przekształcanej spółdzielni pracy ze spółdzielnią likwidowaną. W wypadku przekształcenia mamy do czynienia nie z nowym bytem prawnym, ale z kontynuacją dotychczasowej działalności w nowej formie. Zachodzi konieczność zachowania składników majątkowych w określonej wysokości. Zdaniem Prokuratora Generalnego, do kompetencji Trybunału nie należy ocena, czy ograniczenie wypłaty do 10% wartości bilansowej spółdzielni jest trafnym rozwiązaniem. Należy to do sfery racjonalności działania ustawodawcy. Zarazem zaskarżony przepis nie pozostaje w adekwatnym związku z instytucją wyłączenia. Biorąc pod uwagę powyższe, Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny uznał, że nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji przez art. 203u § 1 w związku z art. 203u § 4 i 5 pr. spółdz. Po pierwsze, przewidziana w tych przepisach niemożność zaskarżenia do sądu uchwał walnego zgromadzenia odnosi się zarówno do członków spółdzielni, którzy złożyli oświadczenie o uczestnictwie w spółce przekształcanej, jak i do tych, którzy nie złożyli takiego oświadczenia i wystąpili z roszczeniem o wypłatę odpowiednich kwot. Po drugie, wyłączenie możliwości zaskarżenia uchwał walnego zgromadzenia dotyczących przekształcenia, z powodu wątpliwości co do wyceny wartości majątkowych związanych z członkostwem, zostało podyktowane tym, aby proces przekształcenia nie uległ przedłużeniu. Postępowania w tej kwestii mogą być jednak prowadzone po dokonaniu przekształcenia.

Prokurator Generalny wyjaśnił, że zgodnie z zaskarżonym art. 203u § 3 pr. spółdz., uchwała walnego zgromadzenia o przekształceniu zachowuje ważność, jeżeli prawomocny wyrok stwierdzający nieważność lub uchylający uchwałę wszczynającą proces przekształcenia w spółkę został wydany po jej uchwaleniu. Nie oznacza to jednak zakazu zaskarżania uchwał walnego zgromadzenia o przekształceniu spółdzielni pracy w spółkę w trybie art. 203u § 1 pr. spółdz. Zdaniem Prokuratora Generalnego, wskazane przez wnioskodawcę wzorce kontroli (art. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji) nie pozostają w adekwatnym związku z zakwestionowanym art. 203u § 3 pr. spółdz.

4. W piśmie z 2 grudnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do dyrektora Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego o przedstawienie informacji na temat wykładni w orzecznictwie sądowym art. 203n § 3 i art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz.



W piśmie z 17 grudnia 2014 r. dyrektor Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego poinformował, że w bazie orzeczeń Sądu Najwyższego nie ma orzeczeń, w których zostałaby dokonana wykładnia powyższych przepisów. Zawarty w tej bazie wyrok Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2007 r. (sygn. akt V CSK 196/07) dotyczy zbycia przedsiębiorstwa przez spółdzielnię i obejmuje stan prawny sprzed 1 lipca 2011 r., kiedy przekształcenie spółdzielni w spółkę handlową nie było możliwe. Z kolei w Portalu orzeczeń sądów powszechnych Ministerstwa Sprawiedliwości można odnaleźć kilka orzeczeń dotyczących przekształceń spółdzielni w spółkę, lecz nie dokonano w nich wykładni art. 203n § 3 ani art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz.

5. W piśmie z 2 grudnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Spółdzielczego Instytutu Badawczego Krajowej Rady Spółdzielczej o przedstawienie informacji na temat skali przekształceń spółdzielni pracy w spółki handlowe oraz charakterystyki procesu przekształcenia (z uwzględnieniem trudności, z jakimi wiąże się ten proces), a także odpowiedzi na pytanie, czy procesy przekształcania rzutują w istotny sposób na stan spółdzielczości pracy.

W piśmie z 18 grudnia 2014 r. odpowiedzi udzieliła Krajowa Rada Spółdzielcza (dalej: KRS), wykorzystując informacje i sugestie zgłoszone przez właściwe związki rewizyjne spółdzielni pracy.

5.1. W pierwszej kolejności wskazano, że w bazie spółdzielni KRS, która obejmuje 9483 jednostki (czynne spółdzielnie wszystkich branż), jest 566 czynnych spółdzielni pracy oraz 175 czynnych spółdzielni inwalidów i niewidomych (których również dotyczy możliwość przekształcenia w spółkę handlową). W bazie są również 23 spółdzielnie pracy zlikwidowane i 433 w stanie likwidacji, a także 12 zlikwidowanych spółdzielni inwalidów i 64 w stanie likwidacji. KRS wskazała, że ma jedynie wycinkowe informacje o przyczynach zakończenia działalności przez spółdzielnie pracy. Wśród spółdzielni określonych przez KRS mianem „zlikwidowanych” jest 7 spółdzielni pracy i 6 spółdzielni inwalidów przekształconych w spółki handlowe. KRS stwierdziła, że uzupełniając powyższe dane o informacje uzyskane od spółdzielczych związków rewizyjnych, można założyć, że co najmniej 10 spółdzielni pracy i 16 spółdzielni inwalidów zostało przekształconych w spółki prawa handlowego na podstawie art. 203f – art. 203x pr. spółdz.

5.2. Zdaniem KRS, największym problemem procesu przekształceń spółdzielni pracy w spółki są rozliczenia z członkami, którzy nie wyrazili zgody na przystąpienie do spółki powstającej na bazie przekształcanej spółdzielni. Podstawowy zarzut dotyczy art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. KRS stwierdziła, że w świetle tego przepisu roszczenie członka przekształcanej spółdzielni, który nie przystąpi do spółki przekształconej, do udziału w majątku spółdzielni ogranicza się tylko do równowartości posiadanych w tej spółdzielni udziałów. Rozwiązanie takie pozostaje w sprzeczności z istotą spółdzielni, która jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej grupy osób prowadzących działalność gospodarczą w interesie swoich członków, a zatem w celu wypracowania majątku będącego ich prywatną własnością (art. 1 w związku z art. 3 pr. spółdz.). Faktyczną korzyścią majątkową członka spółdzielni nie jest jego prawo do udziału, ale wspólnie wypracowany majątek, który stanowią środki ewidencjonowane w funduszu zasobowym oraz innych funduszach własnych tworzonych i prowadzonych na zasadach określonych w statucie spółdzielni.

KRS stwierdziła, że art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. stanowi nieznaczną modyfikację art. 563 pkt 3 k.s.h. Zdaniem KRS, zestawienie brzmienia tych przepisów wskazuje, że mamy do czynienia z nieuzasadnioną dyskryminacją członków spółdzielni w porównaniu z członkami spółek prawa handlowego. W wypadku podjęcia decyzji o nieuczestniczeniu w nowej spółce, członek spółdzielni ma prawo do wypłaty jedynie szczątkowej części majątku spółdzielni. Członek spółki prawa handlowego w takiej sytuacji ma prawo do części majątku przekształconej spółki, gdyż posiadany udział stanowi proporcję między kwotą wpłaconą do majątku spółki a całą wartością tego majątku. Ponadto art. 563 pkt 3 k.s.h. pełni funkcję ochronną. Gwarantuje, że przekształcenie dojdzie do skutku tylko pod warunkiem, iż zgodę na przystąpienie do nowej spółki wyrażą członkowie posiadający co najmniej 90% wartości bilansowej majątku spółki. Funkcja ta staje się zupełnie iluzoryczna w świetle art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz., albowiem udziały członków w funduszu udziałowym spółdzielni stanowią nieznaczną część całego jej majątku. KRS stwierdziła, że postulowanym rozwiązaniem byłaby zmiana aktualnego brzmienia art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz., tak aby kwoty wypłacane członkom spółdzielni pracy nieprzystępującym do spółki przekształconej ustalane były analogicznie do wypłacanych w spółkach prawa handlowego.

KRS dodała, że obecnie nie ma obowiązku oszacowania wartości całego majątku przekształcanej spółdzielni pracy z jednoczesnym ustaleniem, jaka jego wartość przypadłaby w ramach jego podziału poszczególnym członkom, z zagwarantowaniem im wypłaty należnej kwoty w razie nieprzystąpienia do spółki przekształconej. Obowiązujący model przekształcenia daje podstawy do nadużyć w celu omijania przepisów o likwidacji

spółdzielni, których główną konsekwencją – w praktyce – jest podział majątku spółdzielni pomiędzy wszystkich członków zgodnie z art. 125 § 5 i 6 pr. spółdz.

W piśmie KRS wskazano, że kolejnym istotnym zagadnieniem jest brak ustawowo wyartykułowanego obowiązku przeprowadzenia badania lustracyjnego przed przekształceniem spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego.

W ocenie KRS, wskazane okoliczności dają jasny sygnał, że przepisy dotyczące przekształcania spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego nie zostały dostatecznie dopracowane, a ich zgodność z Konstytucją została słusznie podana w wątpliwość we wniosku grupy posłów. KRS dodała, że w każdym wypadku istnieje możliwość zlikwidowania spółdzielni na zasadach ogólnych. Po spłaceniu wszelkich zobowiązań wobec podmiotów zewnętrznych oraz członków możliwe jest sformowanie przez nich spółki prawa handlowego.

5.3. Zdaniem KRS, procesy przekształcania spółdzielni pracy w spółki handlowe rzutują w sposób oczywisty na stan spółdzielczości pracy. Obecnie ok. 740 spółdzielni pracy i inwalidów zatrudnia niespełna 50 tys. osób. Wiele z nich jest głównym pracodawcą, zwłaszcza w środowiskach lokalnych. Wyroby i usługi niektórych z nich są unikatowe na rynku polskim. W szczególności spółdzielnie inwalidów oraz socjalne zapewniają zatrudnienie osobom upośledzonym lub wykluczonym na rynku pracy. W konsekwencji przekształcanie spółdzielni w spółki prawa handlowego może spowodować nieodwracalne straty miejsc pracy i zakłócenia w dostawie produktów lub usług, zwłaszcza na rynkach lokalnych.

Uzupełniając wskazane dane, KRS zasygnalizowała, że regulacje prawne większości państw członkowskich Unii Europejskiej nie przewidują możliwości przekształcenia spółdzielni w inny typ podmiotów gospodarczych, zwłaszcza w spółki prawa handlowego, lub znacznie to ograniczają.

Podsumowując, KRS stwierdziła, że w jej ocenie, możliwość przekształcania spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego nie ma żadnego uzasadnienia.

## II

Na rozprawie 16 czerwca 2015 r. przedstawiciele grupy posłów (wnioskodawcy), Sejmu oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali pisemne stanowiska. W rozprawie wzięli również udział, wezwani na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.): przedstawicielka Związku Lustracyjnego Spółdzielni Pracy oraz przedstawiciel Krajowego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Inwalidów i Spółdzielni Niewidomych. Odpowiadając na pytania sędzi sprawozdawcy, przedstawiciele związków rewizyjnych wskazali na liczne trudności związane ze stosowaniem przepisów o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

1.1. Grupa posłów na Sejm (dalej: wnioskodawca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją szeregu przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1443, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze lub pr. spółdz.).

Po pierwsze, zaskarżone zostały dwie regulacje należące do przepisów ogólnych („przepisów wspólnych”) prawa spółdzielczego. Wnioskodawca zarzucił w *petitum* wniosku niezgodność art. 16a pr. spółdz., który dotyczy dziedziczenia udziałów w spółdzielni, z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca zakwestionował także przepisy ustanawiające ograniczenia udzielania pełnomocnictwa na walne zgromadzenie członków spółdzielni. Postawił zarzut niezgodności art. 36 § 5 i 6 pr. spółdz. z art. 32 ust. 1 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie, zakwestionowane zostały przepisy dotyczące przekształcania spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego. W tej materii wnioskodawca w pierwszej kolejności wniósł o stwierdzenie, że art. 203f – art. 203x pr. spółdz., a zatem wszystkie, z wyjątkiem jednego, przepisy dotyczące przekształceń spółdzielni pracy, są niezgodne z art. 20, art. 24, art. 32 i art. 65 ust. 5 Konstytucji. Wnioskodawca zaskarżył również niektóre przepisy dotyczące przekształceń. W *petitum* wniosku sformułował zarzuty niezgodności: art. 203n § 3 pr. spółdz. z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji, art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, art. 203u

§ 1 w związku z art. 203u § 4 i 5 pr. spółdz. z art. 64 ust. 2 Konstytucji, art. 203u § 3 pr. spółdz. z art. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

1.2. Zaskarżone przepisy zostały dodane do prawa spółdzielczego przez art. 2 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.). Zasadniczym celem ustawy zmieniającej z 2011 r. było poszerzenie sfery wolności gospodarczej przez ograniczenie reglamentacji w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej (zob. druk sejmowy nr 3656/VI kadencja z 24 listopada 2010 r., s. 4-6 uzasadnienia). Nowelizacja objęła 92 ustawy normujące bardzo zróżnicowaną problematykę, zarówno z dziedziny prawa publicznego, jak i prywatnego. W prawie spółdzielczym zmieniono brzmienie art. 36 i art. 201 § 2, dodano art. 16a, § 1a w art. 201, a także dodano dział VI „Przekształcenia spółdzielni pracy” (art. 203e – art. 203x) w tytule II, części I pr. spółdz.

Uzasadniając potrzebę przyjęcia zaskarżonego art. 16a pr. spółdz., projektodawcy wskazali, że przepis ten miał wprowadzić możliwość dziedziczenia udziałów w spółdzielni w sytuacji, gdy spadkobierca zmarłego członka spółdzielni jest członkiem spółdzielni lub złoży deklarację przystąpienia do spółdzielni (s. 32 uzasadnienia).

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy zmieniającej z 2011 r. szerszą uwagę poświęcono nowelizacji art. 36 pr. spółdz., która miała na celu umożliwienie członkom spółdzielni udziału w walnym zgromadzeniu przez pełnomocnika (s. 30-32 uzasadnienia). Wskazano, że zmiana ta pozwoli na uczestnictwo w podejmowaniu decyzji w sprawach spółdzielni osobom, które z przyczyn faktycznych (np. stan zdrowia) nie mogą brać udziału w walnym zgromadzeniu osobiście. Stwierdzono, że projektowany art. 36 § 5 pr. spółdz., przewidujący, że pełnomocnikiem na walnym zgromadzeniu nie mógłby zostać członek zarządu spółdzielni, wzorowany jest na przepisach prawa handlowego. Zaproponowano dopuszczenie możliwości wyłączenia z tego zakazu, mocą postanowienia statutu, spółdzielni liczących nie więcej niż 10 członków. Projektodawcy uznali, że odrębnie należy uregulować kwestię reprezentowania członka spółdzielni na walnym zgromadzeniu przez osobę będącą pracownikiem takiej spółdzielni (art. 36 § 6 pr. spółdz.).

Najobszerniejszą część nowelizacji prawa spółdzielczego stanowiły przepisy dotyczące przekształceń spółdzielni pracy. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2011 r. wskazano, że prawo spółdzielcze nie przewidywało przepisów umożliwiających przekształcanie spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego (zob. szerzej: s. 28-30 uzasadnienia). Na takie przekształcenia z pominięciem postępowania likwidacyjnego nie zezwalało orzecznictwo Sądu Najwyższego.

Zdaniem projektodawców, za zmianą stanu prawnego przemawiało to, że „Spółdzielnie pracy mają, w opinii wielu partnerów rynkowych, niezrozumiałą formę własności (art. 3 Prawa spółdzielczego), nieczytelną strukturę zarządzania, brak im też możliwości pozyskiwania kapitału z zewnątrz w formie udziałów”. W uzasadnieniu stwierdzono, że „nadmierzona ochrona tzw. spółdzielczego stosunku pracy” utrudnia bądź uniemożliwia elastyczne dostosowanie zatrudniania do warunków rynkowych i podnosi koszty pracy. W opinii projektodawców, skutkiem tego stanu rzeczy były masowe upadłości i likwidacje spółdzielni pracy, a także niepowstawanie nowych spółdzielni. Projektodawcy uznali, że możliwość przekształcenia należy ograniczyć do spółdzielni pracy ze względu na ich specyfikę (odmienność od spółdzielni socjalnych i mieszkaniowych), a także faktyczną potrzebę przekształcania takich spółdzielni w spółki, zgłaszaną przez zainteresowane spółdzielnie pracy. W uzasadnieniu podkreślono, że dzięki przyjęciu proponowanych przepisów „spółdzielnie pracy uzyskają nowy instrument dający możliwość wyboru w zakresie formy gospodarowania, bez konieczności stawiania spółdzielni w stan likwidacji bądź innych kosztownych działań”.

1.3. Spośród zaskarżonych przepisów zasadniczą nowość normatywną stanowią regulacje pozwalające na przekształcanie spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego. Z dniem 1 lipca 2011 r. do prawa spółdzielczego dodano, usytuowany wśród przepisów szczególnych dla spółdzielni pracy (część I, tytuł II pr. spółdz.), dział VI zatytułowany „Przekształcenia spółdzielni pracy” (art. 203e – art. 203x pr. spółdz.).

Przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2011 r. zmiana formy prowadzenia działalności przez spółdzielnię pracy mogła nastąpić wyłącznie przez uprzednią likwidację spółdzielni (art. 113 – art. 129 pr. spółdz.) – co najpełniej zabezpiecza prawa członków spółdzielni pracy, a także osób trzecich (wierzycieli) – a następnie utworzenie na bazie substratu osobowego i majątkowego spółdzielni pracy innego rodzaju podmiotu, np. typowo komercyjnego, którym jest spółka prawa handlowego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego próby przekształcania spółdzielni pracy z pominięciem właściwej procedury likwidacyjnej konsekwentnie spotykały się z zarzutem obejścia prawa (zob. m.in. wyrok SN z 20 czerwca 2007 r., sygn. akt V CSK 196/07, OSNC-ZD nr 2/2008, poz. 39 oraz powołane tam orzecznictwo).

Regulacja przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego przewidziana w art. 203e – 203x pr. spółdz. stanowi rozwiązanie istotnie uproszczone w porównaniu z trybem likwidacji spółdzielni pracy. Z uwagi

na to, że jest to również zasadnicza nowość wśród wypracowanych od lat i dobrze znanych regulacji dotyczących spółdzielczości pracy, już w tym miejscu wymaga ogólnej charakterystyki.

Art. 203f pr. spółdz. stanowi, że spółdzielnia pracy może być przekształcona w spółkę handlową (spółkę przekształconą), czyli – zgodnie z definicją ustawową ujętą w art. 203e pkt 1 pr. spółdz. – spółkę osobową (spółkę jawną, partnerską, komandytową, komandytowo-akcyjną) albo spółkę kapitałową (spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, spółkę akcyjną). Przekształcenie jest fakultatywne (dobrowolne) – zależy od decyzji członków spółdzielni. Można wyróżnić jego trzy fazy: przygotowawczą, właścicielską, rejestracji (zob. art. 203j pr. spółdz.).

Faza przygotowawcza obejmuje:

Po pierwsze, podjęcie przez walne zgromadzenie członków spółdzielni „uchwały wszczynającej proces przekształcania w spółkę”, większością 3/4 głosów oddanych w obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania (art. 203k).

Po drugie, przygotowanie przez zarząd spółdzielni pracy „planu przekształcenia” (art. 203l pr. spółdz.). Istotą tego planu jest ustalenie wartości bilansowej majątku przekształcanej spółdzielni, co służy m.in. ustaleniu wysokości kwot, które mają być wypłacone członkom spółdzielni niezainteresowanym uczestnictwem w spółce przekształconej. Do planu przekształcenia należy dołączyć: projekt uchwały w sprawie przekształcenia spółdzielni w spółkę handlową; projekt umowy spółki przekształconej; wycenę składników majątku (aktywów i pasywów) spółdzielni; sprawozdanie finansowe sporządzone dla celów przekształcenia.

Po trzecie, zbadanie planu przekształcenia i sporządzenie opinii przez biegłego rewidenta (art. 203m).

Po czwarte, zawiadomienie członków spółdzielni przez zarząd o „zamiarze podjęcia uchwały o przekształceniu”, dwukrotnie, w określonym terminie, z obligatoryjnym – co do zasady – załączeniem projektu uchwały o przekształceniu oraz projektu umowy albo statutu spółki przekształconej (art. 203n). Zawiadomienie to jest podstawowym źródłem informacji członków spółdzielni pracy o powzięciu decyzji „za” przekształceniem lub „przeciw” przekształceniu.

Faza właścicielska obejmuje:

Po pierwsze, podjęcie przez walne zgromadzenie członków spółdzielni „uchwały o przekształceniu spółdzielni w spółkę”, większością 3/4 głosów oddanych w obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania (art. 203o § 1). Obligatoryjną treść tej uchwały określa art. 203o § 2 pr. spółdz. (zob. także art. 203x).

Po drugie, wezwanie członków spółdzielni pracy do złożenia oświadczenia o uczestnictwie w spółce przekształconej w terminie miesiąca od dnia podjęcia uchwały o przekształceniu (art. 203p). Członkowie, którzy nie wyrażą takiej woli, nie będą uczestniczyć w spółce przekształconej. Przepis ten jest związany z art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz., który przewiduje, że uchwała o przekształceniu powinna określić wysokości kwoty przeznaczonej na wypłaty dla członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce przekształconej, która jest ustalana proporcjonalnie do udziałów przysługujących tym członkom i nie może przekroczyć 10% wartości bilansowej spółdzielni określonej w planie przekształcenia.

Po trzecie, zawarcie umowy albo podpisanie statutu spółki przez członków spółdzielni pracy, którzy złożyli oświadczenia o uczestnictwie w spółce przekształconej (art. 203q).

Z kolej faza rejestracji obejmuje złożenie wniosku o wpis spółki przekształconej do rejestru oraz wniosku o ogłoszenie przekształcenia (art. 203r). Wpisu dokonuje sąd rejestrowy. Wpis jest obligatoryjny i ma charakter konstytutywny. Spółdzielnia pracy staje się spółką przekształconą z chwilą wpisu spółki przekształconej do Krajowego Rejestru Sądowego. Po dokonaniu wpisu sąd rejestrowy z urzędu wykreśla z rejestru spółdzielnię pracy (art. 203g). Ogłoszenie o przekształceniu jest zamieszczane w Monitorze Sądowym i Gospodarczym.

Analiza przepisów o przekształceniach nie byłaby kompletna bez wzięcia pod uwagę treści zaskarżonych art. 203s, art. 203u oraz art. 203w pr. spółdz., do których Trybunał odniósł się w dalszej części uzasadnienia.

Już ogólna charakterystyka przepisów o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego wskazuje, że są one w znacznym stopniu wzorowane na regulacjach ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, ze zm.; dalej: kodeks spółek handlowych, k.s.h.) o przekształcaniu spółek prawa handlowego (art. 551 – art. 584 k.s.h.). W wielu wypadkach nowe przepisy prawa spółdzielczego stanowią dosłowne powtórzenie regulacji k.s.h. Budzi to poważne zastrzeżenia konstytucyjne.

Po pierwsze, spółdzielnia, a zatem również spółdzielnia pracy, ma zasadniczo odmienny charakter od spółki prawa handlowego. Spółdzielnia jest podmiotem, który umożliwia członkom korzystanie z konstytucyjnej wolności zrzeszania się. W konsekwencji w spółdzielni nie kapitał, lecz substrat osobowy ma decydujące znaczenie. Stosunki majątkowe między spółdzielnią a jej członkami są wyraźnie podporządkowane stosunkom niemajątkowym (stosunkowi członkostwa). Natomiast w spółce prawa handlowego dominują cele typowo komercyjne. Funkcjonowanie spółki z ograniczoną odpowiedzialności i spółki akcyjnej podporządkowane jest zasadzie prymatu kapitału nad czynnikiem osobowym (zob. szerzej: wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110, cz. III, pkt 2, a także K. Pietrzykowski, *Spółdzielnia a spółka handlowa (I)*, „Przegląd Ustawodawstwa

Gospodarczego” nr 6/1991, s. 65 i n.). Z uwagi na powyższe, stosowanie rozwiązań znanych z prawa spółek handlowych do spółdzielni może mieć miejsce tylko w wyjątkowych wypadkach, z uwzględnieniem specyfiki tych ostatnich podmiotów. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że w świetle art. 58 ust. 1 Konstytucji ustawodawca nie może ingerować w istotę formy organizacyjno-prawnej, którą jest spółdzielnia, przez upodobnienie jej do działalności *stricte* komercyjnej (zob. wyrok z 14 lutego 2012 r., sygn. P 17/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 14, cz. III, pkt 3.2). Tymczasem kształt przepisów o przekształceniach spółdzielni pracy świadczy, że w przeważającej mierze regulacje k.s.h. zastosowano wprost.

Po drugie, przepisy k.s.h. o przekształcaniu spółek wywołują poważne wątpliwości w orzecznictwie oraz doktrynie prawnej. Wykorzystując te przepisy na potrzeby prawa spółdzielczego, ustawodawca na ogół nie podjął trudu wyjaśnienia tych wątpliwości, a to powoduje obecnie liczne trudności w stosowaniu prawa także przy przekształceniach spółdzielni pracy. Dokonywanie w taki sposób zmian prawnych budzi poważne zastrzeżenia w świetle zasady poprawnej legislacji oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

## 2. Wzorce kontroli. Spółdzielczość w świetle Konstytucji.

2.1. Trybunał stwierdził, że z wniosku jednoznacznie wynika, że spośród licznych powołanych wzorców kontroli podstawowe znaczenie ma art. 58 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten gwarantuje wolność zrzeszania się. Przez pryzmat art. 58 ust. 1 Konstytucji wnioskodawca postrzega wszystkie zaskarżone regulacje prawa spółdzielczego.

W orzecznictwie Trybunału ugruntowane jest, że spółdzielnie należy kwalifikować jako dobrowolne zrzeszenia w rozumieniu art. 12 Konstytucji, które umożliwiają korzystanie ich członkom z wolności zrzeszania się gwarantowanej przez art. 58 Konstytucji (zob. m.in. wyroki z: 5 lutego 2015 r., sygn. K 60/13, cz. III, pkt 2.2, 5.4; 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4; cz. III, pkt 3.2-3.3; 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87, cz. III, pkt 2; a także wyroki o sygn.: P 17/10, cz. III, pkt 3.2; K 64/07, cz. III, pkt 2). Stanowisko to jest spójne z przyjętą w prawie spółdzielczym definicją spółdzielni jako „dobrowolnego zrzeszenia nieograniczonej liczby osób” (art. 1 § 1 pr. spółdz.).

W niniejszej sprawie nie ma potrzeby szczegółowego omawiania kolejnych orzeczeń, które doprowadziły Trybunał do sformułowania powyższego stanowiska. Warto jednak przypomnieć podstawowe ustalenia przedstawione w wyroku pełnego składu z 12 stycznia 2012 r. o sygn. Kp 10/09, w którym Trybunał podsumował i rozwinął dotychczasowe *acquis constitutionnel* (cz. III, pkt 3.2-3.3).

Po pierwsze, jeszcze w świetle poprzednich przepisów konstytucyjnych Trybunał wywiódł, że możliwość zrzeszania się ma na celu wspólne rozwijanie obywatelskiej aktywności społecznej, gospodarczej, kulturalnej, a także politycznej. Wspólny czynny udział obywateli w życiu społecznym może przybierać w konkretnych sytuacjach rozmaitą postać i konkretne cele wspólnej działalności obywateli są także bardzo różne. Przepisy ustaw zwykłych przewidują różnorodne postacie organizacyjne wspólnej aktywności społecznej obywateli, dostosowane do różnych potrzeb. Ustawodawca, mając na względzie przede wszystkim ochronę interesów obywateli, zarówno tych zorganizowanych, jak i tych, którzy pozostali poza organizacją, może z poszczególnymi formami organizacyjno-prawnymi wiązać różne skutki prawne.

Po drugie, przepisy obecnej Konstytucji określają zasadę wolności zrzeszania się w sposób bardzo ogólny. Art. 12 Konstytucji, proklamujący jedną z zasad ustrojowych państwa, obejmuje swoim zakresem wolność tworzenia i działania nie tylko organizacji odpowiadających swym charakterem wymienionym w tym przepisie typom, czyli związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i fundacji, ale także „innych dobrowolnych zrzeszeń”. To ostatnie określenie obejmuje swym zakresem spółdzielnie.

Po trzecie, gwarantujący wolność zrzeszania się art. 58 Konstytucji znajduje się w części rozdziału II Konstytucji, która zaopatrzona została tytułem „Wolności i prawa polityczne”, co nie oznacza wyłączenia spod konstytucyjnej ochrony zrzeszeń niemających „politycznego” charakteru. Istotą zrzeszania się jest wspólne rozwijanie różnych aspektów obywatelskiej aktywności, nie tylko politycznej, ale także kulturalnej czy gospodarczej. Tym samym o tym, czy dana organizacja będzie korzystać z gwarancji wynikających z art. 58 Konstytucji, nie może decydować wyłącznie charakter prowadzonej przez nią działalności.

Po czwarte, wolność zrzeszania się stanowi wyraz funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, które dzięki możliwości samodzielnego tworzenia zrzeszeń zachowuje pewną niezależność od państwa. Aby dany związek między ludźmi można było uznać za zrzeszenie, musi mieć on określone i niezbędne cechy. Przede wszystkim musi to być struktura oparta na dobrowolnej przynależności, co wynika z istoty pojęcia wolności. Ponadto struktura ta musi zostać stworzona w celu realizacji wspólnie ustalonych zamierzeń, które będą osiągnane za pomocą wybranych środków. Wreszcie członkowie danego zrzeszenia powinni przyjąć określony sposób podejmowania decyzji uznawanych za wspólne, który odpowiada minimalnym standardom demokracji.

Po piąte, szczegółowe przesłanki zrzeszania się konkretyzuje ustawodawstwo zwykłe. Określa ono przede wszystkim sposób powstawania, struktury organizacyjne oraz możliwości rozwiązywania określonych zrzeszeń. Ustawy zwykłe tworzą gotowe formy (wzory) prawne, wśród których obywatele pragnący jednoczyć swoją działalność mają swobodę wyboru w zależności od celów, jakie pragną wspólnie realizować, oraz skutków, jakie chcą osiągnąć. Liczba tych form organizacyjno-prawnych proponowanych przez ustawodawcę jest znaczna. W tym zakresie ustawodawca ma dużą swobodę decyzyjną, co nie znaczy, że swoboda ta jest absolutna. Tworząc określone formy prawne, ustawodawca musi mieć na względzie przede wszystkim ochronę interesów obywateli, zarówno tych zorganizowanych, jak i tych, którzy pozostają poza organizacją.

Trybunał konsekwentnie podkreśla, że tworzenie i działalność spółdzielni podlega ochronie konstytucyjnej – ma wymiar konstytucyjny (tak m.in. wyroki o sygn. K 5/01, cz. III, pkt 2; K 64/07, cz. III, pkt 2). Spółdzielczość (a zatem także poszczególne rodzaje spółdzielni) nie powinna być dezintegrowana i eliminowana przez rozwiązania prawne, które upodabniają ją do działalności *stricte* komercyjnej (zob. wyrok TK o sygn. P 17/10, cz. III, pkt 3.2).

2.2. Istotną część zaskarżenia dotyczy regulacji znajdujących zastosowanie wyłącznie do spółdzielni pracy. Niezbędne jest zatem odniesienie się do konstytucyjnych uwarunkowań spółdzielczości pracy.

Spółdzielnia pracy jest rodzajem spółdzielni, a zatem „dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą” (art. 1 § 1 pr. spółdz.). Przepisy o spółdzielniach pracy zamieszczone zostały w prawie spółdzielczym. Zastosowanie znajdują do nich „przepisy wspólne” o spółdzielniach (część I, tytuł I pr. spółdz.), a także przepisy szczególne dla spółdzielni pracy (część I, tytuł II, dział III i VI pr. spółdz.).

Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa spółdzielczego, spółdzielnia pracy prowadzi działalność gospodarczą na zasadach rachunku ekonomicznego, zapewniając korzyści członkom spółdzielni (art. 67 pr. spółdz.). Specyficzny jest jednak przedmiot tej działalności oraz sposób jej prowadzenia. Zgodnie z art. 181 pr. spółdz., przedmiotem gospodarczej działalności spółdzielni pracy jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków. Spółdzielnia pracy i członek spółdzielni mają obowiązek pozostawania ze sobą w stosunku pracy (art. 182 § 1 pr. spółdz.). Prawo spółdzielcze zapewnia szczególną ochronę pracy wykonywanej przez członków-pracowników na podstawie spółdzielczej umowy o pracę.

Szczególnym rodzajem spółdzielni pracy są spółdzielnie inwalidów oraz spółdzielnie niewidomych. Przedmiotem ich działalności jest zawodowa i społeczna rehabilitacja inwalidów i niewidomych przez pracę w prowadzonym wspólnie przedsiębiorstwie (art. 181a § 1 pr. spółdz.). Z kolei spółdzielnie pracy rękodzieła ludowego i artystycznego tworzą nowe i kultywują tradycyjne wartości kultury materialnej, organizują i rozwijają rękodzieło ludowe i artystyczne, sztukę i przemysł artystyczny (art. 181a § 2 pr. spółdz.). Wymienione powyżej rodzaje spółdzielni pracy, ze względu na istotny charakter społeczny wykonywanych przez nie zadań, korzystają ze szczególnej pomocy państwa (art. 181a § 3 pr. spółdz.). Ponadto spółdzielnie pracy mogą prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska (art. 1 § 2 pr. spółdz.).

Szczególny charakter działalności spółdzielni pracy odróżnia je od spółek prawa handlowego, których podstawowym celem jest działalność *stricte* zarobkowa – komercyjna (zob. wyrok TK o sygn. K 64/07, cz. III, pkt 2).

Trybunał stwierdził, że członkowie spółdzielni pracy korzystają z konstytucyjnej wolności zrzeszania się. Nie wyklucza tego prowadzenie przez spółdzielnie pracy działalności gospodarczej, albowiem – jak wskazano powyżej – organizacyjno-prawna forma zrzeszenia się, jaką jest spółdzielnia, jest bardzo pojemna (zob. wyrok TK o sygn. Kp 10/09, cz. III, pkt 3.3). Obejmuje nie tylko spółdzielnie mieszkaniowe, które prowadzą tzw. działalność bezwycinkową, ale także m.in. spółdzielnie produkcji rolnej oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe.

Charakter działalności prowadzonej przez spółdzielnie pracy powoduje, że mają one wynikający z Konstytucji szczególny status prawny, związany z ich rolą w realizacji zadań państwa (zob. podobnie w stosunku do spółdzielni mieszkaniowych wyrok TK o sygn. K 64/07, cz. III, pkt 2 oraz powołane tam orzecznictwo). Art. 24 Konstytucji, zamieszczony wśród zasad ustrojowych państwa, przewiduje, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 65 ust. 5 Konstytucji, władze publiczne mają obowiązek prowadzić politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia. Konstytucja wskazuje, że polityka ta powinna być prowadzona przez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych. Władze publiczne mają jednak obowiązek podejmować również inne działania zmierzające do tworzenia i ochrony miejsc pracy. Obejmuje to tworzenie ram prawnych umożliwiających podejmowanie osobom fizycznym działań, które zapewnią im pracę. Takie ramy prawne zapewniają przepisy o spółdzielniach pracy. Ponadto spółdzielnie pracy niewidomych i inwalidów realizują zadania państwa określone w art. 69 Konstytucji, który przewiduje, że osobom niepełnosprawnym władze

publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

Z uwagi na powyższe Trybunał nie podzielił stanowiska Marszałka Sejmu, że regulacja prawna umożliwiająca przekształcanie spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego jest „co najmniej konstytucyjnie neutralna” (s. 72 stanowiska). Wolność zrzeszania się obejmuje uprawnienie do założenia spółdzielni, przystąpienia i przynależności do niej oraz wystąpienia z niej. Wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z tych praw muszą być traktowane jako ingerencja w wolność jednostki i stąd ich dopuszczalność podlega konstytucyjnej kontroli (zob. wyroki TK o sygn.: K 5/01, cz. III, pkt 6; K 60/13, cz. III, pkt 5.4).

2.3. Przedstawione przez wnioskodawcę zarzuty oraz wzorce kontroli uzasadniają zwrócenie uwagi na konstytucyjne gwarancje praw majątkowych członków spółdzielni.

Spółdzielnie są osobami prawnymi (art. 11 § 1 pr. spółdz.), czyli samodzielnymi podmiotami prawa, którym przysługują własność i inne prawa majątkowe. W odróżnieniu od innych osób prawnych na płaszczyznę majątkową funkcjonowania spółdzielni szczególne istotny wpływ ma ich charakter korporacyjny, jako dobrowolnych zrzeszeń członków, w których interesie prowadzą one swoją działalność. W konsekwencji w art. 3 pr. spółdz. podkreślono, że majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków.

Relacje między spółdzielnią a jej członkami mają aspekt nie tylko „wolnościowy”, ale także majątkowy (zob. m.in. wyrok TK o sygn. K 5/01, cz. III, pkt 6). Członek spółdzielni zobowiązany jest do określonych świadczeń wobec niej. Z drugiej strony, z tytułu członkostwa wynikają określone roszczenia majątkowe wobec spółdzielni. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał stwierdził m.in., że „byłemu członkowi spółdzielni nie można, powołując się na ochronę własności spółdzielni, odmówić zwrotu kwoty odpowiadającej jego udziałowi w majątku spółdzielni” (wyrok TK o sygn. K 5/01, cz. III, pkt 6).

Prawa majątkowe członków spółdzielni podlegają ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że powołany przez wnioskodawcę art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko „nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, cz. III, pkt 2; tak również wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94, cz. III, pkt 3).

W orzecznictwie Trybunału utrwalone jest również, że choć spółdzielnia jest w sensie formalnym właścicielem określonych rzeczy i podmiotem praw majątkowych, to jej majątek należy do zbiorowości jej członków (zob. wyrok o sygn. K 5/01, cz. III, pkt 2, a także o sygn. P 17/10, cz. III, pkt 3.3). Ochrona własności spółdzielni jako własności grupowej jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługujących członkom (zob. m.in. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25, cz. III, pkt 11, a także wyrok o sygn. K 5/01, cz. III, pkt 2). Własność spółdzielcza ma służebny charakter wobec praw majątkowych członków spółdzielni. Spółdzielnia nie jest bowiem abstrakcyjną konstrukcją prawną, podstawą jej bytu prawnego są osoby fizyczne (lub osoby prawne), a majątek należący do spółdzielni ma w świetle prawa służyć zaspokajaniu potrzeb tych osób. Tym samym poddając konstytucyjnej kontroli przepisy ingerujące w prawa majątkowe członków spółdzielni, należy mieć na uwadze, że uzasadnieniem istnienia spółdzielni zarówno w sensie prawnym, jak i ekonomicznym jest realizacja interesów jej członków (zob. wyrok TK o sygn. K 60/13, cz. III, pkt 5.3.2).

2.4. Powołane przez wnioskodawcę wzorce kontroli i bogate orzecznictwo Trybunału w sprawach spółdzielczych dają podstawę do sformułowania konstytucyjnych standardów dopuszczalności przekształcania spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego. Standardy te nie tylko służyły ocenie konstytucyjności zaskarżonych przepisów, lecz także powinny być impulsem dla ustawodawcy do zmiany budzących zastrzeżenia przepisów o przekształcaniach spółdzielni pracy. Powinny zostać również uwzględnione w toku prac parlamentarnych nad nowym prawem spółdzielczym (zob. projekt ustawy – Prawo spółdzielcze, druk sejmowy nr 980/VII kadencja z 25 lipca 2012 r.).

Przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego jest dopuszczalne, jeżeli prawna regulacja tego procesu, we wszystkich fazach, łącznie spełnia następujące standardy konstytucyjne: 1) dobrowolności (fakultatywności) przekształcenia, 2) skutecznej ochrony praw członków przekształcanej spółdzielni pracy, 3) kontynuacji (ciągłości) podmiotu przekształcanego.

Po pierwsze, w świetle wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji), z której korzystają członkowie spółdzielni pracy, a także zgodnie z konstytucyjnymi (art. 12 Konstytucji) oraz spółdzielczymi (art. 1 § 1 pr. spółdz.) wymogami demokracji, przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego nie może być przymusowe

(obligatoryjne). Powinno być procesem zależnym wyłącznie od woli członków spółdzielni, a nie jej organu wykonawczego – zarządu, a tym bardziej osób trzecich. Członkowie spółdzielni przez organ przedstawicielski (walne zgromadzenie) powinni decydować, kwalifikowaną większością głosów oraz z zachowaniem odpowiedniego kworum, o zainicjowaniu tego procesu i sposobie jego przeprowadzenia. Obejmuje to w szczególności wybór docelowej formy prawnej przekształcenia.

Gwarancja wolności zrzeszania się wymaga przyjęcia procedur zapewniających członkom przekształcanej spółdzielni pracę dostęp do informacji o procesie przekształcenia, co jest również konieczne dla skutecznej ochrony ich praw. Członkowie spółdzielni pracy powinni być odpowiednio wcześniej i indywidualnie zawiadomieni na piśmie o zwołaniu walnego zgromadzenia spółdzielni, rozpoczynającego proces przekształcenia, a także walnego zgromadzenia, na którym ma zostać podjęta uchwała o przekształceniu.

Konstytucyjna wolność zrzeszania się obejmuje prawo jednostki do wystąpienia z organizacji społecznej. W konsekwencji każdy członek spółdzielni pracy ma prawo nieuczestniczenia w spółce przekształcanej. W świetle art. 58 ust. 1 Konstytucji nie można przyjmować rozwiązań krępujących swobodę jednostki w tym zakresie, a zatem również mających na celu zniechęcanie członków spółdzielni do skorzystania z prawa nieuczestniczenia w spółce przekształcanej. Przekształcenie ma immanentny związek z prawami i obowiązkami członków spółdzielni pracy, a zatem możliwością wpływu na działania jednostki organizacyjnej, w której uczestniczą.

Po drugie, przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego jest dopuszczalne, jeżeli przewidziane zostały instrumenty skutecznie chroniące prawa członków przekształcanej spółdzielni pracy. Przepisy regulujące przekształcenie powinny zapewniać równą ochronę praw, w tym majątkowych, członkom spółdzielni pracy uczestniczącym oraz nieuczestniczącym w spółce przekształcanej (art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Ustawodawca nie może dawać pierwszeństwa interesom spółdzielni przekształcanej, a następnie spółki przekształcanej, przed prawami członków spółdzielni pracy, którzy nie zdecydowali się na uczestnictwo w spółce przekształcanej. Własność spółdzielcza ma bowiem służebny charakter wobec praw majątkowych członków spółdzielni. Członkowie nieuczestniczący w spółce przekształcanej powinni otrzymać co najmniej zwrot wartości ich wszystkich praw majątkowych w spółdzielni pracy (art. 64 Konstytucji).

Przepisy regulujące przekształcenie powinny zapewniać również ochronę pracy świadczonej przez członków przekształcanej spółdzielni pracy (art. 24 zdanie pierwsze oraz art. 65 ust. 5 Konstytucji) w postaci kontynuacji stosunków pracowniczych. Jeżeli przekształceniu podlega spółdzielnia pracy niewidomych lub inwalidów powinna zostać zapewniona szczególna ochrona członkom tej spółdzielni, zarówno uczestniczącym, jak i nieuczestniczącym w spółce przekształcanej. W świetle art. 69 Konstytucji władze publiczne zobowiązane są zapewnić członkom spółdzielni o ograniczonych możliwościach adaptacyjnych pomoc w przysposobieniu do pracy na nowych warunkach.

Po trzecie, z istoty przekształcenia wynika, że musi być ono oparte na zasadzie kontynuacji, czyli ciągłości podmiotu przekształcanego. Ustawodawca zobowiązany jest przyjąć regulacje szczegółowe, zmierzające do zapewnienia w jak najszerszym zakresie tożsamości personalnej i majątkowej przekształcanego podmiotu. Jest to również konieczne dla ochrony praw wierzycieli spółdzielni pracy. Zarazem ustawodawca nie może wprowadzać rozwiązań, które prowadziłyby do dekompozycji stosunków korporacyjnych i majątkowych w przekształcanym podmiocie. Dobrodziejstwem zasady kontynuacji nie powinny być obejmowane osoby trzecie, czyli niebędące członkami spółdzielni przekształcanej. Powodowałyby to nie tylko wadliwość konstrukcyjną i systemową przyjętej regulacji (art. 2 Konstytucji), lecz także ingerencję w wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa majątkowe członków spółdzielni (art. 64 Konstytucji).

### 3. Ocena zarzutu niezgodności art. 16a prawa spółdzielczego z powołanymi wzorcami kontroli.

3.1. Art. 16a pr. spółdz. został dodany od 1 lipca 2011 r. do działu III prawa spółdzielczego (zawartego w tytule I – „Przepisy wspólne”, części I tej ustawy), który reguluje kwestie dotyczące członków spółdzielni, ich praw i obowiązków.

Treść art. 16a pr. spółdz. jest następująca: „Spadkobierca zmarłego członka spółdzielni dziedziczy udziały, jeżeli jest członkiem spółdzielni lub złożył deklarację przystąpienia do spółdzielni. Jeżeli spadkobierców jest więcej niż jeden, powinni oni wskazać jednego spośród siebie, który uzyskuje prawo do udziałów, chyba że podzielą oni udziały między tych spadkobierców, którzy złożyli deklarację przystąpienia do spółdzielni. Spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków spadkobierców dziedziczących udziały, jeżeli odpowiadają oni wymogom określonym w statucie”.

Zaskarżony przepis uzupełnia dotychczasową regulację prawną dotyczącą konsekwencji śmierci członka spółdzielni. Zgodnie z art. 25 § 1 pr. spółdz., śmierć członka spółdzielni będącego osobą fizyczną powoduje ustanie członkostwa. Jest to regulacja odpowiadająca zrzeszeniowemu charakterowi spółdzielni, który przejawia



się w połączeniu praw osobistych (wyrażonych stosunkiem członkostwa) i majątkowych (związanych z udziałem w majątku spółdzielni). Oba rodzaje uprawnień są ze sobą ściśle związane, dlatego ustanie członkostwa (zarówno z powodu śmierci, jak też wystąpienia ze spółdzielni za wypowiedzeniem) powoduje obowiązek wypłaty udziału byłego członka na podstawie zatwierdzonego sprawozdania finansowego za rok, w którym członkostwo ustało. Udział lub udziały są prawem związanym z członkostwem w spółdzielni i bez członkostwa nie mogą istnieć. Prawa majątkowe związane z członkostwem w spółdzielni mają charakter dziedziczny, o czym jednoznacznie świadczy treść art. 25 § 2 pr. spółdz. Skoro jednak w chwili śmierci ustaje członkostwo spadkodawcy, to równocześnie przekształceniu ulega związane z nim prawo majątkowe do udziałów w spółdzielni. W miejsce udziałów przysługujących spadkodawcy pojawia się roszczenie o wypłatę ich wartości, które wchodzi w skład masy spadkowej.

W odniesieniu do sukcesji praw majątkowych związanych z członkostwem w spółdzielni prawo spółdzielcze przewiduje szczególne rozwiązanie w art. 16 § 3, który stanowi, że członek spółdzielni w deklaracji przystąpienia do niej lub w osobnym pisemnym oświadczeniu może wskazać osobę, której spółdzielnia obowiązana jest po jego śmierci wypłacić udziały. Prawo z tego tytułu nie wchodzi do spadku.

Natomiast kwestionowany przez wnioskodawcę art. 16a pr. spółdz. wprowadza kolejne rozwiązanie szczególne. Pozwala spadkobiercy lub spadkobiercom członka wstąpić – na zasadzie wyjątku – w prawa związane z udziałami, które przysługiwały spadkodawcy. Oznacza to, że w takiej sytuacji udziały nie podlegają umorzeniu, ale zostają zapisane na rachunek spadkobiercy, który jest członkiem danej spółdzielni lub do niej przystąpi. Odmowa przyjęcia w poczet członków spółdzielni może nastąpić tylko w sytuacji, gdy dana osoba nie spełnia kryteriów określonych w statucie. Ustawodawca poszerzył zatem zakres uprawnień spadkobierców. Poza roszczeniem o zwrot wartości udziałów spadkobierca może, jeśli spełnienia określone w art. 16a pr. spółdz. przesłanki, odziedzyczyć udziały przysługujące spadkodawcy i wstąpić w majątkowe uprawnienia zmarłego członka spółdzielni. Jeżeli żaden ze spadkobierców nie skorzysta z uprawnienia przewidzianego w art. 16a pr. spółdz. albo nie zostanie przyjęty w poczet członków spółdzielni, to dziedziczenie odbywa się na zasadach ogólnych i obejmuje roszczenie o zwrot wartości udziałów przysługujących spadkodawcy.

3.2. Wnioskodawca sformułował w stosunku do art. 16a pr. spółdz. kilka zarzutów, wiążąc je z poszczególnymi wzorcami kontroli konstytucyjności. Jak wskazał Marszałek Sejmu, w tej części wniosku wystąpiła rozbieżność pomiędzy *petitum* i uzasadnieniem.

W *petitum* jako wzorce kontroli wskazane zostały: art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Natomiast w uzasadnieniu poza wymienionymi przepisami Konstytucji wskazano, że ograniczenie ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa dziedziczenia (art. 21 ust. 1 Konstytucji) zostało dokonane z naruszeniem art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto wnioskodawca wskazał, że art. 16a pr. spółdz. jest niezgodny z art. 58 ust. 1 Konstytucji, ponieważ z jednej strony ogranicza swobodę organów spółdzielni przyjęcia w poczet członków spadkobierców, którzy chcą odziedzyczyć udziały zmarłego członka, natomiast z drugiej strony ogranicza wolność spadkobierców, którzy z tego samego powodu muszą zostać członkami spółdzielni.

Trybunał stwierdził, że zgodnie z ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej treści wniosku z uwzględnieniem uzasadnienia (zob. m.in. wyrok TK z 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76, cz. III, pkt 1.3 i powołane tam orzecznictwo). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do przedmiotu kontroli, ale także wzorców kontroli (zob. wyrok z 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51, cz. III, pkt 2). Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał uznał, że zamiarem wnioskodawcy było zainicjowanie kontroli art. 16a pr. spółdz. z następującymi wzorcami: art. 2, art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 58 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.3. Zarzuty wnioskodawcy dotyczą zarówno sposobu sformułowania art. 16a pr. spółdz., jak i jego treści.

Pierwsza grupa zarzutów dotyczy naruszenia art. 2 Konstytucji, a w szczególności zasady poprawnej legislacji i zasady określoności prawa – wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy treść art. 16a pr. spółdz. nie jest niejasna ani nieprecyzyjna. Przepis ten zawiera elementy normy prawnej, która rozszerza zakres praw dziedziczonych – dzięki możliwości przejęcia w drodze sukcesji uniwersalnej udziałów w spółdzielni, a nie tylko roszczenia o zwrot ich wartości. Określony został zarówno przedmiot dziedziczenia, jak i krąg osób, którym dziedziczone prawo przysługuje, a także zostały wskazane przesłanki dziedziczenia. Art. 16a pr. spółdz. powinien być interpretowany i stosowany wraz z przepisami regulującymi prawo spadkowe, zawartymi zarówno w prawie spółdzielczym, jak i ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.). Wykorzystanie podstawowych reguł wykładni prawa umożliwi dekodowanie treści norm określających zasady dziedziczenia udziałów w spółdzielni.

Również zarzut braku uzasadnienia wprowadzenia szczególnego rozwiązania w stosunku do ogólnych zasad dziedziczenia nie może być uznany za trafny i prowadzący do obalenia domniemania konstytucyjności. *Ratio legis* ocenianego przepisu jest poszerzenie zakresu dziedziczenia i umożliwienie kontynuowania przez spadkobiercę uczestnictwa w spółdzielni dzięki przejściu udziałów należących do zmarłego członka.

W konsekwencji Trybunał stwierdził, że art. 16a pr. spółdz. jest zgodny z zasadami poprawnej legislacji oraz określoności prawa wywodzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Kolejny zarzut dotyczy *meritum* przyjętego w art. 16a prawa spółdzielczego rozwiązania. Zdaniem wnioskodawcy, przepis ten ogranicza zdolność dziedziczenia udziałów w spółdzielni wobec tych spadkobierców, którzy nie są jej członkami ani nie złożą deklaracji o przystąpieniu do spółdzielni. Oznacza to, w ocenie wnioskodawcy, naruszenie ustrojowej zasady ochrony dziedziczenia (art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz powszechnej gwarancji własności i innych praw majątkowych oraz dziedziczenia (art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał stwierdził, że treść zakwestionowanego przepisu nie potwierdza zasadności powyższego zarzutu. Dziedziczenie udziałów dotyczy wszystkich spadkobierców. Ustawodawca nie ograniczył tego uprawnienia jedynie do określonego kręgu następców prawnych, np. członków rodziny, spadkobierców ustawowych czy testamentowych. Każdy spadkobierca, niezależnie od tytułu nabycia spadku, może skorzystać z uprawnienia do dziedziczenia udziałów. Ustawodawca zezwolił na podział udziałów pomiędzy spadkobierców, a zatem nie ma konieczności, aby dziedziczyła je tylko jedna osoba. Także przesłanka członkostwa w spółdzielni jest racjonalna i konieczna, ponieważ udział jest prawem związanym z członkostwem. Wynika ona z natury dziedziczonego prawa, które może przysługiwać tylko członkowi spółdzielni i bez członkostwa traci rację bytu.

Nie można tracić z pola widzenia, że dziedziczenie udziałów jest rozwiązaniem, które poszerza możliwości nabycia w drodze dziedziczenia praw należnych spadkodawcy. W dotychczasowym stanie prawnym po śmierci członka udziały podlegały umorzeniu, a w skład majątku spadkowego wchodziło roszczenie o zwrot ich wartości. Trafnie wskazał Marszałek Sejmu, że wypłata wartości udziałów może stanowić zdarzenie niepewne. Dokonywana jest na podstawie sprawozdania finansowego spółdzielni za rok, w którym ustało członkostwo, ale na zasadach i w terminach określonych w statucie, np. z nadwyżki bilansowej za rok kolejny po zatwierdzeniu sprawozdania.

Niezasadny jest także argument, jakoby rozwiązanie przyjęte w art. 16a pr. spółdz. ograniczało możliwości dysponowania częścią majątku przez spadkodawcę. Ustawodawca, wprowadzając możliwość dziedziczenia udziałów, nie zrezygnował z możliwości wyłączenia wolą członka spółdzielni wartości jego udziałów z masy spadkowej (art. 16 § 3 pr. spółdz.). Zgodnie z zasadą swobody testowania nie można odmówić spadkodawcy prawa wskazania spadkobiercy, który uzyska roszczenie o wypłatę wartości udziałów lub odziedziczy udziały w spółdzielni.

Wskazane argumenty przesądziły o uznaniu przez Trybunał, że art. 16a pr. spółdz. jest zgodny z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, przesłanka dziedziczenia udziałów, jaką jest konieczność bycia członkiem lub przystąpienia do danej spółdzielni, narusza zasadę równości wobec prawa, ponieważ tylko spadkobiercy spełniający jeden z powyższych wymogów mogą nabyć w drodze dziedziczenia udziały przysługujące spadkodawcy. Trybunał uznał, że wymóg członkostwa jest racjonalny i uzasadniony, a wprowadzone w art. 16a pr. spółdz. rozwiązanie ogranicza możliwość odmowy przyjęcia spadkobiercy w poczet członków jedynie do sytuacji, gdy nie spełnia on wymogów statutowych. Każdy ze spadkobierców może wyrazić wolę dziedziczenia udziałów. Art. 16a pr. spółdz. nie narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji, albowiem nie różnicuje w sposób nieuprawniony pozycji spadkobierców w zakresie dziedziczenia udziałów.

Kolejny zarzut wnioskodawcy dotyczy naruszenia przez art. 16a pr. spółdz. wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Spółdzielnia jest zobowiązana do przyjęcia w poczet swoich członków spadkobierców, którzy chcą odziedziczyć udziały w tej spółdzielni, jeżeli spełniają wymogi określone w statucie. Nie jest to zatem bezwzględny obowiązek przyjęcia określonej osoby lub osób w poczet członków zrzeszenia, jakim jest spółdzielnia. Przepis ten ogranicza jedynie możliwość arbitralnej odmowy, z którą wiąże się niemożność dziedziczenia udziałów. Ustawodawca nie ograniczył swobody decyzyjnej spółdzielni w sposób nadmierny. Każda spółdzielnia, w granicach prawa, może określić warunki członkostwa, które odpowiadają jej specyfice.

Obowiązek przystąpienia do spółdzielni jako przesłanka dziedziczenia udziałów nie narusza także wolności zrzeszania się spadkobierców zmarłego członka. Jeżeli nie zdecydują się na złożenie deklaracji członkowskiej albo nie będą spełniać kryteriów uzyskania członkostwa określonych w statucie spółdzielni, to w miejsce dziedziczenia udziałów wejdzie w skład masy spadkowej roszczenie o wypłatę przez spółdzielnię ich wartości. Wybór uczestnictwa w spółdzielni ma zatem znaczenie jedynie dla postaci prawa majątkowego, jakie odziedziczą.

Z uwagi na powyższe Trybunał stwierdził, że art. 16a pr. spółdz. jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 58 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Ocena zarzutu niezgodności art. 36 § 5 i 6 prawa spółdzielczego z powołanymi wzorcami kontroli.

Zgodnie z zaskarżonym art. 36 § 5 pr. spółdz., członek zarządu spółdzielni nie może być pełnomocnikiem na walnym zgromadzeniu. Nie dotyczy to spółdzielni liczących nie więcej niż dziesięciu członków, o ile statut nie stanowi inaczej. Podniesiony przez wnioskodawcę zarzut, że przewidziane w art. 36 § 5 pr. spółdz. rozwiązanie stanowi przejaw nadmiernej ingerencji w autonomię i samorządność spółdzielni – przez co narusza art. 58 ust. 1 Konstytucji – Trybunał uznał za nietrafny.

Trybunał wskazał przede wszystkim na istotę pełnomocnictwa, czyli jednostronnej czynności prawnej, która daje możliwość zastępowania mocodawcy w podejmowaniu określonych czynności. Zgodnie z art. 36 § 3 pr. spółdz., ustawodawca pozostawił każdej spółdzielni rozstrzygnięcie w statucie co do wprowadzenia możliwości uczestnictwa członka spółdzielni w walnym zgromadzeniu przez pełnomocnika. Celem pełnomocnictwa, o którym mowa w art. 36 pr. spółdz., jest umożliwienie uczestnictwa członka spółdzielni w zarządzaniu tym podmiotem nie osobiście, ale przez osobę upoważnioną. Określenie, kto może pełnić funkcję pełnomocnika, ma w tej regulacji charakter drugorzędny. Zarazem spółdzielnia, jako samodzielne zrzeszenie, może przesądzić w statucie, że członkowie muszą angażować się w jej działalność przez osobisty udział w walnym zgromadzeniu.

Wprowadzając możliwość zastępowania członków spółdzielni podczas walnego zgromadzenia, ustawodawca w sposób racjonalny ukształtował regulację dotyczącą pełnomocnictw, starając się zagwarantować prawidłowe działanie tej instytucji, w tym odzwierciedlenie w działaniach pełnomocnika rzeczywistej woli mocodawcy. Służą temu nie tylko zakazy podmiotowe dotyczące osoby pełnomocnika, ale również reguła, że pełnomocnik może zastępować wyłącznie jednego członka spółdzielni (art. 36 § 4 pr. spółdz.).

Trybunał stwierdził, że zaskarżone regulacje ustawowe służą zabezpieczeniu przed wystąpieniem dysfunkcji w spółdzielniach. Walne zgromadzenie członków jest najwyższym organem spółdzielni, który podejmuje najistotniejsze rozstrzygnięcia dotyczące działalności spółdzielni, m.in. określa kierunki jej rozwoju, które ma realizować zarząd. Kontroluje również jej pozostałe władze – w tym zarząd – udzielając absolutorium jego członkom. Z tych powodów istnieje potencjalny konflikt interesów członków spółdzielni i członków zarządu spółdzielni. Zatem zakaz występowania członka zarządu spółdzielni jako pełnomocnika na walnym zgromadzeniu, które ma za zadanie m.in. dokonać oceny działalności zarządu, jest podyktowany zapobieganiem konfliktom interesów i ewentualnemu wykorzystywaniu pełnomocnictwa wbrew woli mocodawcy. Członek zarządu jako pełnomocnik współdecydowałby o ocenie swojej pracy na rzecz spółdzielni.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 36 § 5 pr. spółdz. narusza także zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ różnicuje pozycję prawną członków zarządu w zależności od liczebności członków spółdzielni. Członkostwo w zarządzie jakiegokolwiek spółdzielni stanowi cechę relewantną, pozwalającą na ocenę całej kategorii takich osób w aspekcie równości. Wnioskodawca wskazał, że w niewielkich spółdzielniach siła głosu poszczególnego członka lub jego pełnomocnika podczas walnego zgromadzenia jest materialnie większa. Tym bardziej arbitralne jest rozstrzygnięcie ustawodawcy, który pozbawia prawa udziału w walnym zgromadzeniu członków zarządu większych spółdzielni. W zrzeszeniach, które liczą nie więcej niż 10 członków, nie obowiązuje zakaz występowania na walnym zgromadzeniu jako pełnomocników członków zarządu. Rozwiązanie to ma charakter dyspozytywny, ponieważ każda z takich spółdzielni może wyłączyć to uprawnienie w swoim statucie.

Trybunał stwierdził, że istotnym argumentem, który zdecydował o rozróżnieniu przez ustawodawcę dopuszczalności występowania członków zarządu jako pełnomocników na walnym zgromadzeniu, jest odmienny charakter spółdzielni w zależności od liczebności jej członków. Jeśli kilku członków tworzy spółdzielnię, ich zaangażowanie w sprawy zrzeszenia jest większe niż w spółdzielniach liczących np. kilkuset członków. W spółdzielniach o ograniczonym składzie osobowym, jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2011 r., działalność opiera się z reguły na osobistej znajomości i zaufaniu członków spółdzielni i członków ich organów. Dlatego Trybunał uznał, że pomimo odmiennej pozycji prawnej członków zarządu spółdzielni liczących nie więcej niż 10 członków od członków zarządu pozostałych spółdzielni – nie doszło do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Kolejne zarzuty wnioskodawcy dotyczą ograniczeń podmiotowych w zakresie reprezentowania członka spółdzielni na walnym zgromadzeniu przez pracownika spółdzielni określonych w art. 36 § 6 pr. spółdz. Ustawodawca wskazał, że jedynie pracownicy spółdzielni, którzy są równocześnie jej członkami zatrudnionymi na podstawie spółdzielczej umowy o pracę, mogą zastępować innych członków tej spółdzielni podczas walnego zgromadzenia – jako pełnomocnicy. *A contrario* wszyscy inni pracownicy spółdzielni nie mogą zostać pełnomocnikami na walnym zgromadzeniu członków.

Analogicznie do regulacji dotyczącej członków zarządu, wnioskodawca podniósł, że ogólne wyłączenie możliwości udzielenia pełnomocnictwa do udziału w walnym zgromadzeniu pracownikowi spółdzielni narusza zasadę wolności zrzeszania się, ponieważ nadmiernie ingeruje w swobodę działania spółdzielni. Trybunał stwierdził, że wskazana regulacja, podobnie jak art. 36 § 5 pr. spółdz., ma na celu zagwarantowanie prawidłowego funkcjonowania najważniejszego organu spółdzielni – walnego zgromadzenia członków. Powodem wyłączenia

z możliwości reprezentowania członków spółdzielni jej pracowników jest podległość pracowników zarządowi. W tej sytuacji występowanie pracownika spółdzielni w charakterze pełnomocnika mogłoby prowadzić do konfliktu interesów, które ma realizować pełnomocnik – mocodawcy czy przełożonego.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 36 § 6 pr. spółdz. narusza także zasadę równości, ze względu na zróżnicowanie pozycji prawnej w grupie osób będących pracownikami spółdzielni. Możliwość reprezentowania członka na walnym zgromadzeniu przez innego członka zatrudnionego na podstawie spółdzielczej umowy o pracę powoduje odmienne potraktowanie osób wyróżniających się istotną cechą wspólną – pracą w spółdzielni.

W art. 36 § 6 pr. spółdz. ustawodawca wyróżnił dwie grupy osób zatrudnionych w spółdzielniach. Pierwszą z nich stanowią członkowie spółdzielni zatrudnieni na podstawie spółdzielczej umowy o pracę. Sytuacja taka obejmuje tylko jeden z rodzajów spółdzielni – spółdzielnie pracy. Zgodnie z art. 182 § 1 pr. spółdz., spółdzielnia pracy i jej członkowie są zobowiązani pozostawać w stosunku pracy. Formą zatrudnienia jest spółdzielcza umowa o pracę (art. 182 § 3 pr. spółdz.). Warunkiem zawarcia spółdzielczej umowy o pracę jest członkostwo w spółdzielni. Dalsze przepisy (art. 184 – art. 192 pr. spółdz.) określają szczególne zasady i warunki zmiany lub ustania spółdzielczej umowy o pracę, które istotnie ograniczają możliwość rozwiązania takiej umowy w czasie trwania stosunku członkostwa w spółdzielni. Natomiast drugą grupę stanowią wszystkie pozostałe osoby zatrudnione na podstawie innych niż spółdzielcze stosunki pracy.

Z uwagi na powyższe Trybunał stwierdził, że nie można uznać, jakoby wszyscy pracownicy spółdzielni, niezależnie od rodzaju umowy o pracę lub typu spółdzielni, stanowili jednolitą grupę z perspektywy możliwości uczestniczenia jako pełnomocnicy w walnym zgromadzeniu członków spółdzielni. W konsekwencji rozróżnienie sytuacji prawnej pracowników spółdzielni, które przewiduje art. 36 § 6 pr. spółdz., nie narusza wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości.

Nie można również tracić z pola widzenia, co podniesiono w uzasadnieniu ustawy zmieniającej z 2011 r., że w spółdzielniach pracy, w razie wprowadzenia bezwzględnie zakazu reprezentowania członka spółdzielni na walnym zgromadzeniu przez osobę będącą pracownikiem spółdzielni, całkowicie wyłączona byłaby możliwość zastępowania przez jednego członka spółdzielni innego członka, co stanowiłoby rozwiązanie zbyt daleko idące (zob. druk sejmowy nr 3656/VI kadencja z 24 listopada 2010 r., s. 31 uzasadnienia).

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał orzekł, że art. 36 § 5 i 6 pr. spółdz. jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

#### 5. Zarzut niezgodności art. 203f – art. 203x prawa spółdzielczego z powołanymi wzorcami kontroli.

Odnosząc się do przepisów o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego, wnioskodawca zakwestionował łącznie art. 203f – art. 203x pr. spółdz., a zatem wszystkie, z wyjątkiem jednego (art. 203e) przepisy o przekształcaniach.

Wnioskodawca zarzucił, że zaskarżone art. 203f – art. 203x pr. spółdz. naruszają zasadę ochrony pracy (art. 24 Konstytucji) oraz są niezgodne z obowiązkiem władz publicznych prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego i produktywnego zatrudnienia (art. 65 ust. 5 Konstytucji), albowiem zamiarem ustawodawcy przyjmującego te przepisy było ograniczenie lub likwidacja spółdzielczości pracy. Wykonanie kwestionowanych przepisów spowoduje prawdopodobnie wzrost bezrobocia i pogłębi wykluczenie społeczne. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone przepisy, jako sprzyjające likwidacji spółdzielczości pracy, są niezgodne również z zasadą gospodarki rynkowej, opartej zwłaszcza na pluralizmie form własności (art. 20 Konstytucji).

W ścisłym związku z powyższą argumentacją pozostaje zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji). Istota tego zarzutu sprowadza się do stwierdzenia wnioskodawcy, że nałożenie na spółdzielnie pracy proponowanych reguł stymulujących ich przekształcanie ma charakter dyskryminujący w stosunku do spółdzielni pracy, ponieważ stwarza preferencje dla tych, którzy chcą likwidacji tych spółdzielni.

Trybunał stwierdził, że wniosek, w części dotyczącej zarzutu niezgodności art. 203f – 203x pr. spółdz. z art. 20, art. 24, art. 32 oraz art. 65 ust. 5 Konstytucji, nie spełnia wymagań przewidzianych w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Zgodnie art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, wniosek powinien zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego. Wymóg „sformułowania zarzutu” oznacza konieczność zindywidualizowania relacji między zaskarżonym aktem normatywnym a powołanym wzorcem kontroli, która sprowadza się do ich hierarchicznej niezgodności (zob. wyrok TK o sygn. K 64/07, cz. III, pkt 1). Przedstawione zarzuty muszą pozostawać w ramach kognicji Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78, cz. III, pkt 1.3). Powinny zostać wyczerpująco uzasadnione z powołaniem stosownych do ich charakteru dowodów (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że uzasadnienie wniosku powinno

mieć charakter analityczny i argumentacyjny, a nie opisowy i ocenny (zob. m.in. postanowienie z 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 49, cz. II, pkt 4.2).

Tymczasem w rozpoznawanej części uzasadnienie wniosku oparte zostało na przekonaniu wnioskodawcy o próbie eliminacji spółdzielczości pracy (art. 20 Konstytucji), pogorszeniu sytuacji spółdzielców pod względem ochrony pracy (art. 24 i art. 65 ust. 5 Konstytucji), a w konsekwencji dyskryminującym potraktowaniu spółdzielni pracy (art. 32 Konstytucji). Postawione zarzuty są bardzo ogólne i pozostają co najwyżej w luźnym związku z powołanymi wzorcami kontroli. Wbrew wymogowi przewidzianemu w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, twierdzenia wnioskodawcy o zamiarze likwidacji spółdzielni pracy oraz potencjalnych, wyłącznie negatywnych skutkach zaskarżonych przepisów nie zostały poparte żadnymi dowodami. Wnioskodawca zdaje się nie zauważać, że przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego jest fakultatywne (dobrowolne). Zasadniczą przesłanką jego dopuszczalności jest podjęcie dwóch uchwał przez walne zgromadzenie członków spółdzielni, które wymagają większości 3/4 głosów oddanych w obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania (art. 203k i art. 203o § 1 pr. spółdz.).

Wnioskodawca przedstawił zarzuty, które wykraczają poza kognicję Trybunału. Nie obejmuje ona kontroli zamiaru ustawodawcy ani możliwego wpływu złożonych procesów prawno-ekonomicznych na rynek pracy i politykę społeczną państwa. Na podstawie przedstawionych zarzutów nie sposób dokonać abstrakcyjnej kontroli zgodności zakwestionowanych przepisów z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Tym bardziej, że wzorcami kontroli są przede wszystkim postanowienia ustawy zasadniczej o charakterze norm programowych (art. 20, art. 24 Konstytucji) oraz zasad polityki państwa (art. 65 ust. 5 Konstytucji), a zatem przepisy pozostawiające ustawodawcy znaczną swobodę regulacyjną.

Z uwagi na powyższe Trybunał zobowiązany był umorzyć postępowanie w tej części na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wyrokowania.

Trybunał podkreślił, że umorzenie postępowania nastąpiło wyłącznie ze względów formalnych. Szereg rozwiązań przyjętych w zaskarżonych łącznie art. 203f – art. 203x pr. spółdz. budzi jednak poważne zastrzeżenia w świetle konstytucyjnych standardów dopuszczalności przekształcania spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego (zob. cz. III, pkt 2.4 uzasadnienia powyżej), na co uwagę zwrócił również Marszałek Sejmu (s. 77-79 stanowiska). Część z tych zastrzeżeń Trybunał przedstawił poniżej, oceniając konstytucyjność odrębnie zaskarżonych, niektórych przepisów o przekształceniach. Pozostałe zastrzeżenia powodują konieczność wydania postanowienia sygnalizacyjnego o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego (art. 4 ust. 2 ustawy o TK).

#### 6. Ocena zarzutu niezgodności art. 203n § 3 prawa spółdzielczego z powołanymi wzorcami kontroli.

6.1. Oprócz zaskarżenia łącznie art. 203f – art. 203x pr. spółdz., wnioskodawca zakwestionował również niektóre przepisy o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego.

Wnioskodawca podniósł, że art. 203n § 3 pr. spółdz. jest niezgodny z wolnością zrzeszania się gwarantowaną w art. 58 ust. 1 Konstytucji oraz zasadą określoności prawa wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Art. 203n pr. spółdz. ma bogatą treść normatywną. Przede wszystkim nakłada na zarząd spółdzielni obowiązek zawiadomienia członków spółdzielni pracy „o zamiarze podjęcia uchwały o przekształceniu spółdzielni”. Zarazem w trzech paragrafach określa wymogi, które to szczególne zawiadomienie powinno spełniać. Art. 203n § 1 pr. spółdz. przewiduje, że zawiadomienie powinno nastąpić dwukrotnie, w odstępie nie krótszym niż dwa tygodnie i nie później niż na miesiąc przed planowanym dniem podjęcia uchwały o przekształceniu. Bieg tego terminu liczy się od dnia pierwszego zawiadomienia. Dwa pozostałe paragrafy art. 203n pr. spółdz. dotyczą treści oraz załączników do zawiadomienia. Zgodnie z art. 203n § 2 pr. spółdz., zawiadomienie powinno zawierać istotne elementy planu przekształcenia oraz opinii biegłego rewidenta, a także określać miejsce oraz termin, w których członkowie spółdzielni mogą zapoznać się z pełną treścią planu przekształcenia i opinii biegłego rewidenta. Zaskarżony art. 203n § 3 pr. spółdz. przewiduje, że do zawiadomienia dołącza się projekt uchwały o przekształceniu oraz projekt umowy albo statutu spółki przekształconej. Art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz. wskazuje, że wymaganie to nie dotyczy przypadku, w którym zawiadomienie jest ogłaszane.

Celem zawiadomienia, o którym mowa w art. 203n pr. spółdz., jest poinformowanie członków spółdzielni pracy o zamiarze jej przekształcenia w spółkę prawa handlowego (w tym o istotnych elementach planu przekształcenia i opinii biegłego rewidenta), a w następstwie tego także o dacie oraz miejscu odbycia walnego zgromadzenia członków spółdzielni, na którym ma być głosowana uchwała o przekształceniu (art. 203j pkt 5 pr. spółdz.). Zawiadomienie ma również zagwarantować członkom spółdzielni pracy dostęp do informacji i dokumentów związanych

z przekształceniem, w szczególności projektu uchwały o przekształceniu oraz projekt umowy (statutu) spółki przekształcanej.

Uzasadnienie wniosku nie pozostawia wątpliwości, że wnioskodawca zakwestionował art. 203n § 3 pr. spółdz. wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczy zawiadomienia przez ogłoszenie. Zdaniem wnioskodawcy, w tej części art. 203n § 3 pr. spółdz. nie jest wystarczająco precyzyjny, a ponadto znosi obowiązek załączenia do zawiadomienia projektu uchwały o przekształceniu oraz projektu umowy (statutu) spółki przekształcanej. Zasadniczy zarzut, jaki wnioskodawca postawił art. 203n § 3 pr. spółdz. sprowadza się do tego, że przepis ten stwarza bardzo realną groźbę niezapoznania się przynajmniej przez część członków spółdzielni z zawiadomieniem, a także z dokumentami koniecznymi do głosowania „za” przekształceniem lub „przeciw” przekształceniu. W konsekwencji zakwestionowany przepis stwarza zagrożenie, że członkowie spółdzielni nie będą mogli wykonywać swoich praw korporacyjnych i to w przedmiocie tak istotnym, jak przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego. Godzi tym samym w przysługującą im wolność zrzeszania się.

6.2. Trybunał stwierdził, że z treści art. 203n § 3 pr. spółdz. wynika, że ogłoszenie jest jednym ze sposobów (form) zawiadomienia (zob. również K. Kwapisz-Krygel, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 293). Art. 203t pr. spółdz. stanowi, że przekształcając spółdzielnię pracy w spółkę prawa handlowego, zawiadomienia i wezwania członków przekształcanej spółdzielni pracy należy dokonać w sposób przewidziany w statucie spółdzielni dla zwoływania walnych zgromadzeń. Przepis ten jest związany z art. 5 § 1 pkt 6 pr. spółdz, który przewiduje, że statut spółdzielni powinien określać zasady zwoływania walnych zgromadzeń, obradowania na nich i podejmowania uchwał. Regulacje te nie dają jednak odpowiedzi na pytanie, co należy rozumieć przez „ogłoszenie”, o którym mowa w art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz.

W literaturze wskazuje się, że w statutach spółdzielni na ogół przyjmuje się, że o czasie, miejscu i porządku obrad walnego zgromadzenia zarząd zawiadamia każdego członka pisemnie, co najmniej na 14 dni przed terminem walnego zgromadzenia. Jednakże podkreśla się, że niektóre statuty dopuszczają dokonywanie takich zawiadomień przez wywieszenie „ogłoszeń” w siedzibie spółdzielni (na „tablicy ogłoszeń”) albo w formie ogłoszeń zamieszczonych np. w codziennych gazetach lokalnych (tak A. Stefaniak, *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 104-105; podobnie: K. Kwapisz-Krygel, *Prawo spółdzielcze...*, s. 293). Przyjmuje się, że statut może również przewidywać, że ogłoszenie o walnym zgromadzeniu powinno zostać dokonane na zebraniu roboczym albo za pośrednictwem radia lub telewizji. Na tym stanowisku w niniejszej sprawie stanął także Marszałek Sejmu, aczkolwiek poddał to rozwiązanie uzasadnionej krytyce (s. 81-82 stanowiska). Podsumowując, w świetle przyjmowanego w literaturze i praktyce prawa spółdzielczego stanowiska, „ogłoszenie” oznacza przekazanie informacji w sposób niezindywidualizowany, a zatem za pomocą każdej możliwej formy przekazu, która skierowana jest do ogółu (*ad incertas personas*), a nie do indywidualnie wskazanej osoby.

Z drugiej strony Prokurator Generalny przyjął, że „przez ogłoszenie zawiadomienia należy rozumieć jego publikację” (s. 23-24 stanowiska). W ocenie Prokuratora Generalnego, do ogłoszenia, o którym mowa w art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz., zastosowanie znajduje art. 14 pr. spółdz. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, organem właściwym do publikowania ogłoszeń spółdzielczych przewidzianych w przepisach prawa jest Monitor Spółdzielczy wydawany przez Krajową Radę Spółdzielczą, z wyjątkiem ogłoszeń zamieszczanych na podstawie odrębnych przepisów w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Biorąc pod uwagę powyższe, przyjmuje się, że art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz. zezwala na ogłoszenie o zamiarze podjęcia uchwały o przekształceniu spółdzielni pracy tylko w Monitorze Spółdzielczym. Stanowisko to może znajdować uzasadnienie także w językowej i systemowej wykładni zaskarżonego przepisu.

Po pierwsze, za każdym razem, gdy prawo spółdzielcze posługuje się określeniem „ogłoszenie”, dotyczy to publikacji określonej informacji w oficjalnym czasopiśmie do ogłoszeń (promulgacyjnym), najczęściej w Monitorze Spółdzielczym. W prawie spółdzielczym mowa jest o: ogłaszaniu dokumentów finansowych w Monitorze Spółdzielczym (art. 89 pr. spółdz.); ogłoszeniu przez sąd o przywróceniu działalności spółdzielni w Monitorze Spółdzielczym (art. 116 pr. spółdz.); ogłoszeniu otwarcia likwidacji spółdzielni w Monitorze Spółdzielczym (art. 122 pkt 3, art. 125 § 3 pr. spółdz.); ogłoszeniach w toku postępowania upadłościowego publikowanych w Monitorze Sądowym i Gospodarczym (art. 130 – art. 137 pr. spółdz.); ogłoszeniu o przekształceniu spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego publikowanym w Monitorze Sądowym i Gospodarczym (art. 203r); ogłoszeniu statutu Krajowej Rady Spółdzielczej w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” (art. 259a § 4 pr. spółdz.). Należy podkreślić, że rozumienie „ogłoszenia” jako publikacji w oficjalnym czasopiśmie do ogłoszeń (promulgacyjnym) jest utrwalone także w polskim porządku konstytucyjnym (zob. m.in. art. 88, art. 190 Konstytucji) oraz ustawowym (zob. np. ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, ze zm.).

Po drugie, art. 203n § 3 pr. spółdz. wzorowany jest na art. 560 § 3 k.s.h. Ten ostatni przepis stanowi, że do zawiadomienia o zamiarze powzięcia uchwały o przekształceniu spółki „dołącza się projekt uchwały o przekształceniu oraz projekt umowy albo statutu spółki przekształcanej; nie dotyczy to przypadku, w którym zawiadomienie jest ogłaszane”. W świetle kodeksu spółek handlowych zawiadomienie przez ogłoszenie jest dopuszczalne wyłącznie przy przekształcaniu spółek akcyjnych lub komandytowo-akcyjnych. Wynika to ze specyfiki tych spółek, tj. występowania akcji na okaziciela, a zatem braku możliwości indywidualnego zawiadamiania wszystkich akcjonariuszy. Zarazem znaczenie „ogłoszenia” z art. 560 § 3 *in fine* k.s.h. jest ściśle określone. Zgodnie z art. 5 § 3 k.s.h., wymagane przez prawo ogłoszenia pochodzące od spółki są publikowane w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Statut spółki komandytowo-akcyjnej albo spółki akcyjnej może nałożyć obowiązek ogłoszenia również w innym „piśmie do ogłoszeń”, aczkolwiek tylko dodatkowo – nie alternatywnie (art. 304 § 1 pkt 10 k.s.h.). Podsumowując, art. 560 § 3 k.s.h., na którym wzorowany jest art. 203n § 3 pr. spółdz., przez „ogłoszenie” rozumie wyłącznie zawiadomienie dokonane w oficjalnym czasopiśmie do ogłoszeń – Monitorze Sądowym i Gospodarczym, a ewentualnie dodatkowo w innym „piśmie do ogłoszeń”. Może to przemawiać za analogicznym rozumieniem „ogłoszenia” w świetle art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz.

Po trzecie, za wąskim rozumieniem „ogłoszenia” przemawia wyjątkowy charakter art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz., który w wypadku zawiadomienia przez ogłoszenie przewiduje odstępstwo od obowiązku załączenia do zawiadomienia projektu uchwały o przekształceniu oraz projektu umowy (statutu) spółki przekształcanej. Wyjątki nie powinny być wykładane rozszerzająco, tym bardziej że w każdym wypadku zawiadomienie przez ogłoszenie powoduje ryzyko niezapoznania się zainteresowanych członków spółdzielni pracy z jego treścią.

Trybunał odnotował również trzeci pogląd co do znaczenia „ogłoszenia” z art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz. W literaturze stwierdzono, że przepis ten jest skutkiem omyłki ustawodawcy, który wzorując się na treści art. 560 § 3 k.s.h., niepotrzebnie nie skreślił sformułowania „nie dotyczy to przypadku, w którym zawiadomienie jest ogłaszane”. Wyjaśnia się bowiem, że w przeciwieństwie do spółki akcyjnej (oraz komandytowo-akcyjnej), wszyscy członkowie spółdzielni pracy są znani jej władzom, a zatem dopuszczalność zawiadomienia ich o przekształceniu przez ogłoszenie nie ma uzasadnienia (zob. szerzej: A. Szumański, *Nowe rodzaje przekształceń w spółki handlowe – uwagi systemowe*, „Monitor Prawa Handlowego” nr 1/2011, s. 17).

Z uwagi na powyższe Trybunał stwierdził, że istnieją istotne rozbieżności w rozumieniu określenia „ogłoszenie” w art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz., które są nie do pogodzenia z wymaganiami stanowienia prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Przepis ten ustanawia klauzulę demokratycznego państwa prawnego, której istotnym składnikiem są zasady poprawnej (przyzwoitej, rzetelnej) legislacji, funkcjonalnie powiązane z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. np. wyroki TK z: 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217, cz. III, pkt 3; 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13, cz. V, pkt 2-3). Zasady poprawnej legislacji obejmują powołaną przez wnioskodawcę zasadę określoności prawa. Wymagają stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli. Takich wymogów nie spełnia zaskarżony art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz., w świetle którego możliwe są co najmniej dwie istotnie różne interpretacje określenia „ogłoszenie”. Trybunał stwierdził, że za orzeczeniem niezgodności art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz. z art. 2 Konstytucji przemawia to, że rozbieżności te dotyczą sposobu zawiadamiania członków spółdzielni pracy o zamiarze jej przekształcenia w spółkę prawa handlowego, a zatem kwestii fundamentalnej z punktu widzenia ochrony praw członków przekształcanej spółdzielni pracy, która pozostaje w ścisłym związku z konstytucyjną wolnością zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji).

6.3. Przechodząc do oceny zarzutu naruszenia przez art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz. wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji), Trybunał stwierdził, że przepis ten dotyczy zawiadomienia o zamiarze przekształcenia spółdzielni pracy przez ogłoszenie, a zatem – niezależnie od tego, jakie rozumienie tego pojęcia przyjmuje się w art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz. (zob. powyżej) – w sposób niezapewniający indywidualnego powiadomienia członków spółdzielni.

Dopuszczalność zawiadamiania członków spółdzielni przez ogłoszenie poddawana jest trafnej krytyce. Przyjmuje się, że zawiadomienie powinno dotrzeć do adresata „w taki sposób, aby mógł on zapoznać się z jego treścią, dlatego ogłoszenie o walnym zgromadzeniu dokonane na zebraniu roboczym lub w formie ogłoszenia zamieszczonego w gazecie, radiu, telewizji czy też wywieszki w siedzibie spółdzielni nie czyni zadość temu wymogowi” (tak A. Stefaniak, *Prawo spółdzielcze...*, s. 104-105). To samo należy odnieść do zawiadomień przez ogłoszenie w Monitorze Spółdzielczym lub innym czasopiśmie do ogłoszeń. Nie ulega wątpliwości, że zawiadomienie członków spółdzielni w inny sposób niż indywidualnie nie stwarza pewności, że przekazywana informacja dotrze do adresata, w tym również w odpowiednim czasie. W konsekwencji członek spółdzielni może być pozbawiony możliwości wykonywania swoich praw w spółdzielni lub zapoznania się z istotnymi dla niego

informacjami, co stanowi ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Ze względów dowodowych, w tym z uwagi na prawo do zaskarżania uchwał walnego zgromadzenia, indywidualnemu pisemnemu zawiadomieniu członka spółdzielni powinno towarzyszyć potwierdzenie jego otrzymania.

Trybunał stwierdził, że za konstytucyjną dopuszczalnością zawiadamiania przez ogłoszenie członków spółdzielni pracy o zamiarze jej przekształcenia – w sposób przewidziany w statucie dla zwoływania walnego zgromadzenia (art. 203t pr. spółdz.) – nie może przemawiać przedstawiony przez Marszałka Sejmu argument, że jest to zgodne z tradycyjnymi rozwiązaniami prawa spółdzielczego.

Po pierwsze, nie można stwierdzić, że jeżeli przyjęte w art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz. rozwiązanie – dotyczące sposobu zawiadamiania o zamiarze przekształcenia spółdzielni pracy – może być zgodne z ogólnym założeniem, na którym opiera się prawo spółdzielcze (że termin i sposób zwołania walnego zgromadzenia określany jest w statucie), to jest zgodne również z Konstytucją. Jest to bowiem przejaw tzw. poziomej analizy zgodności ze sobą przepisów określonej ustawy, co pozostaje poza kognicją Trybunału, a nie hierarchicznej zgodności norm prawnych – ustawy z Konstytucją, do której oceny powołany jest Trybunał.

Po drugie, należy zauważyć, że ustawodawca, wzorując się na art. 560 k.s.h., wskazał bezpośrednio w art. 203n pr. spółdz. terminy, w których dokonane ma być zawiadomienie o zamiarze przekształcenia. W konsekwencji częściowo odstąpił od – jak określa to Marszałek Sejmu – tradycyjnego stanowiska prawa spółdzielczego, zgodnie z którym termin i sposób zawiadamiania członków spółdzielni określany jest w statucie, a nie ustawie. Warto dodać, że od tego tradycyjnego stanowiska ustawodawca odszedł także w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, i to zarówno co do terminu, jak i sposobu zawiadomienia. Na mocy ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873, ze zm.), do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych został dodany rozdział 1<sup>1</sup> zatytułowany „Prawa członków spółdzielni mieszkaniowej”. Zamieszczony w tym rozdziale art. 8<sup>3</sup> ust. 6 zdanie pierwsze przewiduje, że: „O czasie, miejscu i porządku obrad walnego zgromadzenia lub jego części zawiadamia się wszystkich członków na piśmie co najmniej 21 dni przed terminem posiedzenia walnego zgromadzenia lub jego pierwszej części”.

Nade wszystko Trybunał jednak podkreśla, na co trafnie wskazał wnioskodawca, że przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę handlową jest czynnością szczególnie doniosłą z punktu widzenia pozycji prawnej i majątkowej członka spółdzielni pracy. Spółka prawa handlowego stanowi podmiot o zasadniczo odmiennym charakterze od spółdzielni, w którym to nie substrat osobowy, lecz kapitał ma decydujące znaczenie. W szczególności w spółce prawa handlowego nie obowiązuje konstrukcyjna dla prawa spółdzielczego zasada „jeden członek – jeden głos” (art. 36 § 2 pr. spółdz.). Również cele działalności tego podmiotu są typowo komercyjne. W konsekwencji przekształcenie ma immanentny związek z prawami i obowiązkami członków spółdzielni pracy, a zatem możliwością wpływu na działania jednostki organizacyjnej, w której uczestniczą.

Biorąc pod uwagę powyższe, stosowanie do zawiadomienia o zamiarze przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego przepisów ogólnych prawa spółdzielczego przeznaczonych dla zwoływania walnych zgromadzeń może być niewystarczające do zabezpieczenia praw członków przekształcanej spółdzielni pracy. Tym bardziej – co należy raz jeszcze uwypuklić – że przepisy o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego wprowadziły zupełnie nową procedurę, nieznaną wcześniej w prawie spółdzielczym. W konsekwencji członkowie spółdzielni mogli nie wiedzieć o potrzebie zdecydowania, czy zasady przewidziane w statucie dla zwoływania walnego zgromadzenia są odpowiednie i wystarczające do tak doniosłej w skutkach czynności, jaką jest zawiadomienie o zamiarze przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego.

Indywidualne pisemne zawiadomienie o zamiarze przekształcenia najpełniej zabezpiecza nie tylko prawa korporacyjne członków spółdzielni, lecz także sprawność procedowania walnego zgromadzenia spółdzielni zwołanego w celu głosowania nad uchwałą o przekształceniu. Skuteczne zawiadomienie gwarantuje członkowi spółdzielni pracy dostęp do informacji związanych z przekształceniem, aby mógł on: po pierwsze, dobrze przygotować się do podjęcia uchwały w sprawie przekształcenia, a także po drugie, aby był on w stanie oddać racjonalnie głos z punktu widzenia ochrony jego własnych interesów.

A zatem nie można również tracić z pola widzenia, że w świetle art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz., jeżeli nawet zawiadomienie przez ogłoszenie dotrze w odpowiednim czasie do członka spółdzielni, to nie dołącza się do niego dokumentów niezbędnych do podjęcia decyzji o przekształceniu, tj. projektu uchwały o przekształceniu oraz projektu umowy albo statutu spółki przekształcanej. Nie ulega wątpliwości, że dla zapewnienia rzeczywistej i skutecznej ochrony praw członków spółdzielni pracy, którymi mogą być także inwalidzi lub niewidomi – czego zdają się nie uwzględniać Marszałek Sejmu oraz Prokurator Generalny – nie jest wystarczające samo wskazanie w zawiadomieniu miejsca oraz terminu, w których członkowie spółdzielni mogą zapoznać się z dokumentacją dotyczącą przekształcenia (art. 203n § 2 pr. spółdz.). Wielu członków spółdzielni pracy, z uwagi na ograniczenia



fizyczne i inne trudności, może wówczas nie być w stanie zapoznać się z tymi informacjami. Tym samym podstawowe dokumenty powinny zostać im dostarczone.

Podsumowując, Trybunał uznał, że art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz. narusza wolność zrzeszania się członków spółdzielni pracy (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Naruszenie to nie jest uzasadnione w świetle konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ustanawiania ograniczeń w zakresie korzystania z wolności lub praw jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Z uwagi na powyższe Trybunał orzekł, że art. 203n § 3 pr. spółdz. w zakresie, w jakim dotyczy zawiadamiania przez ogłoszenie, jest niezgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał podkreśla, że w wykonaniu wyroku ustawodawca powinien przyjąć, zgodnie z konstytucyjnymi standardami dopuszczalności przekształcania spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego (zob. pkt 2.4 powyżej), rozwiązania gwarantujące członkom spółdzielni indywidualne pisemne zawiadomienie o zamiarze podjęcia przez walne zgromadzenie uchwały o przekształceniu spółdzielni pracy w spółkę. Trybunał sygnalizuje, że w świetle wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji) członkowie przekształcanej spółdzielni pracy powinni być zawiadamiani indywidualnie na piśmie i w odpowiednim terminie również o zwołaniu walnego zgromadzenia członków spółdzielni, na którym ma się odbywać głosowanie nad uchwałą wszczynającą proces przekształcenia (art. 203j pkt 1 pr. spółdz.), jak i później nad uchwałą o przekształceniu (art. 203j pkt 5 pr. spółdz.).

#### 7. Ocena zarzutu niezgodności art. 203o § 2 pkt 2 prawa spółdzielczego z powołanymi wzorcami kontroli.

7.1. Wnioskodawca zakwestionował art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. Wnioskodawca podniósł, że przepis ten ustanawia górną granicę wypłat dla członków przekształcanej spółdzielni pracy, którzy nie zamierzają uczestniczyć w spółce przekształconej. Przewidując ograniczenie procentowe (do 10% wartości bilansowej spółdzielni) w zakresie wypłaty z majątku przekształcanej spółdzielni na rzecz członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce przekształconej, bez względu na liczbę tych członków oraz wartość przypadających im udziałów w spółdzielni, art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. dopuszcza uszczerpiecie ich praw majątkowych. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony przepis chroni interesy spółki przekształconej, a w istocie jej udziałowców (akcjonariuszy), czyli członków spółdzielni pracy uczestniczących w przekształceniu, kosztem praw majątkowych członków spółdzielni, którzy nie wyrazili woli uczestnictwa w spółce przekształconej. Wnioskodawca stwierdził, że zgodnie z gwarantowaną przez art. 64 ust. 2 Konstytucji równą ochroną praw majątkowych, członkom spółdzielni niezainteresowanym udziałem w spółce przekształconej powinny zostać wypłacone należne kwoty bez żadnych ograniczeń, tym bardziej że wartość majątku przekształcanej spółdzielni jest wynikiem pracy jej członków.

Wnioskodawca dodał, że zaskarżona regulacja jest sprzeczna również z art. 21 ust. 2 Konstytucji, który wymaga, aby wyłączenie, czyli odjęcie własności lub innych praw majątkowych, następowało wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

7.2. Art. 203o § 2 pr. spółdz. określa konieczną (minimalną) treść uchwały walnego zgromadzenia o przekształceniu spółdzielni pracy w spółkę handlową. Przewiduje, że uchwała ta zawiera: określenie typu spółki, w którą spółdzielnia zostaje przekształcona; nazwiska i imiona wspólników prowadzących sprawę spółki i mających reprezentować spółkę przekształconą albo nazwiska i imiona członków zarządu spółki przekształconej; zgodę na brzmienie umowy spółki przekształconej; określenie wysokości kapitału zakładowego (w spółce kapitałowej) albo sumy komandytowej (w spółce komandytowej) albo wartości nominalnej akcji (w spółce komandytowo-akcyjnej).

Wśród najbardziej podstawowych wymagań co do treści uchwały o przekształceniu, których spełnienie jest niezbędne do przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową, zaskarżony art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. wskazuje obowiązek „określenia wysokości kwoty przeznaczonej na wypłaty dla członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce przekształconej, która jest ustalana proporcjonalnie do udziałów przysługujących tym członkom i nie może przekroczyć 10% wartości bilansowej spółdzielni określonej w planie przekształcenia”. Art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. jest związany z art. 203w § 1 pr. spółdz. Ten ostatni przepis przewiduje, że członkowi spółdzielni pracy, który nie złożył oświadczenia o uczestnictwie w spółce przekształconej, przysługuje roszczenie o wypłatę kwoty odpowiadającej wysokości łącznie: po pierwsze, wniesionego do spółdzielni wpisowego; po drugie, wpłaconego udziału członkowskiego; po trzecie, udziału członkowskiego z podziału nadwyżki bilansowej, zgodnie ze sprawozdaniem finansowym sporządzonym dla celów przekształcenia.

Zaskarżony art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. ma na celu zagwarantowanie, że w trakcie procesu przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową majątek przekształcanego podmiotu nie ulegnie istotnej zmianie. Z tego powodu zaskarżony przepis przewiduje, że kwota na wypłaty dla członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce przekształconej nie może przekroczyć 10% wartości bilansowej spółdzielni określonej w planie przekształcenia.

W konsekwencji art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. jest ściśle związany z konstrukcyjną dla procesu przekształcenia zasadą kontynuacji (ciągłości) przekształcanego podmiotu (por. postanowienie SN z 13 grudnia 1991 r., sygn. akt III CRN 321/91, OSNC nr 7-8/1992, poz. 142). Aby mówić o realnym działaniu zasady kontynuacji, ustawodawca obowiązany jest zagwarantować tożsamość majątkową przekształcanego podmiotu, co jest również konieczne z uwagi na ochronę praw wierzycieli.

Art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. inspirowany jest treścią art. 563 pkt 3 k.s.h., który stanowi, że uchwała o przekształceniu spółki powinna zawierać „wysokość kwoty przeznaczonej na wypłaty dla wspólników nieuczestniczących w spółce przekształconej, która nie może przekraczać 10% wartości bilansowej majątku spółki”. Trybunał podkreśla, że art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. zawiera dodatkową treść normatywną w porównaniu z art. 563 pkt 3 k.s.h., czego zdaje się nie zauważać Marszałek Sejmu. Zaskarżony przepis przewiduje, że kwota przeznaczona na wypłaty dla członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce przekształconej ma zostać „ustalona proporcjonalnie do udziałów przysługujących tym członkom”. W konsekwencji należy przyjąć, że art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. wskazuje, jak ustalić kwotę przeznaczoną na wypłaty dla członków nieuczestniczących w spółce przekształconej, gdyby suma wypłat należnych poszczególnym członkom zgodnie z art. 203w § 1 pr. spółdz. okazała się wyższa niż dozwolona maksymalna kwota wypłat, tj. 10% wartości bilansowej spółdzielni określonej w planie przekształcenia.

Trybunał odnotował, że ani art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz., ani art. 563 pkt 3 k.s.h., nie doczekał się jeszcze wykładni w orzecznictwie sądowym. W wypadku art. 563 pkt 3 k.s.h. w literaturze prawa handlowego prezentowane są dwie przeciwstawne interpretacje.

Pierwsza zakłada, że w sytuacji gdy łączna wysokość kwot przeznaczonych na wypłaty dla wspólników nieuczestniczących w spółce przekształconej miałyby przekroczyć 10% wartości bilansowej majątku spółki, przekształcenie nie powinno dojść do skutku, albowiem występuje przeszkoda w jego zarejestrowaniu (zob. m.in. A. Szumański [w:] S. Sołtyński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2012, art. 563, nb 5; tenże, *Nowe rodzaje przekształceń...*, s. 13; M. Tofel, [w:] J. Bieniak i in., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 563, nb 8; M. Litwińska-Werner, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2007, art. 563, nb 4, s. 1255). W tym ujęciu przyjmuje się, że art. 563 pkt 3 k.s.h. nie tylko wskazuje wymogi co do treści uchwały o przekształceniu, lecz także stanowi dodatkową przesłankę dopuszczalności przekształcenia, poza koniecznością podjęcia uchwały o przekształceniu większością 3/4 głosów oddanych w obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania (art. 203o § 1 pr. spółdz.).

Zgodnie z drugim poglądem, w świetle treści oraz funkcji art. 563 pkt 3 k.s.h. nie ulega wątpliwości, że jeżeli suma kwot należnych wspólnikom nieuczestniczącym w spółce przekształconej zgodnie z art. 565 § 1 k.s.h. miałyby przekroczyć 10% wartości bilansowej majątku spółki, to nie zachodzi przeszkoda w rejestracji przekształcenia, lecz – z uwagi na zasadę kontynuacji – konieczność proporcjonalnego zmniejszenia kwot należnych poszczególnym wspólnikom (zob. m.in. M. Rodzyńkiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 565, pkt 7, s. 1257-1259; M. Mikołajczak, *Roszczenie o wypłatę kwoty pieniężnej wspólnika nieuczestniczącego w spółce przekształconej*, „Prawo Spółek” nr 7-8/2008, s. 45-49; S. Zarębińska, [w:] Z. Jara (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Legalis 2015, wyd. 8, art. 565, pkt 11). A zatem wspólnicy nieuczestniczący w spółce przekształconej mogą nie otrzymać całej kwoty należnej im zgodnie z art. 565 § 1 k.s.h. Przyjmuje się bowiem, że art. 563 pkt 3 k.s.h. jest przepisem szczególnym względem art. 565 § 1 k.s.h.

Trybunał stwierdził, że skoro ustawodawca w wielu przepisach o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego niemal dosłownie powtórzył regulacje k.s.h. o przekształcaniu spółek, to należy przyjąć, że różnicując treść art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. w porównaniu z art. 563 pkt 3 k.s.h., działał w sposób w pełni świadomy i zamierzony. Przyjmując w art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz., że kwota wypłat należnych członkom spółdzielni pracy nieuczestniczącym w spółce przekształconej powinna być „ustalana proporcjonalnie do udziałów przysługujących tym członkom”, ustawodawca nadał temu przepisowi treść przewidującą proporcjonalne ograniczenie kwoty wypłat należnych członkom spółdzielni pracy nieuczestniczącym w spółce przekształconej, jeżeli miałyby ona przekroczyć 10% wartości bilansowej spółdzielni określonej w planie przekształcenia.

Z uwagi na powyższe Trybunał uznał, że wnioskodawca dokonał prawidłowej wykładni art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. Przepis ten nie ustanawia dodatkowej przesłanki przekształcenia, lecz określa górną granicę wypłat (10% wartości bilansowej spółdzielni) dla członków spółdzielni pracy, którzy nie zamierzają uczestniczyć w spółce przekształconej. Trybunał odnotował, że takie rozumienie art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. zostało przedstawione również w opinii prawnej sporządzonej w trakcie prac parlamentarnych nad tą regulacją (tak G. Wlazło, *Opinia prawna dotycząca uwag Biura Legislacyjnego Sejmu, NSZZ Solidarność oraz Zgromadzenia Ogólnego Naczelnej Rady Spółdzielczej zgłoszonych do projektu ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców w zakresie zmian prawa spółdzielczego* (druk nr 3656), opinia zlecona BAS, 11 marca 2011 r.,

s. 5). Tak samo przyjęto w opinii prawnej przygotowanej w trakcie prac nad nowym prawem spółdzielczym w Sejmie VII kadencji (tak P. Sobolewski, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją nowych regulacji dotyczących przekształcenia spółdzielni zawartych w poprawce do projektu ustawy Prawo Spółdzielcze (druk sejmowy nr 980)*, BAS, 10 września 2014 r. s. 5-6).

7.3. Trybunał stwierdził, że konstytucyjna ochrona praw majątkowych (art. 64 Konstytucji) obejmuje prawa majątkowe członków spółdzielni pracy. Relacje między spółdzielnią a jej członkami mają nie tylko aspekt „wolnościowy”, ale także majątkowy (zob. m.in. wyrok TK o sygn. K 5/01, cz. III, pkt 6).

Art. 19 § 1 pr. spółdz. przewiduje, że członek spółdzielni obowiązany jest do wniesienia wpisowego oraz zadeklarowanych udziałów stosownie do postanowień statutu. Z chwilą wpłaty udziału powstaje podmiotowe prawo do udziału, które wyraża uczestnictwo członka w funduszu udziałowym, ma charakter majątkowy i istnieje przez cały czas trwania stosunku członkostwa (zob. K. Pietrzykowski, *Spółdzielnia...*, s. 71). Członek spółdzielni nie może przed ustaniem członkostwa żądać zwrotu wpłat dokonanych na udziały (art. 21 pr. spółdz.). Udział zwrócony (wyplacony) może być dopiero po ustaniu stosunku członkostwa. Z tą chwilą powstaje roszczenie byłego członka (jego spadkobierców) o wypłatę wniesionych przez niego udziałów, a zatem wierzytelności byłego członka (spadkobierców) wobec spółdzielni. Natomiast wniesione wpisowe nie podlega zwrotowi (zob. A. Kwapisz-Krygel, *Prawo spółdzielcze...*, s. 67).

Zgodnie z art. 20 § 2 pr. spółdz., statut może przewidywać wnoszenie przez członków wkładów na własność spółdzielni lub do korzystania z nich przez spółdzielnię na podstawie innego stosunku prawnego. Statut powinien określać również zasady wyceny i zwrotu tych wkładów w wypadku likwidacji spółdzielni, wystąpienia członka lub ustania członkostwa z innych przyczyn, a także w innych wypadkach przewidzianych w statucie.

W czasie trwania stosunku członkostwa podstawowym prawem majątkowym członka spółdzielni jest prawo udziału w nadwyżce bilansowej (art. 18 § 2 pkt 5 oraz art. 77 § 1 pr. spółdz.). Członek spółdzielni ma także prawo do świadczeń spółdzielni w zakresie jej statutowej działalności (art. 18 § 2 pkt 6 pr. spółdz.).

Względ na konstytucyjną ochronę praw majątkowych (art. 64 Konstytucji) obliuguje ustawodawcę do poszanowania praw majątkowych członków spółdzielni pracy, którzy korzystając z wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji), zdecydowali się nie uczestniczyć w spółce przekształconej. W konsekwencji ustawodawca powinien zagwarantować tym członkom spółdzielni przynajmniej zwrot pełnej wartości ich „wkładu” w spółdzielnię pracy, czyli wpłaconego udziału członkowskiego i wkładów członkowskich, a także odpowiedniego udziału w wypracowanej nadwyżce bilansowej spółdzielni. Zwrotowi powinno podlegać również wniesione wpisowe, albowiem przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę handlową, a zatem podmiot o zasadniczo odmiennym charakterze prawnym i gospodarczym, następuje wbrew woli tego członka spółdzielni.

Minimalny standard ochrony praw majątkowych gwarantuje członkom spółdzielni nieuczestniczącym w spółce przekształconej omówiony powyżej art. 203w § 1 pr. spółdz. Trybunał podkreśla, że ustawodawca powinien przestrzegać tego standardu z tym większą starannością, że członek spółdzielni pracy nieuczestniczący w przekształceniu nie ma prawa do udziału w pozostałej, na ogół niewspółmiernie większej części majątku spółdzielni, w wypracowaniu którego brał udział.

Zaskarżony art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. stanowi podstawę do zmniejszenia kwot należnych członkom spółdzielni pracy nieuczestniczącym w spółce przekształconej, gdyby ich suma miała przekroczyć 10% wartości bilansowej spółdzielni. Tym samym przewiduje ograniczenie konstytucyjnie chronionych praw majątkowych członków spółdzielni. Ograniczenie to narusza konstytucyjny nakaz równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) i nie ma uzasadnienia w świetle wymogów przewidzianych dla ustanawiania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Przepisy regulujące przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę handlową powinny zapewniać równą ochronę praw członków spółdzielni pracy uczestniczących oraz nieuczestniczących w spółce przekształconej (art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji). Trafnie podniósł wnioskodawca, że równa ochrona praw majątkowych członków przekształconej w spółkę spółdzielni pracy jest wartością tym bardziej godną ochrony, że spółdzielnie pracy często zrzeszają obiektywnie słabszych uczestników obrotu – niewidomych oraz inwalidów.

Zmniejszenie wypłat należnych członkom nieuczestniczącym w spółce przekształconej z tytułu praw majątkowych w spółdzielni pracy oznacza wzbogacenie spółki przekształconej, a zatem również jej wspólników (akcjonariuszy), czyli członków spółdzielni pracy, którzy wzięli udział w przekształceniu. Tym samym zaskarżony art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. chroni interesy członków spółdzielni pracy uczestniczących w przekształceniu, kosztem praw majątkowych członków spółdzielni, którzy nie wyrazili woli uczestnictwa w spółce przekształconej.

Trybunał podzielił zarzut wnioskodawcy, że prawa majątkowe członków spółdzielni pracy nieuczestniczących w spółce przekształconej są słabiej chronione niż prawa majątkowe członków uczestniczących w przekształceniu, co oznacza naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wypadku członków uczestniczących w przekształceniu

wniesione wpisowe, wpłacone udziały członkowskie oraz udziały członkowskie z podziału nadwyżki bilansowej stają się w dniu przekształcenia wkładami wnoszonymi przez wspólnika na pokrycie kapitału zakładowego przekształconej spółki kapitałowej albo wkładami wnoszonymi przez wspólnika do przekształconej spółki osobowej (art. 203s § 1 pr. spółdz.). Prawo spółdzielcze nie przewiduje możliwości ograniczenia praw majątkowych członków spółdzielni pracy uczestniczących w przekształceniu, ale dopuszcza taką możliwość w wypadku tych samych praw przysługujących członkom spółdzielni pracy nieuczestniczącym w spółce przekształconej.

Trybunał wziął pod uwagę, że ustanowienie w art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. limitu wypłat z tytułu praw majątkowych dla członków spółdzielni pracy nieuczestniczących w spółce przekształconej ma na celu zagwarantowanie utrzymania bazy majątkowej przekształcanego podmiotu, co leży w interesie nie tylko członków uczestniczących w przekształceniu, lecz także przekształconej spółdzielni oraz spółki przekształconej, która jest osobą prawną. Jednakże przewidując dopuszczalność przekształcenia spółdzielni (pracy) w spółkę prawa handlowego, ustawodawca nie może dawać pierwszeństwa interesom spółdzielni przekształconej, a następnie spółki przekształconej, przed prawami członków spółdzielni pracy, którzy nie zdecydowali się na uczestnictwo w spółce przekształconej. W orzecznictwie Trybunału ugruntowane jest stanowisko, że ochrona własności spółdzielni jako własności grupowej jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługujących jej członkom (zob. wyrok TK o sygn. K 23/98, cz. III, pkt 11, a także wyrok TK o sygn. K 5/01, cz. III, pkt 2). W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera art. 3 pr. spółdz., który przewiduje, że majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Własność spółdzielcza ma jedynie służebny charakter wobec praw majątkowych członków spółdzielni.

Uzasadniać ograniczenia praw podmiotowych członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce przekształconej nie mogą również interesy tej spółki, z którą nie mają oni żadnego związku, oprócz roszczenia o wypłatę należnych im kwot, a która jest podmiotem nastawionym na działalność komercyjną. Nie można na grunt zaskarżonych przepisów przenosić wątpliwego z perspektywy konstytucyjnej poglądu przedstawionego w literaturze prawa handlowego, że ochrona interesów wspólników nieuczestniczących w spółce przekształconej jest instytucją wyjątkową (por. M. Rodzyńkiewicz, *Kodeks spółek...*, art. 565, pkt 7, s. 1258; A. Szumański, [w:] S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja (red.), *Kodeks spółek...*, art. 566, nb 5).

Nie można również tracić z pola widzenia, że nieuczestniczący w spółce przekształconej członkowie korzystają z wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Wyrażają wolę nieuczestniczenia w podmiocie o charakterze typowo komercyjnym, którego istota, przejawiająca się w realizowanych celach, jest zasadniczo różna od spółdzielni pracy. Przekształcenie ma immanentny związek z ich prawami i obowiązkami, a zatem możliwością wpływu na działania jednostki organizacyjnej, w której mieliby uczestniczyć. Art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz., przewidując możliwość uszczuplenia praw majątkowych członków spółdzielni pracy, może ich zniechęcać do skorzystania z prawa nieuczestniczenia w spółce przekształconej, co oznaczałoby naruszenie art. 58 ust. 1 Konstytucji. Trybunał raz jeszcze podkreśla, że treść wolności zrzeszania się stanowi uprawnienie do założenia spółdzielni, przystąpienia i przynależności do niej oraz wystąpienia z niej (zob. wyroki TK: sygn. K 60/13, cz. III, pkt 2.2, 4.1; sygn. K 5/01, cz. III, pkt 2). Nie można przyjmować rozwiązań krępujących swobodę jednostki w tym zakresie.

Zarazem Trybunał stwierdził, że art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. nie pozostaje w adekwatnym związku z instytucją wyłączenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Istotą wyłączenia jest przymusowe odjęcie prawa własności lub innego prawa majątkowego na cele publiczne. Za cel publiczny może być uznane wyłącznie to, co służy ogółowi, jest powszechnie dostępne czy też stanowi dobro całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że różnego rodzaju unormowania z dziedziny prawa prywatnego, które ingerują w konstytucyjnie chronione prawa majątkowe, powinny być oceniane w świetle konstytucyjnej regulacji dotyczącej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji), a nie wyłączenia (zob. m.in. wyrok TK o sygn. K 5/01, cz. III, pkt 3, a także wyrok z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65, cz. III, pkt 3.3).

Z uwagi na powyższe Trybunał orzekł, że art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał przypomina, że derogowany przepis miał bogatą treść normatywną. Związany był z konstrukcyjną dla procesu przekształcenia zasadą kontynuacji (ciągłości) przekształcanego podmiotu. Miał na celu zagwarantowanie tożsamości majątkowej przekształcanego podmiotu, co jest konieczne również z uwagi na ochronę praw wierzycieli. W związku z orzeczeniem niekonstytucyjności art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. ustawodawca powinien zastąpić derogowaną treść normatywną regulacją, która pełniłaby zbliżoną funkcję, ale nie ingerowałaby w prawa majątkowe członków przekształconej spółdzielni pracy.

Ustawodawca, działając w ramach konstytucyjnych standardów dopuszczalności przekształcania spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego (zob. pkt 2.4 powyżej), ma swobodę wyboru odpowiedniego środka prawnego. Powinien jednak środek ten umiejscowić na właściwym etapie procesu przekształcenia. Warto w tym miejscu odnotować, że stosowanie derogowanego art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. mogło powodować poważne trudności,

albowiem w chwili podejmowania uchwały o przekształceniu, a właściwie podczas sporządzania jej projektu, nie jest jeszcze znana liczba członków, którzy nie chcą uczestniczyć w spółce przekształconej, ani liczba członków, którzy zgłoszą roszczenie o wypłatę. W obowiązującym stanie prawnym oświadczenie o uczestnictwie w spółce przekształconej może być bowiem złożone w terminie miesiąca od dnia podjęcia uchwały o przekształceniu (art. 203p pr. spółdz.). Wcześniejsze głosowanie „za” przekształceniem lub „przeciw” przekształceniu nie wiąże członków spółdzielni w tym zakresie.

8. Ocena zarzutu niezgodności art. 203u § 1 zdania drugiego, art. 203u § 4 i 5 oraz art. 203w § 4 prawa spółdzielczego z powołanymi wzorcami kontroli.

8.1. Zgodnie z ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Uzasadnienie wniosku nie pozostawia wątpliwości, że wnioskodawca, zarzucając w *petitum* niezgodność art. 203u § 1 w związku z art. 203u § 4 i 5 pr. spółdz. z art. 64 ust. 2 Konstytucji, w istocie wskazuje dwa przedmioty kontroli, między którymi występuje związek merytoryczny, ale które wymagają odrębnej oceny konstytucyjnej.

Po pierwsze, zdaniem wnioskodawcy, niekonstytucyjny jest art. 203u § 1 zdanie drugie pr. spółdz., który wyklucza zaskarżenie uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni pracy o przekształceniu jedynie na podstawie zastrzeżeń co do rzetelności wyceny wartości wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich oraz udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej przyjętej w planie przekształcenia. Przepis ten ma zastosowanie wprost do członków spółdzielni pracy uczestniczących w przekształceniu, a także odpowiednio, na mocy odesłania przewidzianego w art. 203w § 4 zdaniu drugim pr. spółdz., do członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce przekształconej.

Po drugie, wnioskodawca zaskarżył przyjęty przez ustawodawcę zakres przedmiotowy oraz tryb kwestionowania wyceny praw majątkowych członków spółdzielni. Prawo spółdzielcze dopuszcza kwestionowanie wyłącznie wyceny udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej, a już nie wniesionego przez członka wpisowego oraz wpłaconych udziałów członkowskich. Wycena ta może być kwestionowana w trybie, który składa się z dwóch etapów: żądania skierowanego do spółdzielni pracy (tzw. etap wewnętrzny – spółdzielczy) oraz – w razie jego nieuwzględnienia – wniesienia powództwa do sądu (tzw. etap zewnętrzny – sądowy). W wypadku członków spółdzielni uczestniczących w przekształceniu tryb ten określa zaskarżony przez wnioskodawcę art. 203u § 4 (etap spółdzielczy) i § 5 pr. spółdz. (etap sądowy). Tożsamy tryb w wypadku członków nieuczestniczących w spółce przekształconej określa art. 203w § 4 zdanie pierwsze (etap spółdzielczy) oraz art. 203u § 5 pr. spółdz., odpowiednio stosowany na mocy art. 203w § 4 zdania drugiego pr. spółdz. (etap sądowy).

Wnioskodawca nie wskazał w *petitum* wprost jako przedmiotu kontroli art. 203w § 4 pr. spółdz., jednakże uzasadnienie wniosku nie pozostawia wątpliwości, że zaskarżona została regulacja dotycząca kwestionowania wyceny praw majątkowych członków spółdzielni pracy zarówno uczestniczących, jak i nieuczestniczących w spółce przekształconej. Należy dodać, że art. 203w pr. spółdz. został zaskarżony także łącznie z pozostałymi przepisami o przekształceniach (art. 203f – art. 203x pr. spółdz.).

8.2. W art. 203u § 1-3 pr. spółdz. uregulowana została sądowa kontrola uchwał walnego zgromadzenia członków spółdzielni podejmowanych w procesie przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego. Zgodnie z art. 203u § 1 zdaniem pierwszym pr. spółdz., do zaskarżania uchwał walnego zgromadzenia spółdzielni, o których mowa w art. 203j pkt 1 (uchwała wszczynająca proces przekształcenia) oraz pkt 5 (uchwała o przekształceniu) pr. spółdz., stosuje się odpowiednio art. 42 § 4-9 pr. spółdz., a zatem przepisy ogólne prawa spółdzielczego o zaskarżaniu uchwał walnego zgromadzenia.

Zakwestionowane zdanie drugie art. 203u § 1 pr. spółdz. wyklucza możliwość zaskarżenia uchwały „jedynie na podstawie, o której mowa w § 4”. Odesłanie to dotyczy § 4 w art. 203u pr. spółdz, a nie w art. 42 pr. spółdz. (por. art. 567 § 2 k.s.h., na którym wzorowany jest art. 203u § 1 zdanie drugie pr. spółdz.). W konsekwencji jedyną podstawą zaskarżenia uchwały walnego zgromadzenia o przekształceniu nie mogą być zastrzeżenia członka spółdzielni pracy co do rzetelności wyceny wartości wpisowego i wpłaconych przez niego udziałów członkowskich oraz udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej przyjętej w planie przekształcenia. Innymi słowy, zastrzeżenia co do wyceny praw majątkowych członków spółdzielni.

Wyłączenie to nie ma zastosowania do uchwały wszczynającej proces przekształcenia. Wycena praw majątkowych następuje dopiero po jej podjęciu (art. 203j pr. spółdz.).

Wnioskodawca wskazał, że rozwiązanie przewidziane w art. 203u § 1 zdaniu drugim pr. spółdz. ma charakter wyjątku od postanowień prawa spółdzielczego regulujących kontrolę sądową uchwał walnego zgromadzenia członków spółdzielni (art. 42 § 2-9 pr. spółdz.). Zdaniem wnioskodawcy, wyjątek ten ogranicza możliwość

dochodzenia przez członka spółdzielni roszczeń majątkowych. To znaczy, że prawa majątkowe członków spółdzielni pracy przekształcanej w spółkę handlową są gorzej chronione niż prawa majątkowe członków spółdzielni jako takich. Generalnie do sądu może być zaskarżona przez członka spółdzielni (a także przez członka jej zarządu) każda uchwała sprzeczna z postanowieniami statutu bądź dobrymi obyczajami lub godząca w interesy spółdzielni albo mająca na celu pokrzywdzenie jej członka (art. 42 § 3 pr. spółdz.).

Punktem wyjścia oceny art. 203u § 1 zdania drugiego pr. spółdz. powinno być stwierdzenie, że z powołanego jako wzorzec kontroli art. 64 ust. 2 Konstytucji wynika, że ustawodawca, dopuszczając przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego, powinien zapewnić ochronę praw majątkowych członków spółdzielni. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko „nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (wyroki TK o sygn.: K 36/98, cz. III, pkt 2; K 34/98, cz. III, pkt 3).

W procesie przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego chronione powinny być prawa majątkowe zarówno członków spółdzielni uczestniczących w przekształceniu, jak i tych, którzy nie wyrazili woli uczestnictwa w spółce przekształcanej. W wypadku tych pierwszych, taką ochronę ma zapewniać art. 203s § 1 pr. spółdz., który przewiduje, że wpisowe wniesione przez członka spółdzielni pracy uczestniczącego w przekształceniu, wpłacone udziały członkowskie oraz udziały członkowskie z podziału nadwyżki bilansowej, stają się w dniu przekształcenia wkładami wnoszonymi przez wspólnika na pokrycie kapitału zakładowego przekształcanej spółki kapitałowej albo wkładami wnoszonymi przez wspólnika do przekształcanej spółki osobowej. W wypadku członków nieuczestniczących w spółce przekształcanej, minimalny standard ochrony praw majątkowych ma zapewniać – omówiony powyżej – art. 203w § 1 pr. spółdz.

Przewidziana w art. 203s § 1 i art. 203w § 1 pr. spółdz. ochrona praw majątkowych nie byłaby rzeczywista i skuteczna (kompletna) bez zapewnienia członkom przekształcanej spółdzielni pracy prawa do weryfikacji wyceny ich praw majątkowych. Ścisły związek konstytucyjnej normy nakazującej ustanowienie przepisów i procedur udzielających ochrony prawom majątkowym (art. 64 Konstytucji) z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) wymaga, żeby zapewniona została sądowa kontrola tej wyceny.

Po podjęciu przez walne zgromadzenie uchwały wszczynającej proces przekształcenia w spółkę handlową, zarząd spółdzielni zobowiązany jest przygotować plan przekształcenia (art. 203l § 1 pr. spółdz.). Plan przekształcenia powinien zawierać między innymi „ustalenie wartości bilansowej majątku spółdzielni na określony dzień w miesiącu poprzedzającym przedłożenie członkom spółdzielni planu przekształcenia” (art. 203l § 2 pkt 1 pr. spółdz.) oraz „określenie wartości udziałów przekształcanej spółki i ilości udziałów w przekształcanej spółce przypadającej na jeden udział członkowski w spółdzielni” na podstawie sprawozdania finansowego sporządzonego dla celów przekształcenia (art. 203l § 2 pkt 3 pr. spółdz.). Sprawozdanie to powinno być sporządzone na dzień ustalenia wartości bilansowej majątku spółdzielni przy zastosowaniu takich samych metod i w takim samym układzie, jak ostatnie roczne sprawozdanie finansowe (art. 203l § 3 pkt 4 pr. spółdz.).

Wycena praw majątkowych członków spółdzielni następuje na podstawie sprawozdania finansowego sporządzonego dla celów przekształcenia. Wycena ta decyduje zarówno o parytecie wymiany praw majątkowych w spółdzielni pracy na udziały lub akcje w spółce przekształcanej (art. 203s § 1 pr. spółdz.), jak i wysokości kwot wypłacanych członkom nieuczestniczącym w spółce przekształcanej, zarówno w wymiarze indywidualnym (art. 203w § 1 pr. spółdz.), jak i ogólnym (art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz.).

Sprawozdanie finansowe stanowi załącznik do planu przekształcenia. Niezwłocznie po sporządzeniu planu przekształcenia zarząd spółdzielni pracy przekazuje plan biegłemu rewidentowi wyznaczonemu przez sąd rejestrowy (art. 203j pkt 3 oraz art. 203m § 1 pr. spółdz.). Biegły rewident bada plan przekształcenia w zakresie poprawności i rzetelności (art. 203m § 2 pr. spółdz.). Może żądać od zarządu spółdzielni pracy przedłożenia dodatkowych dokumentów i wyjaśnień (art. 203m § 3 pr. spółdz.). W konsekwencji pierwszym etapem badania poprawności i rzetelności wyceny praw majątkowych członków spółdzielni jest poddanie planu przekształcenia ocenie biegłego rewidenta, który wykonuje zawód zaufania publicznego.

Biegły rewident sporządza opinię najpóźniej w terminie dwóch miesięcy od otrzymania planu przekształcenia od zarządu spółdzielni pracy. Jeżeli mimo wydania pozytywnej opinii albo poprawienia planu zgodnie ze wskazaniami biegłego rewidenta, członek spółdzielni ma zastrzeżenia co do rzetelności wyceny jego praw majątkowych, prawo spółdzielcze w art. 203u § 4 i 5 oraz art. 203w § 4 przewiduje szczególny tryb weryfikacji tej wyceny. Jak wskazano powyżej, składa się on z dwóch etapów: spółdzielczego (wewnętrznego) oraz sądowego (zewnętrznego).

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że ustawodawca, zgodnie z art. 64 Konstytucji (w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji), przewidział tryb kwestionowania wyceny praw majątkowych członków spółdzielni, zarówno uczestniczących, jak i nieuczestniczących w spółce przekształconej. Kontrola konstytucyjności tego trybu oraz jego zakresu przedmiotowego została dokonana poniżej. W tym miejscu Trybunał stwierdził, że o naruszeniu art. 64 Konstytucji nie może przesądzać argument, że weryfikacja tej wyceny następuje w innym trybie niż postulowany przez wnioskodawcę (zaskarżania uchwał). W ramach swobody ustawodawcy zwykłego pozostaje określenie trybu skutecznej ochrony praw majątkowych członków spółdzielni.

Wnioskodawca podniósł również, że z uwagi na wyłączenie możliwości weryfikacji wyceny praw majątkowych członków przekształconej spółdzielni w trybie sądowej kontroli uchwał walnego zgromadzenia, prawa majątkowe tych członków są gorzej chronione niż prawa majątkowe członków spółdzielni jako takich.

Odnosząc się do tego zarzutu, Trybunał uznał, że regulacja weryfikacji wyceny praw majątkowych członków przekształconej spółdzielni pracy wymaga uwzględnienia specyfiki tego problemu. W piśmie Sejmu podkreślono, że problem wyceny praw majątkowych członków spółdzielni pracy ma przede wszystkim charakter ekonomiczny i z trudem kwalifikuje się do oceny z punktu widzenia kryteriów zaskarżania uchwał określonych w art. 42 § 3 pr. spółdz. Wprowadzenie odrębnego trybu weryfikacji wyceny tych praw jest uzasadnione już z tego względu, że wycena jest obowiązkowo badana przez biegłego rewidenta (art. 203m pr. spółdz.), który wykonuje zawód zaufania publicznego. W konsekwencji wątpliwości budzi adekwatność porównywania środków ochrony praw majątkowych członków przekształconej spółdzielni pracy dotyczących weryfikacji ich wyceny z ogólnie ujętą ochroną praw majątkowych członków spółdzielni jako takich, bez rozwinięcia tego zarzutu.

Wyłączenie weryfikacji wyceny praw majątkowych w trybie zaskarżenia uchwał walnego zgromadzenia jest uzasadnione z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego oraz stabilizację sytuacji prawnej uczestników procesu przekształcenia (zob. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej z 2011 r., s. 30). Wyłączenie to ma również zapobiegać bezpodstawnemu zaskarżaniu uchwał przez niezadowolonych członków spółdzielni wyłącznie w celu przedłużenia postępowania przekształceniowego (tak na tle art. 567 § 2 k.s.h, który stanowił wzór dla art. 203u § 1 zdania drugiego pr. spółdz.: A. Pach, *Granice ochrony drobnych wspólników w procesie przekształcenia spółki kapitałowej*, „Prawo Spółek” nr 12/2009, s. 38; A. Szumański, [w:] S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja (red.), *Kodeks spółek...*, art. 567, nb 24; S. Zarębińska, [w:] Z. Jara (red.), *Kodeks spółek...*, art. 567, nb 8).

Jednocześnie prawo spółdzielcze zapewnia członkom przekształconej spółdzielni pracy szczególne instrumenty prawne pozwalające na weryfikację wyceny ich praw majątkowych (art. 203u § 4 i 5 oraz art. 203w § 4 pr. spółdz.). W literaturze prawa handlowego wskazuje się, że wspólnik nieuczestniczący w przekształceniu jest – co do zasady – znacznie lepiej chroniony, z zastosowaniem analogicznych do przewidzianych w prawie spółdzielczym instrumentów weryfikacji wyceny praw majątkowych, niż gdyby weryfikacja ta następowała w trybie zaskarżania uchwał (tak A. Szumański, [w:] S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja (red.), *Kodeks spółek...*, art. 567, nb 25). Szerzej instrumenty te zostały omówione poniżej.

Trybunał stwierdził również, że negatywna opinia znacznej części członków spółdzielni co do prawidłowości i rzetelności wyceny praw majątkowych – niezależnie od dopuszczalności weryfikacji wyceny – może przełożyć się na wynik głosowania nad uchwałą o przekształceniu albo też na liczbę złożonych oświadczeń o uczestnictwie w spółce przekształconej. Ponadto, mimo że zastrzeżenia dotyczące poprawności wyceny praw majątkowych nie mogą samodzielnie uzasadniać uchylenia uchwały z powodu jej sprzeczności z dobrymi obyczajami, godzenia w interesy spółdzielni lub podjęcia w celu pokrzywdzenia członka spółdzielni, mogą stanowić jeden z elementów argumentacji zmierzającej do wykazania takiej sprzeczności.

Z uwagi na powyższe Trybunał stwierdził, że art. 203u § 1 zdanie drugie pr. spółdz. nie wyłącza ochrony praw majątkowych członków przekształconej spółdzielni pracy. Nie występują również podstawy do stwierdzenia, że przepis ten osłabia ochronę praw majątkowych tych członków w porównaniu z ochroną praw majątkowych członków spółdzielni jako takich. W konsekwencji Trybunał orzekł, że art. 203u § 1 zdanie drugie pr. spółdz. jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

8.3. Zaskarżone art. 203u § 4 i 5 oraz art. 203w § 4 pr. spółdz. określają zakres przedmiotowy i tryb weryfikacji wyceny praw majątkowych członków przekształconej spółdzielni pracy.

Zgodnie z art. 203u § 4 pr. spółdz., jeżeli członek spółdzielni pracy ma zastrzeżenia do rzetelności wyceny wartości wpisowego i wpłaconych przez niego udziałów członkowskich oraz udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej przyjętej w planie przekształcenia, może zgłosić najpóźniej w dniu podjęcia uchwały o przekształceniu żądanie ponownej wyceny udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej, o których mowa w art. 203s § 1 pr. spółdz. Analogiczną normę w wypadku członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce przekształconej zawiera art. 203w § 4 zdanie pierwsze pr. spółdz. Art. 203u § 5 pr. spółdz. stanowi, że jeżeli

spółdzielnia pracy nie uwzględni tego żądania w terminie dwóch miesięcy od dnia jego wniesienia, członek spółdzielni uczestniczący w przekształceniu ma prawo wnieść powództwo o ustalenie wartości udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej. Powództwo to nie stanowi przeszkody w rejestracji przekształcenia. Na mocy art. 203w § 4 zdania drugiego pr. spółdz. przepis ten jest odpowiednio stosowany do członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce przekształconej.

Zaskarżonym art. 203u § 4 i 5 oraz art. 203w § 4 pr. spółdz. wnioskodawca postawił trzy zarzuty.

Po pierwsze, że nie przewidują weryfikacji wyceny praw majątkowych członków przekształcanej spółdzielni pracy z tytułu wpisowego oraz wpłaconych udziałów członkowskich. Ograniczają ochronę praw majątkowych członków spółdzielni do weryfikacji wyceny wartości udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej.

Po drugie, że warunkiem wniesienia przez członka spółdzielni powództwa do sądu o ustalenie wartości praw majątkowych jest uprzednie zgłoszenie żądania ponownej wyceny tych praw spółdzielni pracy.

Po trzecie, że wniesienie powództwa o ustalenie wartości udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej nie stanowi przeszkody w rejestracji przekształcenia.

Zdaniem wnioskodawcy, każdy z tych zarzutów przesądza o naruszeniu przez zaskarżone przepisy art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał podzielił pierwszy zarzut wnioskodawcy. W świetle art. 203u § 4 pr. spółdz. trudno zrozumieć, dlaczego przepis ten *in principio* wskazuje na możliwość istnienia zastrzeżeń członków spółdzielni co do rzetelności wyceny wartości wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich oraz udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej, a *in fine* przewiduje, że żądanie ponownej wyceny można zgłosić tylko w stosunku do wartości udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej. Również tylko do ustalenia wartości udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej ograniczona została podstawa prawna wniesienia powództwa do sądu (art. 203u § 5 pr. spółdz.).

W wypadku członków spółdzielni pracy uczestniczących w przekształceniu, wycena praw majątkowych (tj. wniesionego wpisowego, wpłaconych udziałów członkowskich oraz udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej) decyduje o liczbie i wartości wkładów wnoszonych na pokrycie kapitału zakładowego przekształcanej spółki kapitałowej albo wkładów wnoszonych do przekształcanej spółki osobowej (art. 203s § 1 pr. spółdz.). A zatem determinuje nie tylko prawa majątkowe tych członków (następnie wspólników lub akcjonariuszy) w spółce przekształconej, lecz także wysokość kapitału zakładowego w spółkach kapitałowych.

W wypadku członków spółdzielni pracy nieuczestniczących w spółce przekształconej, wycena praw majątkowych ma wpływ na wysokości kwot wypłacanych im przez spółkę przekształconą (art. 203w § 1 pr. spółdz.). Nie można jednak tracić z pola widzenia, że wycena ta wpływa również na ogólną kwotę wypłat dla członków nieuczestniczących w spółce przekształconej (art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz.).

Z uwagi na powyższe nie ulega wątpliwości, że ustawodawca powinien przewidzieć tryb weryfikacji wyceny wszystkich praw majątkowych (tj. wniesionego wpisowego, wpłaconych udziałów członkowskich oraz udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej), przysługujących zarówno członkom uczestniczącym, jak i nieuczestniczącym w spółce przekształconej.

W świetle zaskarżonych przepisów nie jest dopuszczalne kwestionowanie wyceny wniesionego wpisowego oraz wpłaconych udziałów członkowskich ani w drodze żądania ponownej ich wyceny zgłoszonego spółdzielni, ani w drodze powództwa o ustalenie ich wartości. Tymczasem nie jest wykluczone istnienie zastrzeżeń co do wyceny tych praw majątkowych, na co *prima facie* wskazuje już art. 203u § 4 *in principio* pr. spółdz. Marszałek Sejmu podniósł, że zastrzeżenia te mają szczególne znaczenie w odniesieniu do wartości wpłaconych udziałów członkowskich, które mogą podlegać waloryzacji na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustawy (Dz. U. Nr 83, poz. 373, ze zm.), albo sądowej waloryzacji na zasadach ogólnych – art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. (zob. uchwałę SN z 15 marca 1995 r., sygn. akt III CZP 26/95, OSNC nr 6/1995, poz. 95, a także A. Stefaniak, *Prawo spółdzielcze...*, s. 73). W konsekwencji dla zapewnienia członkom spółdzielni ochrony praw majątkowych nie jest wystarczające poddanie sporządzonego planu przekształcenia badaniu biegłego rewidenta (art. 203m pr. spółdz.).

Z powyższych względów Trybunał uznał, że art. 203u § 4 i 5 oraz art. 203w § 4 pr. spółdz. w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości żądania ponownej wyceny wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich oraz wniesienia powództwa o ustalenie wartości wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich, nie zapewniają odpowiedniej ochrony praw majątkowych członków przekształcanej spółdzielni pracy, a zatem są niezgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Natomiast na uwzględnienie nie zasługuje zarzut wnioskodawcy, że o niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 2 Konstytucji świadczy również to, iż warunkiem zwrócenia się przez członka spółdzielni z powództwem do sądu o ustalenie wartości jego praw majątkowych w spółdzielni pracy jest uprzednie zgłoszenie spółdzielni żądania ich ponownej wyceny.



Z art. 64 Konstytucji (w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji) wynika, że weryfikacja wyceny praw majątkowych członków przekształcanej spółdzielni pracy powinna obejmować prawo członka spółdzielni do zainicjowania sądowej kontroli tej wyceny. Do zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego należy możliwość określenia etapów poprzedzających zwrócenie się do sądu, co z reguły leży w interesie podmiotu, który dochodzi ochrony praw majątkowych. Etapy te nie mogą jednak zamykać, bezpośrednio lub pośrednio, drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Zgodnie z art. 203u § 4 oraz art. 203w § 4 zdaniem pierwszym pr. spółdz., członek spółdzielni może zgłosić spółdzielni żądanie ponownej wyceny praw majątkowych najpóźniej w dniu podjęcia uchwały o przekształceniu. A zatem nie jest wykluczone zgłoszenie tego żądania nawet niezwłocznie po sporządzeniu przez biegłego rewidenta opinii w zakresie poprawności i rzetelności planu przekształcenia. Wycena praw majątkowych dokonana jest bowiem w planie przekształcenia, na podstawie załączonego do niego sprawozdania finansowego. W konsekwencji wycena ta powinna być znana członkom spółdzielni jeszcze przed podjęciem uchwały o przekształceniu. Istotne elementy planu przekształcenia są przedmiotem zawiadomienia członków spółdzielni o zamiarze podjęcia uchwały o przekształceniu, które powinno nastąpić dwukrotnie, w odstępie nie krótszym niż dwa tygodnie i nie później niż na miesiąc przed planowanym dniem podjęcia tej uchwały (art. 203n pr. spółdz.).

Spółdzielnia pracy ma dwa miesiące na rozpatrzenie żądania ponownej wyceny (art. 203u § 5 zdanie pierwsze pr. spółdz.). Jeżeli spółdzielnia nie rozpatrzy żądania w terminie dwóch miesięcy od jego wniesienia, członek spółdzielni ma prawo wnieść powództwo do sądu o ustalenie wartości praw majątkowych. Trybunał stwierdził, że droga sądowa jest również dostępna, jeżeli spółdzielnia uwzględni żądanie tylko częściowo albo rozpatrzy żądanie negatywnie. Dotyczy to także sytuacji, w której spółdzielnia przedstawi ponowną wycenę, dającą taki sam wynik jak wycena pierwotna.

Trybunał podkreśla, że z uwagi na gwarancje przewidziane w art. 64 Konstytucji (w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji), w świetle art. 203u § 5 pr. spółdz., który wzorowany jest na art. 566 § 2 k.s.h., nie do przyjęcia jest wyrażony w doktrynie prawa handlowego pogląd, że każdy wynik rozpatrzenia przez spółdzielnię żądania ponownej wyceny zamyka sądową drogę jej weryfikacji (zob. M. Rodzyńkiewicz, *Kodeks spółek...*, art. 566, pkt 5, s. 1260-1261; P. Piniór, [w:] J. Strzępka (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 566, nb 4; A. Witosz, *Łączenie, podział i przekształcanie spółek handlowych*, Warszawa 2013, s. 435). Przy takim rozumieniu art. 203u § 5 pr. spółdz. ochrona praw majątkowych członków przekształcanej spółdzielni pracy byłaby iluzoryczna (tak na tle art. 566 k.s.h. m.in. M. Tofel, [w:] J. Bieniał i in., *Kodeks spółek...*, art. 566, nb 5), a nie rzeczywista i skuteczna, jak wymagają tego standardy konstytucyjne.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że zaskarżone przepisy zapewniają odpowiednie środki proceduralne ochrony praw majątkowych członków przekształcanej spółdzielni pracy.

Artykułu 64 ust. 2 Konstytucji nie narusza również regulacja przewidująca, że powództwo o ustalenie wartości praw majątkowych członków spółdzielni nie stanowi przeszkody w rejestracji przekształcenia (art. 203u § 5 zdanie drugie pr. spółdz.). Rozwiązanie to nie uniemożliwia skutecznego dochodzenia ochrony praw majątkowych zarówno przez członków uczestniczących, jak i nieuczestniczących w spółce przekształconej.

Trybunał wziął pod uwagę, że chociaż samo wytoczenie powództwa o ustalenie wartości praw majątkowych nie wstrzymuje rejestracji przekształcenia, członek spółdzielni może domagać się zabezpieczenia powództwa (na podstawie art. 755 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) przez zawieszenie postępowania przed sądem rejestrowym o wpis spółki przekształconej do rejestru (tak na tle art. 566 k.s.h. m.in.: A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 301-633 k.s.h.*, Lex/el. 2015, art. 566, pkt 6; M. Tofel, [w:] J. Bieniał i in., *Kodeks spółek...*, art. 566, nb 12).

Jeżeli po rejestracji przekształcenia sąd ustalił, że wartość udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej jest wyższa niż określona przez spółdzielnię, członkowi spółdzielni, który nie uczestniczył w przekształceniu, powinna być wypłacona odpowiednio wyższa kwota (art. 203w § 1-2 pr. spółdz.). Jego prawa majątkowe nie doznają zatem uszczerbku w razie rejestracji przekształcenia przed zakończeniem sprawy o ustalenie ich wysokości. Odpowiednie środki ochrony przysługują również w takim wypadku członkom spółdzielni uczestniczącym w spółce przekształconej.

Ponadto trafnie zauważył Marszałek Sejmu, że przeszkody w rejestracji przekształcenia nie stanowi także zaskarżenie uchwał podejmowanych w toku procedury przekształcenia na podstawie art. 42 pr. spółdz. (w związku z art. 203u § 1 pr. spółdz.).

Z powyższych względów Trybunał orzekł, że art. 203u § 4 i 5 oraz art. 203w § 4 pr. spółdz.:

a) w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości żądania ponownej wyceny wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich oraz wniesienia powództwa o ustalenie wartości wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich, są niezgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji;

b) w pozostałym zakresie, są zgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał podkreśla, że w wykonaniu wyroku ustawodawca powinien zagwarantować członkom przekształcanej spółdzielni pracy, zarówno uczestniczącym, jak i nieuczestniczącym w spółce przekształcanej, prawo do skutecznej sądowej kontroli wyceny ich wszystkich praw majątkowych w spółdzielni, a zatem również wpisowego oraz wpłaconych udziałów członkowskich.

#### 9. Ocena zarzutu niezgodności art. 203u § 3 prawa spółdzielczego z powołanymi wzorcami kontroli.

9.1. Zaskarżony art. 203u § 3 pr. spółdz. określa relację dwóch uchwał podejmowanych w toku procesu przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego, tj. uchwały wszczynającej proces przekształcenia (art. 203j pkt 1 pr. spółdz.) oraz uchwały o przekształceniu w spółkę handlową (art. 203j pkt 5 pr. spółdz.), w perspektywie skutków stwierdzenia nieważności lub uchylenia pierwszej z nich prawomocnym orzeczeniem sądowym.

Zaskarżony przepis przewiduje, że jeżeli prawomocny wyrok stwierdzający nieważność uchwały lub uchylający uchwałę walnego zgromadzenia członków spółdzielni wszczynającą proces przekształcenia w spółkę został wydany po podjęciu uchwały walnego zgromadzenia członków spółdzielni o przekształceniu spółdzielni w spółkę, nie wpływa on na ważność tej drugiej uchwały i nie powoduje konieczności ponownego wszczęcia procedury przekształcenia.

Zdaniem wnioskodawcy, skutek prawomocnego stwierdzenia wadliwości uchwały inicjującej proces przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę powinien być dokładnie odwrotny – niweczący cały proces przekształcenia. Rozwijając to stanowisko, wnioskodawca postawił art. 203u § 3 pr. spółdz. dwa zarzuty.

Po pierwsze, zarzut naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zdaniem wnioskodawcy, w świetle art. 203u § 3 pr. spółdz. uchwała zgromadzenia członków spółdzielni pracy wszczynająca proces przekształcenia jest w istotnym zakresie instytucją fasadową i formalną, a nie jednym z warunków procesu transformacji. Gwarancje praw członków spółdzielni pracy są zatem w znacznym stopniu pozorne. Kwestionowany przepis wyraźnie wskazuje, że naruszenie prawa, dobrych obyczajów, działanie godzące w interes spółdzielni pracy, czy mające na celu pokrzywdzenie spółdzielców, może się opłacać.

Po drugie, zarzut naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji, oparty na stwierdzeniu, że członkowie spółdzielni pracy oraz spółdzielnia, których uprawnienia zostałyby naruszone w związku z podjęciem uchwały wszczynającej proces przekształcenia, nie mogą w świetle zaskarżonego art. 203u § 3 pr. spółdz. skutecznie doprowadzić do uchylenia skutków tej uchwały, czyli do wszczęcia na nowo procedury przekształcenia, jeżeli została już podjęta uchwała o przekształceniu spółdzielni w spółkę. W ocenie wnioskodawcy, zakwestionowany przepis niweczy skuteczne sądowe dochodzenie naruszonych praw przez członków spółdzielni pracy i spółdzielnię.

9.2. Powołana przez wnioskodawcę zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika z przewidzianej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego. Istota zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa sprowadza się do takiego nakazu stanowienia i stosowania prawa, by jednostka mogła układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że jej działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (zob. m.in. wyrok TK o sygn. K 34/98, cz. III, pkt 4, a także orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w 1994 r., poz. 10). Zasada ta ma szczególne znaczenie w kontekście zmian obowiązujących przepisów. Zakazuje nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry” oraz formułowania obietnic bez pokrycia (zob. m.in. wyrok TK z 4 czerwca 2013 r., sygn. P 43/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 55, cz. III, pkt 5.1).

W orzecznictwie konstytucyjnym wskazuje się, że z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych, b) uwzględnianie interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis* (zob. m.in. wyrok TK o sygn. P 43/11, cz. III, pkt 5.1; a także wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46, cz. III, pkt 4). Zakwestionowany art. 203u § 3 pr. spółdz. nie pozostaje jednak w związku ani z ochroną praw nabytych, ani interesów w toku, a także zakazem retroakcji prawa lub wymogiem zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

Na podstawie przedstawionych zarzutów można dokonać kontroli zgodności zaskarżonego przepisu z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jedynie w odniesieniu do wynikającego z tej zasady zakazu 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” (tak wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97, cz. III, pkt H.14, a także wyrok o sygn. P 43/11, cz. III, pkt 5.2).

Ocena konstytucyjności art. 203u § 3 pr. spółdz. wymaga prawidłowego odczytania charakteru prawnego i skutków uchwały, o której mowa w art. 203j pkt 1 pr. spółdz.

Uchwała walnego zgromadzenia członków spółdzielni wszczynająca proces przekształcenia w spółkę nie ma formalnie odpowiednika w przepisach rządzących przekształceniami spółek handlowych. Kodeks spółek handlowych przewiduje, że pierwszą czynnością wymaganą w procesie przekształcenia jest przygotowanie przez wspólników prowadzących sprawę spółki lub zarząd spółki przekształcanej planu przekształcenia (art. 556 pkt 1 oraz art. 557 – art. 558 k.s.h.). W literaturze wskazuje się jednak, że w praktyce również przy przekształcaniu spółek prawa handlowego sporządzenie planu przekształcenia poprzedza podjęcie uchwały walnego zgromadzenia wszczynającej proces przekształcenia (tak A. Witosz, *Łączenie...*, s. 419). Z praktyki tej skorzystał ustawodawca, wprowadzając obowiązek podjęcia takiej uchwały dla zainicjowania procesu przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego.

Rozpoczęcie procesu przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową przez podjęcie uchwały walnego zgromadzenia członków spółdzielni daje wyraz zasadzie demokracji w spółdzielniach, w których każdy członek ma jeden głos, bez względu na liczbę posiadanych udziałów. Uchwała wszczynająca proces przekształcenia powinna co najmniej określać typ spółki, w którą ma zostać przekształcona spółdzielnia pracy (art. 203k § 2 pr. spółdz.), a także zawierać upoważnienie dla zarządu do sporządzenia planu przekształcenia (zob. A. Witosz, *Łączenie...*, s. 419). Z uwagi na to, że uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni wiążą wszystkie organy spółdzielni (art. 42 § 1 pr. spółdz.), z chwilą powzięcia uchwały wszczynającej proces przekształcenia zarząd staje się zobowiązany do podjęcia kolejnych czynności procesu przekształcenia.

W świetle obowiązujących przepisów prawa spółdzielczego uchwała wszczynająca proces przekształcenia nie wywołuje jednak dalej idących skutków prawnych. Przede wszystkim nie zobowiązuje do dokonania przekształcenia ani – tym bardziej – nie przesądza o jego dokonaniu. Nie określa również, nawet w sposób wstępny, szczegółowych warunków, na jakich ma ono nastąpić. Wyjątkiem jest wskazanie formy prawnej spółki, w jaką ma się przekształcić spółdzielnia (art. 203k § 2 pr. spółdz.), na co uwagę zwraca wnioskodawca. Zdaniem Marszałka Sejmu, nawet w tym wypadku nie jest jednak wykluczone podjęcie odmiennej decyzji w uchwale o przekształceniu. Trybunał nie mógł zatem podzielić opinii wnioskodawcy, że w obowiązującym stanie prawnym uchwała wszczynająca proces przekształcenia ma zasadnicze znaczenie dla sfery praw i obowiązków członków spółdzielni pracy. Takie znaczenie ma uchwała o przekształceniu (art. 203j pkt 5 oraz art. 203o pr. spółdz.).

Trybunał podkreśla, że powyższe stwierdzenie nie oznacza, że uchwała wszczynająca proces przekształcenia nie powinna mieć większego znaczenia. Nie ulega wątpliwości, że obowiązująca regulacja tej uchwały jest nazbyt lakoniczna. W szczególności prawo spółdzielcze nie wskazuje, na podstawie jakich danych członkowie spółdzielni pracy mają zdecydować o głosowaniu „za” wszczęciem procesu przekształcenia lub „przeciw” niemu. W świetle art. 203j pr. spółdz., który określa kolejne czynności procesu przekształcenia, wydaje się, że plan przekształcenia może zostać sporządzony dopiero po podjęciu uchwały wszczynającej proces przekształcenia. Prawo spółdzielcze nie przewiduje również mechanizmu zapewniającego skuteczne indywidualne zawiadomienie członków spółdzielni pracy o zwołaniu walnego zgromadzenia, na którym ma się odbyć głosowanie nad tą uchwałą (por. art. 203n pr. spółdz.).

Trybunał nie mógł jednak podzielić stanowiska wnioskodawcy, że w obecnym stanie prawnym treść art. 203u § 3 pr. spółdz. przesądza, że uchwała wszczynająca proces przekształcenia staje się instytucją fasadową, a gwarancje praw członków spółdzielni pracy są w znacznym stopniu pozorne.

Ustawodawca, uwzględniając możliwość wystąpienia przewlekłości postępowania w sprawie z powództwa o stwierdzenie nieważności lub uchylenie uchwały wszczynającej proces przekształcenia, przyjął w art. 203u § 3 pr. spółdz. rozwiązanie, którego zasadniczym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego. Jest to wartość konstytucyjnie legitymowana, związana między innymi z ochroną wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, którą powołał wnioskodawca. Każdorazowa konieczność ponownego przeprowadzenia całej procedury przekształceniowej wyłącznie z uwagi na stwierdzenie wadliwości uchwały wszczynającej proces przekształcenia po podjęciu uchwały o przekształceniu, a tym bardziej po rejestracji przekształcenia (co powoduje zasadnicze skutki określone w art. 203h pr. spółdz.), nie tylko mogłaby naruszać interesy uczestników tego procesu, lecz także ingerować w prawa i obowiązki osób trzecich.

Zarazem art. 203u § 3 pr. spółdz. nie przewiduje, że jeżeli prawomocny wyrok stwierdzający nieważność lub uchylający uchwałę wszczynającą proces przekształcenia wydany został po podjęciu uchwały o przekształceniu, to wyrok ten nie wywołuje żadnych skutków prawnych. W świetle art. 203u § 3 pr. spółdz. wyrok ten jedynie nie wpływa na ważność tej drugiej uchwały i nie powoduje konieczności ponownego wszczęcia procedury przekształcenia.

Art. 203u § 3 pr. spółdz. nie ogranicza również możliwości kwestionowania prawidłowości procesu przekształcenia oraz ważności (skuteczności) poszczególnych, podejmowanych w jego toku czynności, w tym przez wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności lub uchylenia najistotniejszej dla tego procesu uchwały o przekształceniu spółdzielni pracy w spółkę handlową (art. 42 oraz art. 203u § 1-2 pr. spółdz.). Odpowiednie środki procesowe dostępne są także w postępowaniu rejestrowym. Ponadto trafnie zauważył Marszałek Sejmu, że jeżeli zarząd spółdzielni ma podstawy uznać, że uchwała wszczynająca proces przekształcenia narusza prawo, statut lub dobre obyczaje i godzi w interes spółdzielni lub ma na celu pokrzywdzenie członka, powinien zakwestionować tę uchwałę, wytaczając odpowiednie powództwo (art. 42 § 2-4 pr. spółdz.), wstrzymując się równocześnie z jej wykonaniem, a w razie potrzeby wnosząc o zabezpieczenie powództwa.

Trybunał nie znalazł również uzasadnienia stanowiska wnioskodawcy, że w świetle zaskarżonego art. 203u § 3 pr. spółdz., spółdzielnia pracy może zostać przekształcona w spółkę handlową nawet na mocy decyzji mniejszości członków spółdzielni. Wnioskodawca zdaje się nie zauważać, że warunkiem przekształcenia jest podjęcie nie tylko uchwały wszczynającej proces przekształcenia, lecz także uchwały o przekształceniu. Art. 203k § 1 zdanie drugie oraz art. 203o § 1 pr. spółdz. wymagają dla obydwu podejmowanych w toku przekształcenia uchwał walnego zgromadzenia członków spółdzielni pracy większości 3/4 głosów oddanych w obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania.

Z uwagi na powyższe Trybunał stwierdził, że zakwestionowany przepis nie nadaje obowiązku podjęcia uchwały wszczynającej proces przekształcenia charakteru regulacji pozornej, „niewykonalnej” lub osłabiającej ochronę praw członków spółdzielni. Albowiem to, że uchwała wszczynająca proces przekształcenia, a także ewentualne stwierdzenie jej wadliwości nie wywierają takich skutków prawnych, jakie chciałby widzieć wnioskodawca, nie przesądza o niezgodności zaskarżonego art. 203u § 3 pr. spółdz. z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Trybunał raz jeszcze podkreśla jednak, że biorąc pod uwagę konstytucyjny obowiązek ochrony praw członków przekształcanej spółdzielni pracy, ustawodawca powinien nadać uchwałę inicjującą proces przekształcenia większe znaczenie.

9.3. Art. 77 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. W orzecznictwie konstytucyjnym podkreśla się, że przepis ten jest ściśle związany z art. 45 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje prawo do sądu. Trybunał przyjmuje, że art. 45 ust. 1 Konstytucji formułuje prawo do sądu w znaczeniu pozytywnym, zaś art. 77 ust. 2 Konstytucji, który jest jego dopełnieniem, zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, wyznaczając w ten sposób zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, cz. III, pkt 1; 12 lipca 2012 r., sygn. SK 31/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 80, cz. III, pkt 2.2).

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 203u § 3 pr. spółdz. z art. 77 ust. 2 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że między postawionym zarzutem a treścią normy konstytucyjnej wskazanej jako wzorzec kontroli nie zachodzi merytoryczny związek. Art. 203u § 3 pr. spółdz. nie ustanawia zakazu poddania kontroli sądowej ani uchwały wszczynającej proces przekształcenia, ani uchwały o przekształceniu. Uchwały te mogą być skarżone na podstawie art. 42 pr. spółdz. w związku z art. 203u § 1 pr. spółdz. Zaskarżony przepis nie ogranicza również, ani bezpośrednio, ani pośrednio, pod względem podmiotowym ani czasowym, możliwości sądowego kwestionowania żadnej innej czynności decyzyjnej podejmowanej w toku przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową. Rozwiązanie przyjęte w art. 203u § 3 pr. spółdz. nie oznacza, że ewentualna wadliwość uchwały wszczynającej proces przekształcenia, a nawet samo postępowanie w sprawie jej stwierdzenia, nie wywołują żadnych skutków prawnych.

Zdaniem wnioskodawcy, skutek prawomocnego stwierdzenia wadliwości uchwały inicjującej proces przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę powinien zawsze sprowadzać się do konieczności ponownego wszczęcia postępowania przekształceniowego. Twierdzenie to nie pozostaje jednak w związku z przewidzianym w art. 77 ust. 2 Konstytucji zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Z uwagi na powyższe Trybunał orzekł, że art. 203u § 3 pr. spółdz. jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

83

**WYROK**  
z dnia 22 czerwca 2015 r.  
**Sygn. akt SK 29/13\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu, Ministra Edukacji Narodowej, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniach 3 i 22 czerwca 2015 r., połączonych skarg konstytucyjnych: Moniki Łojek, Pauliny Kucharskiej, Marty Gajuk, Mariusza Krełowskiego, Daniela Długosza, Pawła Kosiarza, Pauliny Pachniak, Michała Kozaka, Kacpra Harabina, Doroty Skrzypczak, Marty Zawickiej, Agnieszki Wróblewskiej, Bartłomieja Piaseckiego, Pauliny Wajtryt, Katarzyny Wiąg, Bartosza Sypioły, Bartłomieja Sałapy i Adrianny Raczyńskiej, o zbadanie zgodności:

- 1) art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) w zakresie, w jakim nie umożliwia wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o unieważnieniu egzaminu maturalnego, z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,
- 2) art. 9c ust. 2a ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.) w zakresie, w jakim nie umożliwia zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji w przedmiocie unieważnienia egzaminu maturalnego, z art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,
- 3) § 99 ust. 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 w zakresie, w jakim nie gwarantuje dostępu do akt sprawy, z art. 2 w związku z art. 51 ust. 3 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,
- 4) § 99 ust. 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 w zakresie, w jakim nie gwarantuje wysłuchania w przedmiocie zebranych informacji, będących podstawą decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego, z art. 2 w związku z art. 51 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,

\* Sentencja została ogłoszona dnia 3 lipca 2015 r. w Dz. U. poz. 943.

## o r z e k a:

**Art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty** (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 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 w pozostałym zakresie.**

## UZASADNIENIE

## I

1. W dniu 29 maja 2013 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego osiemnaście tożsamyh przedmiotowo skarg konstytucyjnych o zbadanie zgodności:

1) art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o.) w zakresie, w jakim nie umożliwia wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o unieważnieniu egzaminu maturalnego, z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,

2) art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.; dalej: rozporządzenie MEN z 2007 r.) w zakresie, w jakim nie umożliwia zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji w przedmiocie unieważnienia egzaminu maturalnego, z art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,

3) § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie gwarantuje dostępu do akt sprawy, z art. 2 w związku z art. 51 ust. 3 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,

4) § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie gwarantuje wysłuchania w przedmiocie zebranych informacji, będących podstawą decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego, z art. 2 w związku z art. 51 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji.

1.1. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2013 r. skargi zostały połączone do wspólnego rozpoznania pod sygnaturą SK 29/13.

1.2. Skargi konstytucyjne zostały wniesione w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym.

18 maja 2011 r. skarżący zdawali pisemny egzamin maturalny z chemii na poziomie rozszerzonym. Egzamin przebiegł bez zakłóceń. Arkusze egzaminacyjne zostały przesłane do Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Łodzi (dalej: OKE).

30 czerwca 2011 r. skarżący otrzymali informacje od dyrektora szkoły, że dyrektor OKE w porozumieniu z dyrektorem Centralnej Komisji Egzaminacyjnej (dalej: CKE) unieważnił egzamin pisemny z chemii, ponieważ w arkuszach egzaminacyjnych dopatrzono się elementów świadczących o niesamodzielnym rozwiązaniu zadań. Zarzut dotyczył niesamodzielnego rozwiązania zadań dotyczył 54 uczniów zdających egzamin maturalny, co stanowiło prawie 50% zdających.

Od rozstrzygnięcia dyrektora OKE skarżący wnieśli odwołania do Ministra Edukacji Narodowej. Do momentu złożenia skarg konstytucyjnych, Minister nie rozpatrzył tych odwołań.

Równocześnie skarżący, w piśmie z 9 lipca 2011 r., wezwali dyrektora OKE do usunięcia naruszenia prawa polegającego na wadliwym unieważnieniu egzaminu z powodu niesamodzielnosci prac egzaminacyjnych przez uchylenie zaskarżonej decyzji. Wskazali, że egzamin odbył się bez zakłóceń.

W piśmie z 26 lipca 2011 r. dyrektor OKE podtrzymał swoje stanowisko. Stwierdził, że prace były sprawdzane zgodnie z procedurą. Absolwentom nie udostępniono jednak protokołów, ani innej dokumentacji, nie przedstawiono kryteriów oceny prac.

Niektórzy ze zdających pisemny egzamin z chemii złożyli zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przekroczenia uprawnień przez dyrektora OKE. Śledztwo w tej sprawie zostało umorzone.

Postępowanie w sprawie unieważnienia prac maturalnych z chemii było przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK). W wystąpieniu pokontrolnym z 21 marca 2012 r. NIK negatywnie oceniła unieważnienie egzaminu. W szczególności wskazała na brak odpowiednich procedur postępowania w przypadku konieczności unieważnienia części pisemnej egzaminów maturalnych, jeśli podczas sprawdzania arkusza egzaminacyjnego zostanie stwierdzona niesamodzielność rozwiązywania zadań egzaminacyjnych. Zaznaczyła też, że wewnątrzorganizacyjne normy nie zapewniały ochrony praw maturzystów wynikających z prawa powszechnie obowiązującego.

Z uwagi na bezczynność ministra, skarżący złożyli skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (dalej: WSA) na akt z zakresu administracji publicznej, jakim – w ich opinii – jest akt unieważnienia egzaminu maturalnego i wnieśli o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

WSA odrzucił skargi odrębnymi postanowieniami. Stwierdził, że czynność unieważnienia pisemnego egzaminu maturalnego przez dyrektora OKE w Łodzi nie jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.). Art. 9c ust. 1a u.s.o. wskazuje, że wyniki egzaminu maturalnego są ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego. W ocenie WSA, elementy egzaminu maturalnego określa rozporządzenie MEN z 2007 r. W § 99 tego rozporządzenia określono obowiązki zdającego, które polegają na wykazaniu się odpowiednią wiedzą oraz dopełnieniu wymogów formalnych gwarantujących samodzielne rozwiązywanie zadań egzaminacyjnych. Ocena wywiązania się z tych obowiązków jest czynnością materialno-techniczną. Naruszenie wymogów formalnych powoduje przerwanie i unieważnienie egzaminu. Naruszenie wymogów formalnych, stwierdzone przez właściwy organ, powoduje przerwanie i unieważnienie egzaminu. Unieważnienie egzaminu nie stwarza dla zdającego żadnych praw ani obowiązków. Nie ma ono rangi decyzji administracyjnej. Nie stosuje się do niego k.p.a. (zob. np. postanowienie NSA z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 803/12).

Na postanowienia WSA skarżący złożyli skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), w których wnieśli o uchylenie skarżonych postanowień w całości i przekazanie spraw do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji.

NSA zaaprobował wykładnię art. 9c ust. 2a u.s.o. przyjętą w zaskarżonych postanowieniach przez WSA i oddalił skargi kasacyjne. Wskazał, że akt unieważnienia egzaminu maturalnego, jako element jego wyniku, pozostaje poza kontrolą sądów administracyjnych. W uzasadnieniu podkreślił, że sprawa zarejestrowana w Trybunale Konstytucyjnym pod sygn. K 35/12, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia problemu zaskarżalności do sądu administracyjnego unieważnienia egzaminu maturalnego przez dyrektora OKE.

### 1.3. Skarżący przedstawili w skargach konstytucyjnych trzy zasadnicze zarzuty.

Po pierwsze, zakwestionowali konstytucyjność art. 9c ust. 2a u.s.o. w zakresie, w jakim nie umożliwia wnieścia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o unieważnieniu egzaminu maturalnego.

W ocenie skarżących, w wyniku zastosowania art. 9c ust. 2a u.s.o., doszło do naruszenia art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji. Skarżący, w związku z odmową rozpoznania przez sądy administracyjne skargi na rozstrzygnięcia dyrektora OKE, zostali pozbawieni prawa dostępu do sądu, a w konsekwencji prawa do nauki, ochrony prawnej czci i dobrego imienia oraz prawa decydowania o swoim życiu osobistym. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że rozstrzygnięcie o unieważnieniu egzaminu jest rozstrzygnięciem o jego wyniku. Wynik jest potwierdzeniem stanu faktycznego i nie stanowi decyzji administracyjnej.

Zastosowanie art. 9c ust. 2a u.s.o. w taki sposób, że utożsamia się rozstrzygnięcie o unieważnieniu egzaminu maturalnego z wynikiem egzaminu maturalnego, a przez to pozbawia się jednostkę prawa do rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny, stanowi naruszenie Konstytucji.

Skarżący stwierdzili, że unieważnienie egzaminu jest rozstrzygnięciem z zakresu administracji publicznej o prawach jednostki. Wynika ono ze stwierdzenia konkretnych faktów i okoliczności, i nie jest tożsame z dokonaniem merytorycznej oceny poprawności rozwiązań przedstawionych przez zdającego w arkuszu egzaminacyjnym.

Zdaniem skarżących, merytoryczna ocena, jako wynik egzaminu, powinna być ostateczna, natomiast unieważnienie egzaminu nie powinno mieć takiego charakteru. W tym wypadku zainteresowanym powinno służyć prawo do podważenia i wyeliminowania błędnej decyzji komisji egzaminacyjnej.

Skarżący podkreślili, że procedura unieważnienia egzaminu maturalnego musi spełniać standard sprawiedliwości proceduralnej i prawa do dobrej administracji. Jeżeli sądy administracyjne nie są w stanie sięgnąć do wykładni przepisów ustawy i rozporządzenia w zgodzie z Konstytucją, a w swoim orzecznictwie wypracowały i utrwały normę niekonstytucyjną, konieczna jest interwencja ze strony Trybunału Konstytucyjnego.

Brak możliwości kwestionowania rozstrzygnięcia dyrektora OKE jest naruszeniem podstawowych praw skarżących: ich bezpieczeństwa prawnego i zaufania do sposobu interpretacji prawa, skutkuje też nieprzewidywalnością kształtowania ich pozycji prawnej. Niemożność zaskarżenia oceny tego, czy egzamin był rozwiązywany samodzielnie, narusza zaufanie jednostki nie tyle do litery prawa, ile do interpretacji prawa w ramach jego stosowania. Przez zastosowanie wadliwej wykładni art. 9c ust. 2a u.s.o. skarżący zostali pozbawieni prawa dostępu do sądu.

Skarżący wskazali, że jedynie sądy administracyjne mogą badać legalność działalności władzy publicznej i mają kompetencje do uchylecia aktów władczych wydawanych przez organy władzy wobec jednostek. Rozpatrzenie sprawy przez sąd i uzyskanie prejudykatu otwiera drogę do starań odszkodowanie za błędy organów administracji publicznej.

Pozytywny wynik z egzaminu jest warunkiem otrzymania świadectwa dojrzałości umożliwiającego ubieganie się o przyjęcie na studia wyższe. Niemożność zaskarżenia decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego i sądowej kontroli tego unieważnienia uniemożliwia weryfikację zasadności tej decyzji, a także eliminację ewentualnych pomyłek. Stanowi to naruszenie prawa do nauki. Wyniki egzaminu maturalnego są oczywistym i jedynym dopuszczalnym warunkiem różnicowania dostępu do publicznych uczelni wyższych.

Unieważnienie egzaminu maturalnego wskutek postawienia zarzutu nieuczciwości skarżących przy jego zdawaniu wpływa na ich cześć i dobre imię. Brak możliwości kontroli rozstrzygnięcia o unieważnieniu egzaminu narusza ich prawo do prywatności.

Po drugie, skarżący zakwestionowali art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie umożliwiają zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji w sprawie unieważnienia egzaminu maturalnego.

Skarżący uznali, że w wyniku zastosowania art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. doszło do naruszenia art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji. Skarżący zostali pozbawieni prawa do dobrej administracji respektującej zasady sprawiedliwości proceduralnej, w tym prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, a w konsekwencji także prawa do nauki, prawa do ochrony prawnej czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym. Problemem konstytucyjnym jest brak możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia dyrektora OKE o unieważnieniu egzaminu maturalnego.

Ponieważ władcze rozstrzygnięcie dyrektora OKE, zdaniem skarżących, miało w aspekcie materialnym charakter decyzji administracyjnej, to niezaskarżalność tego rozstrzygnięcia narusza Konstytucję. Odmowa ponownego rozpoznania zasadności unieważnienia egzaminu narusza prawo do odwołania, zasady sprawiedliwości proceduralnej oraz prawo do nauki i prawo do prywatności.

Po trzecie, zaskarżony został § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie gwarantuje wysłuchania co do zebranych informacji, będących podstawą decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego.

W wyniku niedostępności akt sprawy, na podstawie § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r., doszło – jak uznali skarżący – do naruszenia ich praw określonych w art. 2 w związku z art. 51 ust. 3 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji. Skarżący zostali bowiem pozbawieni prawa dostępu do dotyczących ich dokumentów urzędowych w aktach, które stanowiły podstawę rozstrzygnięcia dyrektora OKE o unieważnieniu egzaminu. Naruszone zostało też prawo do dobrej administracji, respektującej zasady sprawiedliwości proceduralnej, a w konsekwencji prawo do nauki i prawo do ochrony prawnej czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym.

Przez to, że uniemożliwiono skarżącym wypowiedzenie się co do zebranych przez dyrektora OKE dokumentów zostały naruszone prawa wyrażone w art. 2 w związku z art. 51 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji. Organy naruszyły też prawo do dobrej administracji, respektującej zasady sprawiedliwości proceduralnej, a w konsekwencji prawo do nauki i prawo do ochrony prawnej czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym.

W ocenie skarżących, § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r., w zakresie odnoszącym się do proceduralnych i techniczno-organizacyjnych aspektów przeprowadzania egzaminów maturalnych, nie gwarantuje zdającym ani dostępu do akt sprawy, ani też prawa do bycia wysłuchanym w sprawie zebranych przez komisję egzaminacyjną, informacji będących podstawą podjęcia przez jej dyrektora decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego.



2. W piśmie z 29 lipca 2013 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Wskazał, że podniesiony przez skarżących problem konstytucyjny odnosi się w głównej mierze do niemożności zaskarżenia decyzji dyrektora OKE w Łodzi o unieważnieniu egzaminu maturalnego. Brak tej możliwości jest wywodzony z wykładni art. 9c ust. 2a u.s.o. dokonanej przez sądy administracyjne.

2.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, decyzję o unieważnieniu egzaminu należy traktować jako element oceniania. Świadczą o tym przede wszystkim § 99 ust. 3 i § 101 rozporządzenia MEN z 2007 r. W wypadku unieważnienia egzaminu z przedmiotu dodatkowego na świadectwie dojrzałości w miejscu przeznaczonym na wpisanie wyniku egzaminu maturalnego z danego przedmiotu wpisuje się „0%”. Natomiast dla zdania egzaminu maturalnego konieczne jest uzyskanie w części ustnej i części pisemnej ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych co najmniej 30% punktów możliwych do uzyskania. Unieważnienie egzaminu uniemożliwia spełnienie tego warunku.

2.3. Prokurator Generalny wskazał, że podany w skargach zakres zaskarżenia nie wyczerpuje drogi sądowej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Skarżący nie skorzystali z możliwości, jakie daje im art. 199<sup>1</sup> k.p.c. i nie zwrócili się do sądów powszechnych o ochronę praw naruszonych przez unieważnienie ich egzaminu maturalnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w postępowaniu cywilnym istnieją odpowiednie instrumenty umożliwiające ochronę dóbr osobistych oraz naprawienie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Sądy powszechne mogą rozpoznać powództwa podważające zgodność z prawem rozstrzygnięć o unieważnieniu egzaminu bez identyfikowania takich aktów z wynikami egzaminu i bez odwoływania się do treści art. 9c ust. 2a u.s.o.

2.4. Prokurator Generalny uznał skargę konstytucyjną za przedwczesną, a przeprowadzone przez skarżących postępowania przed sądami administracyjnymi za niewyczerpujące drogi sądowej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu, w opinii Prokuratora Generalnego, skarga konstytucyjna jest niedopuszczalna.

2.5. W razie nieuwzględnienia wyżej wskazanej argumentacji, Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 9c ust. 2a u.s.o. jest zgodny z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 27 lutego 2014 r. wniósł w imieniu Sejmu o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Marszałek Sejmu zauważył, że skarżący nie zakwestionowali literalnego brzmienia regulacji poddanej ocenie konstytucyjnej, ta bowiem nie wyłącza zaskarżenia unieważnienia egzaminu maturalnego, wyłącza jedynie zaskarżenie jego wyniku, lecz wskazali jako przedmiot kontroli treść nadaną przepisom przez praktykę sądową.

3.2. Analizując dotychczasowy dorobek orzecznicy w przedmiotowym zakresie, Marszałek Sejmu stwierdził, że doszło do polaryzacji stanowisk sądów administracyjnych w kwestii zaliczenia aktu unieważnienia egzaminu maturalnego do jego wyniku i w konsekwencji zastosowania wobec tego aktu dyspozycji art. 9c ust. 2a u.s.o.

Marszałek podkreślił, że z przytoczonych ustaleń sądów administracyjnych nie wynika, iż uprawnione jest twierdzenie, jakoby judykatura wypracowała jednolite rozumienie art. 9c ust. 2a u.s.o., przesądzając o jego stosowaniu wobec aktu unieważnienia egzaminu maturalnego.

3.3. Marszałek Sejmu przychylił się do stanowiska, zgodnie z którym art. 9c ust. 2a u.s.o. nie ma zastosowania do aktu unieważnienia egzaminu maturalnego. Pogląd taki wspiera dodatkowo *ratio legis* ujawnione w procesie legislacyjnym. Uzasadniając zamieszczenie art. 9c ust. 2a w u.s.o., projektodawca tego przepisu stwierdził: „proponuje się uregulowanie w sposób jednoznaczny, że wyniki sprawdzianu i egzaminów oraz egzaminów eksternistycznych są ostateczne i nie służą na nie skarga do sądu administracyjnego. Wynik sprawdzianu czy egzaminu (tak jak każda ocena uzyskana przez ucznia) ma charakter merytoryczny i z tych względów nie może

być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego” (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1277/V kadencja).

W ocenie Marszałka z tego fragmentu uzasadnienia projektu ustawy jednoznacznie wynika, że projektodawca utożsamia pojęcie „wyniku” egzaminu z pojęciem „oceny”, stąd ekstrapolowanie normatywnych skutków pojęcia „wynik” na akt unieważnienia egzaminu maturalnego wydaje się nieuprawnione.

3.4. Uwzględniając powyższe ustalenia, Marszałek Sejmu podkreślił, że naruszenie konstytucyjnych praw skarżących jest wynikiem wadliwego, pomijającego pierwszeństwo reguły prokonstytucyjnej wykładni kwestionowanego przepisu, stosowania prawa przez sądy. Co więcej, Marszałek stwierdził, że interpretacja dokonana przez sądy wyrokujące w sprawach skarżących musi być oceniona jako nieprawidłowa również z tego względu, że zmierza do ustalenia sensu normatywnego przepisu ustawowy w kontekście regulacji zawartej w rozporządzeniu (§ 99 ust. 3 rozporządzenia MEN z 2007 r.), co kłóci się z pozycją obu wymienionych aktów normatywnych w konstytucyjnie określonym systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej. W opinii Marszałka Sejmu, interpretacja art. 9c ust. 2a u.s.o. w zgodzie z Konstytucją jest możliwa i taką sądy stosujące prawo winny przyjąć, jednakże składy orzekające w sprawach skarżących dokonały – na skutek błędnej praktyki – wykładni, która nadała art. 9c ust. 2a u.s.o. treści niekonstytucyjne.

4. Minister Edukacji Narodowej (dalej: Minister), pismem z 23 września 2013 r., wniósł o stwierdzenie, że kwestionowane w skargach konstytucyjnych przepisy są zgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Minister uznał, że zarzuty skarżących nie są trafne. Założenie skarżących, że unieważnienie egzaminu maturalnego jest decyzją administracyjną albo innym aktem z zakresu administracji publicznej należy uznać – w ocenie Ministra – za błędne, a tylko przy takim założeniu można rozważać naruszenie gwarancji konstytucyjnych. Miarodajne dla określenia prawnego charakteru unieważnienia egzaminu z powodu niesamodzielnego rozwiązania zadań są orzeczenia sądów administracyjnych.

Minister podkreślił, że skarżący nie zostali pozbawieni prawa do nauki na wyższej uczelni. Każdy ze skarżących zdał egzamin maturalny i uzyskał prawo do dalszej nauki.

Minister zaznaczył też, że nie ma związku między skarżonym przepisem rozporządzenia MEN z 2007 r. a art. 2, art. 47, art. 51 ust. 3 i 4 oraz art. 70 ust. 1 Konstytucji. Przepis rozporządzenia określa okoliczności unieważnienia egzaminu z powodu niesamodzielnego rozwiązywania zadań stwierdzonego na etapie sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych i wskazuje, kto dokonuje unieważnienia. Skarżący – zdaniem Ministra – nie wykazali, na czym miałyby polegać naruszenie przywołanych konstytucyjnych wzorców kontroli.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej Rzecznik albo RPO) zajął stanowisko zbieżne z treścią i zakresem zaskarżenia wskazanym przez skarżących. Przedstawił je w piśmie z 10 stycznia 2014 r.

5.1. Rzecznik uznał, że przedmiotem skargi jest brak realnej możliwości wzruszenia decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego. W jego ocenie, przepisy regulujące kwestię unieważnienia egzaminów skonstruowane są w ten sposób, że dyrektor OKE, unieważniając egzamin, działa jako organ państwowy. Rozstrzygnięcie organu ma jednostronny i władczy charakter, skierowane jest do podmiotu pozostającego poza strukturą administracji publicznej i w sposób ostateczny rozstrzyga o prawach i obowiązkach obywatela. Strony nie są równorzędne i nie są względem siebie autonomiczne. Nadrzędność organu wynika z treści stosunku prawnego należącego do sfery władczych działań państwowych.

Cywilnoprawna droga dochodzenia roszczeń, zdaniem RPO, nie mogłaby doprowadzić do rozwiązania sygnalizowanego przez skarżących problemu.

O istnieniu prawa do sądu w rozumieniu formalnym (dopuszczalności drogi sądowej) decyduje jedynie twierdzenie strony o jego istnieniu (orzeczenie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2003 r., sygn. akt III CK 319/03). Sama możliwość wytoczenia powództwa, które zostanie przyjęte do merytorycznego rozpoznania, nie ma funkcji gwarancyjnej dla obywatela. Nie wyczerpuje kryteriów konstytucyjnej definicji prawa do sądu. Formalna dopuszczalność wytoczenia powództwa nie powinna decydować o możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej.

5.2. Rzecznik zauważa, że sąd cywilny nie jest uprawniony do stwierdzania nieważności rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Dopóki ostateczna decyzja o unieważnieniu egzaminu pozostaje w mocy, dopóty sąd cywilny nie będzie mógł uwzględnić roszczenia opartego na podstawie art. 24 czy art. 417<sup>1</sup> § 2 kodeksu cywilnego. Skutki rozstrzygnięcia o unieważnieniu egzaminu, o ile nie zostało ono uchylone, nie są bezprawne. Nie mogą zatem być podstawą przyznania odszkodowania.

Zdaniem Rzecznika, nawet uwzględnienie powództwa przez sądy cywilne nie miałyby wpływu na sytuację skarżących. Decyzja o unieważnieniu egzaminu w dalszym ciągu wywierałaby bowiem skutki w sferze publicznonprawnej, a wynik egzaminu maturalnego (ustalony jako 0%) nie uległby zmianie. Wyrok sądu cywilnego nie może zastąpić świadectwa dojrzałości, np. podczas rekrutacji do szkoły wyższej.

Podstawą odmowy podjęcia rozstrzygnięcia jest przepis wyłączający wyniki egzaminów spod kontroli sądów administracyjnych, a nie stwierdzenie niewłaściwości sądów administracyjnych do kontrolowania legalności rozstrzygnięć OKE. W ustawowym wyłączeniu zabrakło co prawda wskazania, że wynik egzaminu nie może być przedmiotem skargi do sądu cywilnego. Wydaje się jednak, że to pominięcie nie wynika z uznania dopuszczalności takiej skargi, ale z tego, iż w ocenie ustawodawcy możliwość kontroli prawidłowości ustalenia wyniku egzaminu przez sądy cywilne, ze względu na niewątpliwie publicznonprawny charakter, jest wykluczona na podstawie innych przepisów.

5.3. RPO stwierdził, że zakwestionowane przez skarżących przepisy wciąż obowiązują, pomimo wyroku TK z 24 września 2013 r. (sygn. K 35/12) i mogą być podstawą unieważnienia egzaminu. Akt normatywny nie utracił zatem jeszcze mocy obowiązującej.

Rzecznik podkreślił też, że zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał nie umarza postępowania dotyczącego przepisów, które utraciły już moc obowiązującą, jeżeli jest to konieczne dla ochrony wolności i praw. Skoro więc kontrola konstytucyjności przepisów została zainicjowana przez skargę konstytucyjną, w związku z naruszeniem praw i wolności konkretnych osób, zasadne jest przyjęcie, że dla pełnej ochrony praw i wolności obywateli konieczne jest zbadanie konstytucyjności regulacji w postępowaniu, które, w razie uwzględnienia argumentów skarżących, pozwoli na wznowienie postępowania w sprawie unieważnienia egzaminu.

5.4. Rzecznik odniósł się do art. 9c ust. 2a u.s.o. oraz § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. Wskazał, że wątpliwości może budzić kwestia, czy z zaskarżonych regulacji wynika jednoznacznie, że „wynikiem” w rozumieniu u.s.o. jest unieważnienie egzaminu. Rzecznik rozważył, czy brak możliwości odwołania się od ustalonego wyniku nie jest jedynie skutkiem nieprawidłowej wykładni przepisów ustawy, a zatem niekoniecznie oznacza niekonstytucyjność przepisów ustawy i wydanego na jej podstawie rozporządzenia.

Rzecznik stwierdził, że kwestia ta była wielokrotnie przedmiotem rozważań sądów administracyjnych. Zgodnie z utrwaloną i konsekwentną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przystępujący do egzaminu maturalnego, aby go zdać, musi spełnić jednocześnie dwie przesłanki. PO pierwsze, przystępujący do egzaminu ma obowiązek dopełnić warunków formalnych określających tryb przeprowadzenia egzaminu, gwarantujący jego prawidłowy przebieg i samodzielne rozwiązywanie zadań egzaminacyjnych. Po drugie, musi wykazać się wiedzą w stopniu umożliwiającym otrzymanie z każdego przedmiotu obowiązkowego co najmniej 30% możliwych do uzyskania punktów.

5.5. Zdaniem Rzecznika wykładnia przyjęta przez sądy administracyjne jest zgodna z brzmieniem art. 9c ust. 2a u.s.o. Art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. uznaje unieważnienie egzaminu za element jego przeprowadzenia. Przyjęta interpretacja jest zatem spójna z innymi regulacjami odnoszącymi się do zasad organizowania egzaminów zewnętrznych.

Rzecznik stwierdził, że nie ma możliwości przyjęcia innej, zgodnej z Konstytucją, wykładni przepisów. Przyjęcie interpretacji, zgodnie z którą unieważnienie egzaminu nie jest elementem wyniku, oznaczałoby jedynie, że kwestia ta nie jest w ogóle regulowana przez ustawę. W takim wypadku jedynymi przepisami odnoszącymi się do tej materii pozostaną zakwestionowane przez skarżących w skardze konstytucyjnej przepisy rozporządzenia MEN z 2007 r.

Zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym unieważnienie egzaminu odbywa się na takich samych zasadach jak merytoryczna ocena poprawności rozwiązania zadań. Osoba przystępująca do egzaminu nie jest uczestnikiem postępowania, nie może zgłosić swoich uwag i wyjaśnień. Nie jest też informowana o stwierdzeniu podstaw do uznania, że egzamin został rozwiązany niesamodzielnie. Uczeń może dowiedzieć się o unieważnieniu swojego egzaminu dopiero w momencie, w którym otrzymuje wyniki.

Rzecznik podkreślił, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie zawierają żadnej procedury zaskarżenia rozstrzygnięcia podjętego przez dyrektora OKE. Osoba przystępująca do egzaminu ma jedynie prawo wglądu do swojej sprawdzonej pracy.

5.6. Rzecznik uznał, że ocenianie poprawności odpowiedzi na egzaminie nie ma cech postępowania administracyjnego. Zadaniem egzaminatorów jest porównanie treści udzielonych odpowiedzi z odpowiedziami prawidłowymi, ustalonymi na podstawie wiedzy z dziedziny objętej egzaminem. Komisja egzaminacyjna, ustalając

wynik egzaminu, stwierdza jedynie istnienie konkretnego stanu faktycznego. Pomiędzy komisją a uczniem nie nawiązuje się żaden stosunek prawny. Sądowa kontrola procesu ustalania wyniku egzaminu może dotyczyć tylko szczególnych wypadków, w których zachowanie organu byłoby dotknięte co najmniej cechą bezprawności. Osoby przystępujące do egzaminu w takich sytuacjach mają możliwość skorzystania z przewidzianych prawem środków ochrony karnej lub cywilnej.

W ocenie Rzecznika art. 9c ust. 2a u.s.o. w zakresie, w jakim odnosi się do oceniania prawidłowości odpowiedzi, jest zgodny z Konstytucją. Rzecznik nie zakwestionował także zasadności istnienia regulacji pozwalających na unieważnienie egzaminu w wypadkach, w których stwierdzona zostanie niesamodzielność przy rozwiązywaniu zadań. Celem egzaminów jest sprawdzenie wiedzy.

5.7. Zdaniem RPO unieważnienie egzaminu maturalnego nie może być uznane za czynność materialno-techniczną identyczną z ocenianiem prawidłowości odpowiedzi.

Rzecznik stwierdził, że unieważnienie egzaminu, w przeciwieństwie do oceniania, ma cechy sprawy administracyjnej. Może być także kontrolowane pod kątem legalności, a więc zgodności z obowiązującą procedurą unieważniania egzaminu.

Brak merytorycznej oceny arkusza odpowiedzi na egzaminie maturalnym może prowadzić do uniemożliwienia starania się o przyjęcie na studia wyższe. Z tego powodu unieważnienie egzaminów nie może być stosowane dowolnie, na niejasnych podstawach, w oparciu o procedurę niezapewniającą nawet minimum gwarancji proceduralnych wobec absolwenta, którego praca ma zostać unieważniona.

W obecnym stanie prawnym pozycja zdającego egzamin podczas procedury unieważniania egzaminu jest bierna. Zdający nie ma wpływu na rozstrzygnięcie w swojej sprawie. Nie tylko nie może złożyć wyjaśnień ani wskazać dowodów potwierdzających samodzielność rozwiązywania zadań, ale nawet nie jest informowany o tym, że procedura stwierdzania nieważności została uruchomiona.

Takie rozwiązanie jest sprzeczne z wymogami demokratycznego państwa prawa, autonomii jednostki i prawa do nauki. Obywatel utrzymywany jest w stanie niewiedzy i niepewności w sprawach dotyczących realizacji jego praw i wolności.

Z tego względu Rzecznik uznał, że § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie gwarantuje wysłuchania w sprawie zebranych informacji, będących podstawą decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 51 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji.

5.8. Zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym, zdający ma prawo wglądu wyłącznie do swojej pracy (§ 107 rozporządzenia MEN z 2007 r.). Przepisy nie dają możliwości poznania uzasadnienia decyzji o unieważnieniu. Z punktu widzenia obywatela, zapadłe w jego sprawie rozstrzygnięcie jest arbitralne. Takie rozwiązanie jest zaś sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa, autonomii jednostki, a ponadto, poprzez skutek, jakim jest odmowa merytorycznej oceny pracy, prowadzi do naruszenia konstytucyjnego prawa do nauki.

Rzecznik stwierdził, że § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie gwarantuje dostępu do akt sprawy, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 51 ust. 3 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji.

5.9. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, zdający nie może zakwestionować rozstrzygnięcia dyrektora OKE. Jeżeli wyjaśnienia zdającego, złożone już po otrzymaniu decyzji o unieważnieniu, zostaną uznane za istotne, o wzruszeniu rozstrzygnięcia zadecydować może jedynie dyrektor OKE, działając na podstawie wewnętrznych procedur obowiązujących w komisjach, a więc aktów nieznanych zdającemu.

Przepisy nie przewidują możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia do organu wyższej instancji, a jednocześnie wyłączają możliwość zakwestionowania rozstrzygnięcia przed sądem administracyjnym, a więc jedynym organem, który, ze względu na swoją pozycję ustrojową, mógłby doprowadzić do wzruszenia decyzji o unieważnieniu, jeżeli zostanie ona podjęta z naruszeniem prawa.

Art. 9c ust. 2a u.s.o. w zakresie, w jakim wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji. Natomiast w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zaskarżenia unieważnienia egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji.

6. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej oraz dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej z prośbą o wyjaśnienie: 1) jaki charakter ma czynność unieważnienia egzaminu maturalnego z przedmiotu obowiązkowego, 2) jaki charakter ma czynność unieważnienia egzaminu maturalnego z przedmiotu dodatkowego, 3) jakie są skutki unieważnienia egzaminu maturalnego z przedmiotu obowiązkowego, 4) jakie są skutki unieważnienia egzaminu maturalnego z przedmiotu dodatkowego, 5) co decyduje o tym,

że unieważnienie egzaminu traktuje się równoznacznie z wynikiem egzaminu, 6) czy przy unieważnianiu egzaminu stosuje się w jakikolwiek sposób przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267). Trybunał zapytał też o skalę unieważnień egzaminów maturalnych.

6.1. Minister Edukacji Narodowej w piśmie 24 września 2013 r. wskazał, że orzeczenia sądów administracyjnych są miarodajne dla określenia prawnego charakteru unieważnienia egzaminu zarówno z przedmiotu obowiązkowego, jak i dodatkowego.

Minister wyjaśnił, że konsekwencją unieważnienia egzaminu maturalnego z przedmiotu obowiązkowego jest nieotrzymanie świadectwa dojrzałości, co uniemożliwia udział w rekrutacji na studia w roku, w którym miało miejsce unieważnienie. Zdający, któremu unieważniono egzamin, może w ciągu 5 lat ponownie przystąpić do tego egzaminu. Po upływie tego czasu, jeśli wyrazi wolę zdawania egzaminu maturalnego, będzie musiał przystąpić do niego w pełnym zakresie.

Natomiast unieważnienie egzaminu maturalnego z przedmiotu dodatkowego nie stoi na przeszkodzie rozpoczęciu nauki na studiach wyższych (na świadectwie maturalnym w miejscu przeznaczonym na wpisanie wyniku egzaminu maturalnego z danego przedmiotu zamieszcza się adnotację „0%”).

6.2. Dyrektor CKE przedstawił wyjaśnienia w piśmie z 26 września 2013 r. Wskazał, że unieważnienie egzaminu maturalnego jest czynnością, która nie kreuje stosunku prawnego tworzącego uprawnienie i nie nakłada obowiązków wynikających z przepisów prawa. Stanowi jedynie potwierdzenie stanu faktycznego. W związku z tym nie można tej czynności przypisać cech decyzji administracyjnej lub innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej.

Przeprowadzenie i unieważnienie egzaminu mają charakter czynności materialno-technicznej i składają się na przeprowadzenie egzaminu. Nie tworzą jednak uprawnień i obowiązków skutkujących możliwością kontroli sądowo-administracyjnej.

6.2.1. Dyrektor CKE wskazał, że u.s.o. nie stanowi o stosowaniu, nawet w zakresie odpowiednim, przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie dotyczącym unieważniania egzaminów. Odniesienie do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego znajduje się w art. 31 ust. 1 pkt 5 u.s.o., który nie dotyczy unieważniania egzaminu.

Dyrektor CKE potwierdził, że unieważnienie egzaminu z przedmiotu obowiązkowego powoduje nieotrzymanie świadectwa maturalnego. Natomiast unieważnienie z przedmiotu dodatkowego nie stoi na przeszkodzie rozpoczęcia nauki na studiach wyższych pod warunkiem, że zdane są egzaminy z przedmiotów obowiązkowych.

6.2.2. Analiza danych uzyskanych z okręgowych komisji egzaminacyjnych pozwala stwierdzić, że wypadki unieważnienia egzaminu maturalnego z przedmiotu obowiązkowego i przedmiotu dodatkowego zdarzają się w każdej sesji egzaminacyjnej. W 2011 r. odnotowano w części obowiązkowej (ustnej) – 0,002% takich wypadków (11 unieważnień na 728186 egzaminów), w części obowiązkowej (pisemnej) – 0,07% (800 unieważnień na 1 000 014 sprawdzonych arkuszy egzaminacyjnych), w części dodatkowej – 0,03% (119 unieważnień na 473 779 przeprowadzonych egzaminów); w 2012 r. w części obowiązkowej ustnej – 0,02%, w części obowiązkowej pisemnej 0,04%, w części dodatkowej – 0,02%; w 2013 r. – w części obowiązkowej ustnej – 0,003%, w części obowiązkowej pisemnej – 0,05%, w części dodatkowej – 0,01%.

Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych wskazuje dwa wypadki skarżenia unieważnienia egzaminu maturalnego do sądu administracyjnego. Obie sprawy toczyły się w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Poznaniu w sprawie unieważnienia pisemnego egzaminu maturalnego z matematyki na poziomie podstawowym (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 25 stycznia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 1046/11) oraz w sprawie unieważnienia pisemnego egzaminu maturalnego z geografii na poziomie podstawowym (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 621/10).

## II

Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał skargi konstytucyjne na rozprawie w dniach 3 i 22 czerwca 2015 r.

1. Na rozprawie 3 czerwca 2015 r. uczestnicy postępowania w wystąpieniach podtrzymywali stanowiska i wnioski wcześniej nadsyłane na piśmie.

Pełnomocnik skarżących wyjaśnił, że skargi konstytucyjne dotyczą brzmienia przepisów obowiązujących w dniu wniesienia skarg. Uznał, że zastosowanie art. 9c ust. 2a u.s.o., przez utożsamienie rozstrzygnięcia o unieważnieniu egzaminu maturalnego z wynikiem egzaminu maturalnego i pozbawienie jednostki prawa do rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny, narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa

i stanowionego przez nie prawa. W jego ocenie, unieważnienie egzaminu maturalnego stanowi rozstrzygnięcie z zakresu administracji publicznej, o prawach jednostki, ponieważ jest władczym rozstrzygnięciem podejmowanym przez podmiot uczestniczący w przeprowadzaniu państwowego egzaminu. Podmiot ten ma status organu władzy publicznej i działa w zakresie imperium przyznanego mu ustawowo. Brak możliwości kwestionowania rozstrzygnięcia podjętego przez organ władzy publicznej, jakim jest dyrektor OKE, stanowi ingerencję w sferę podstawowych praw gwarantowanych w Konstytucji.

Pełnomocnik stwierdził, że art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. narusza prawa skarżących wyrażone w art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji przez pozbawienie ich prawa do dobrej administracji, prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, a w konsekwencji prawa do nauki, prawa do ochrony prawnej czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym, natomiast zarzuty skierowane przeciw § 99 w ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. dotyczą naruszenia autonomii informacyjnej jednostki.

Pełnomocnik omówił zmiany w ustawie o systemie oświaty wynikające z nowelizacji z 20 lutego 2015 r. W jego ocenie, mimo zmiany stanu prawnego, wydanie przez TK wyroku uwzględniającego skargi pozwoli na mocy art. 272 p.p.s.a. na wznowienie postępowania sędziowskoadministracyjnego i uzyskanie przez skarżących orzeczenia stwierdzającego niezgodność działania organów władzy publicznej z prawem. Takie orzeczenie otworzy skarżącym możliwość wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi na gruncie art. 417<sup>1</sup> kodeksu cywilnego, z tytułu niezgodnego z prawem działania organów władzy publicznej.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymując stanowisko przedstawione w formie pisemnej, wniósł o umorzenie postępowania.

Przedstawiciel Ministra także podtrzymał stanowisko pisemne. Podkreślił, że nie jest zasadne stwierdzenie, że unieważnienie w ogóle nie podlegało żadnej weryfikacji. Przeciwnie, podlegało ono wieloetapowej weryfikacji, z tym, że były to wewnętrzne procedury, które nie były regulowane przez prawo powszechnie obowiązujące.

Prokurator Generalny podtrzymał swój wniosek o umorzenie postępowania.

Przedstawiciel Rzecznika przedstawił argumenty dotyczące przede wszystkim kwestii możliwości wniesienia skargi na unieważnienie egzaminu maturalnego do sądu administracyjnego. Wskazał, że oceniane są przepisy obowiązujące w momencie wniesienia skarg konstytucyjnych, natomiast nowelizacja u.s.o. z 2015 r. zrealizowała część postulatów ze stanowiska RPO.

Po zaprezentowaniu stanowisk uczestnicy postępowania odpowiadali na pytania sędziów.

Pełnomocnicy skarżących, pytani o zakres ewentualnej kontroli przez sąd administracyjny unieważnienia egzaminu maturalnego z powodu niesamodzielnosci rozwiązywania zadań egzaminacyjnych wskazali, że chodzi o kontrolę legalności postępowania organów administracyjnych. Nie widzieli natomiast możliwości kontroli merytorycznej.

Dyrektor CKE stwierdził, że nie jest możliwe rozdzielenie oceny merytorycznej odpowiedzi na pytania egzaminacyjne od oceny samodzielności rozwiązywania zadania. Egzaminator, przystępując do oceny arkusza nie może, ignorując merytoryczną treść odpowiedzi, rozważyć oddzielnie, czy dane zadanie było niesamodzielnym. Tych dwóch ocen nie da się od siebie rozdzielić.

Dyrektor CKE potwierdził, że definicji ściągania jako takiego nie ma. Podkreślił, że rozstrzygnięcie o unieważnieniu egzaminu podejmuje dyrektor OKE w uzgodnieniu z dyrektorem CKE i jest to zawsze procedura wieloetapowa. Zastrzeżenie co do samodzielności pracy zgłasza najpierw egzaminator sprawdzający dany arkusz. Wypełnia on specjalny protokół, który jest załącznikiem do procedur sprawdzania, rokrocznie opracowywanych i uzgadnianych przez dyrektora CKE i dyrektorów OKE. Dokumenty te trafiają do przewodniczącego komisji, który z kolei przekazuje je do OKE.

W OKE wątpliwości egzaminatora dotyczące samodzielności pracy są weryfikowane przez eksperta OKE. Jeżeli ekspert, który jest nauczycielem danego przedmiotu i egzaminatorem egzaminu maturalnego lub gimnazjalnego, nie ma wątpliwości co do niesamodzielnosci pracy, to dokumentacja jest przesyłana do CKE. Arkusze, co do których istnieje podejrzenie niesamodzielnosci rozwiązania, wysyłane są do CKE z dokładnym wyjaśnieniem, na czym nieprawidłowość mogła polegać. Dyrektor CKE przekazuje arkusze ekspertowi danego przedmiotu do weryfikacji. Dopiero ekspert proponuje dyrektorowi CKE wyrażenie zgody na unieważnienie. Dyrektorzy OKE i CKE porozumiewają się co do unieważnienia egzaminu danego zdającego. Taki sposób postępowania został wypracowany między innymi z uwzględnieniem rozwiązań stosowanych w innych państwach.

Odpowiadając na pytania sędziów Trybunału Konstytucyjnego o to, czy i kiedy skarżący byli informowani o przyczynach unieważnienia egzaminu z powodu niesamodzielnosci rozwiązywania zadań, dyrektor CKE przywołał pismo dyrektor OKE w Łodzi do dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego w Najwyższej Izbie Kontroli, w którym w pkt 4 stwierdza się: „Bezpodstawnym jest również stwierdzenie zawarte w wystąpieniu pokontrolnym o braku podania zdającym przez OKE w Łodzi powodów unieważnienia części

pisemnej egzaminu maturalnego. Podczas spotkania w siedzibie OKE w dniu 5 lipca 2011 r. wszystkim obecnym maturzystom — podczas tego spotkania z II LO i III LO w Ostrowcu Świętokrzyskim, którym unieważniono egzamin pisemny z chemii, podano powody tej decyzji. W miesiącu sierpniu 2011 r. przesłano za pośrednictwem dyrektorów obu szkół pisma adresowane do wszystkich maturzystów, którym unieważniono egzamin, w których podano konkretne przyczyny unieważnienia” (por. stenogram rozprawy).

2. Na rozprawie 22 czerwca 2015 r. sędziowie kontynuowali zadawanie pytań.

Prokurator Generalny, zapytany o skutki ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, powiedział, że nie można tracić z pola widzenia zakresu kompetencji sądu administracyjnego: jeżeli sąd administracyjny bada legalność działania organu administracji publicznej, to należy zwrócić uwagę na to, że prawidłowość poczynienia ustaleń faktycznych, decydująca o tym, iż dany stan faktyczny jest kwalifikowany tak a nie inaczej, byłaby wysoce wątpliwa, gdy chodzi o możliwość ich przeprowadzenia przez sąd administracyjny.

Jeżeli przyjmą, że wszystkie egzaminy i sprawdziany wymienione w art. 9c u.s.o. otrzymałyby status rozstrzygnięć administracyjnych podlegających kontroli sądu administracyjnego, to z jednej strony nastąpiłoby otwarcie drogi do kwestionowania rozstrzygnięć na dużą skalę, a z drugiej strony, kompetencje sądu administracyjnego byłyby bardzo ograniczone. Otwarcie drogi sądowej mogłoby doprowadzić do podważenia podstaw funkcjonowania systemu oświaty, w którym to nauczyciel, wykładowca, promotor, recenzent uprawniony jest do merytorycznej oceny wyniku w procesie kształcenia. Jednocześnie możliwość kwestionowania wyników egzaminu przed sądem administracyjnym nie realizowałaby celu takiej kontroli z uwagi na kompetencje sądu administracyjnego.

Prokurator podkreślił, że *ratio* związane z funkcjonowaniem systemu oświaty polega na tym, że to nauczyciel jest tym, który ocenia i który jest władny ostatecznie merytorycznie ocenić pracę ucznia. Dotyczy to także oceny kwestii samodzielności lub niesamodzielności rozwiązywania zadań egzaminacyjnych.

Prokurator wskazał, że dzielenie egzaminów na takie, których wyniki można weryfikować przed sądem i na te, w wypadku których droga do sądu jest zamknięta, byłoby wątpliwe z punktu widzenia zasady równości.

W ocenie Prokuratora, jeżeli efekt końcowy egzaminu, chociażby gimnazjalnego, decyduje o możliwości podjęcia nauki w liceum, to jest to również zakończenie pewnego etapu procesu edukacji i otwarcie drogi do następnego. Skutek, w postaci zamknięcia lub ograniczenia możliwości edukacyjnych na następnym etapie edukacji, w zależności od wyniku tego egzaminu, wskazuje na to, że mamy do czynienia z podobną sytuacją z punktu widzenia praw obywatelskich.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Treść zarzutów skarżących.

1.1. Rozpatrywane przez Trybunał skargi konstytucyjne zostały wniesione w związku z tym, że dyrektor Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Łodzi (dalej: OKE) unieważnił skarżącym egzamin maturalny w części dotyczącej egzaminu dodatkowego pisemnego z chemii. Unieważnienie nastąpiło z powodu niesamodzielności rozwiązywania arkuszy egzaminacyjnych przez 54 abiturientów, stwierdzonej podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych.

Od czynności dyrektora OKE – unieważnienia egzaminu maturalnego – skarżący wnieśli odwołanie do Ministra Edukacji Narodowej. Minister nie zajął w tej sprawie stanowiska.

Skarżący złożyli w prokuraturze zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa nadużycia uprawnień przez dyrektora OKE. Postępowanie zostało umorzone.

Skarżący złożyli także skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na „akt z zakresu administracji publicznej w przedmiocie unieważnienia egzaminu maturalnego z chemii”. Wnieśli, na podstawie art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.), o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości. WSA postanowieniami odrzucił skargi na podstawie art. 58 § 1 i 3 p.p.s.a. Stwierdził, że czynność unieważnienia pisemnego egzaminu maturalnego przez dyrektora OKE w Łodzi nie jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. NSA oddalił skargę kasacyjną skarżących.

1.2. Skarżący podnieśli w skardze konstytucyjnej zarzuty dotyczące art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o.) i § 99 ust. 2 rozporządzenia

Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.; dalej: rozporządzenie MEN z 2007 r.).

1.3. Zgodnie z art. 9c ust. 2a u.s.o., który był podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej: „Wyniki sprawdzianu i egzaminów, o których mowa w art. 9 ust. 1 oraz egzaminów eksternistycznych, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 3 u.s.o., są ostateczne i nie służą do skarga do sądu administracyjnego”.

W ocenie skarżących:

– art. 9c ust. 2a u.s.o. w zakresie, w jakim nie umożliwia wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o unieważnieniu egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,

– art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie umożliwia zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji w przedmiocie unieważnienia egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,

– § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie gwarantuje dostępu do akt sprawy jest, niezgodny z art. 2 w związku z art. 51 ust. 3 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,

– § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie gwarantuje wysłuchania w przedmiocie zebranych informacji, będących podstawą decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 51 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji.

1.4. Skarżący uważają, że przez zastosowanie art. 9c ust. 2a u.s.o. zostali pozbawieni dostępu do sądu. W konsekwencji naruszone zostało także ich prawo do nauki, ochrona prawna czci i dobrego imienia oraz prawo decydowania o swoim życiu osobistym. Ma to związek z odmową rozpatrzenia skarg na czynności dyrektora OKE w sprawie unieważnienia egzaminu maturalnego z chemii przez sądy administracyjne.

W ocenie skarżących, interpretacja art. 9c ust. 2a u.s.o., w której utożsamia się unieważnienie egzaminu maturalnego z wynikiem egzaminu maturalnego, stanowi naruszenie Konstytucji przez to, że pozbawia jednostkę prawa do rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny.

Skarżący stwierdzili, że merytoryczna ocena jako wynik egzaminu jest ostateczna. Unieważnienie egzaminu z powodu niesamodzielności rozwiązywania zadań egzaminacyjnych stwierdzonej w trakcie sprawdzania prac – czego nie podkreślili skarżący – nie powinno natomiast mieć takiego charakteru. W tym wypadku powinno służyć prawo podważenia i wyeliminowania błędnych ustaleń komisji egzaminacyjnej. Procedura wydawania rozstrzygnięcia o unieważnieniu egzaminu maturalnego musi bowiem spełniać standard sprawiedliwości proceduralnej i prawa do dobrej administracji. Jeżeli sądy administracyjne nie są w stanie przeprowadzić wykładni przepisów ustawy i rozporządzenia w zgodzie z Konstytucją, a w orzecznictwie wypracowały i utrwały normę niekonstytucyjną, to konieczna jest interwencja Trybunału Konstytucyjnego.

1.5. Skarżący uznali, że w wyniku zastosowania art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. zostali pozbawieni prawa do dobrej administracji, które respektowałoby zasady sprawiedliwości proceduralnej (w tym prawo do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji). W konsekwencji odebrano im także prawo do nauki, prawo do ochrony prawnej czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym.

1.6. W wyniku nieudostępnienia skarżącym akt sprawy na podstawie § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. oraz uniemożliwienia im wypowiedzenia się co do zebranych przez dyrektora OKE dokumentów w tym zakresie, naruszone zostały prawa związane z autonomią informacyjną, z prywatnością oraz prawem do dobrej administracji.

Zarzut skarżących polega na tym, że § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie dotyczącym proceduralnych i techniczno-organizacyjnych aspektów przeprowadzenia egzaminów maturalnych, nie gwarantuje zdającym dostępu do akt sprawy, ani prawa do bycia wysłuchanym w sprawie informacji zebranych przez komisję egzaminacyjną. Informacje te stanowią zaś podstawę podjęcia przez dyrektora OKE decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego.

2. Wpływ zmian prawodawczych po wyroku TK o sygn. K 35/12 na orzekanie w niniejszej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 września 2013 r. (sygn. K 35/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 94) orzekł, że art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.



2.1. Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisu będącego podstawą obowiązywania skarżonego w niniejszej sprawie rozporządzenia MEN z 2007 r., w którym regulowano, między innymi, przesłanki unieważnienia egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego.

2.2. Prawodawca po wydaniu wyroku TK o sygn. K 35/12 z 24 września 2013 r., znowelizował rozporządzenie MEN z 2007 r. Na podstawie § 1 pkt 58 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 kwietnia 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 520; dalej: rozporządzenie zmieniające z 2013 r.) § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. otrzymał brzmienie: „2. W przypadku stwierdzenia podczas sprawdzania pracy egzaminacyjnej niesamodzielnego rozwiązywania przez zdającego zadań zawartych w arkuszu egzaminacyjnym dyrektor komisji okręgowej, w porozumieniu z dyrektorem Komisji Centralnej, unieważnia część pisemną egzaminu maturalnego z danego przedmiotu tego zdającego”.

Po ust. 2 dodany został ust. 2a w brzmieniu: „2a. Przepis ust. 2 stosuje się również w przypadku stwierdzenia podczas sprawdzania pracy egzaminacyjnej zdającego występowania w jego pracy egzaminacyjnej jednakowych sformułowań wskazujących na udostępnienie rozwiązań innemu zdającemu lub korzystanie z rozwiązań innego zdającego”.

Ustęp 3 otrzymał brzmienie: „3. W przypadku unieważnienia egzaminu maturalnego z przedmiotu dodatkowego na świadectwie dojrzałości w miejscu przeznaczonym na wpisanie wyniku egzaminu maturalnego z danego przedmiotu wpisuje się «0%», z zastrzeżeniem § 101 ust. 2”.

Dodany został ust. 4 w brzmieniu: „4. Dyrektor komisji okręgowej przekazuje dyrektorowi szkoły oraz, za jego pośrednictwem, absolwentowi, któremu został unieważniony egzamin maturalny z danego przedmiotu odpowiednio w części pisemnej lub w części ustnej, pisemną informację o przyczynach unieważnienia”.

Wyżej wskazane przepisy rozporządzenia MEN z 2007 r. weszły w życie z dniem 1 września 2014 r. Wprowadziły one zmianę w redakcji przepisu (§ 99 ust. 2) i zindywidualizowały procedurę unieważnienia egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych. Rozszerzyły także obowiązki informacyjne dyrektora OKE wobec maturzysty, którego egzamin został unieważniony z tej przyczyny (§ 99 ust. 4).

2.3. Prawodawca wykonał również wyrok TK o sygn. K 35/12, w taki sposób, że na podstawie projektu rządowego uchwalili ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 357; dalej: ustawa zmieniająca u.s.o. z 2015 r.). Ustawodawca przeniósł część materii określonej w rozporządzeniu MEN z 2007 r. do ustawy.

2.3.1. Ustawa zmieniająca u.s.o. z 2015 r. określiła tryb, w jakim może nastąpić unieważnienie pracy egzaminacyjnej przez dyrektora OKE w wypadku stwierdzenia, podczas sprawdzania pracy egzaminacyjnej przez egzaminatora, niesamodzielnego rozwiązania zadań przez ucznia albo absolwenta, lub wystąpienia w pracy egzaminacyjnej ucznia albo absolwenta jednakowych sformułowań wskazujących na udostępnienie rozwiązań innemu uczniowi albo absolwentowi lub korzystanie z rozwiązań innego ucznia albo absolwenta (zob. rozdział 3b u.s.o.).

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy zmieniającej u.s.o. z 2015 r. przepisy rozdziału 3b będą stosowane od 1 września 2015 r. i będą obowiązywały od roku szkolnego 2015/2016.

2.3.2. Na mocy art. 1 pkt 27 ustawy zmieniającej u.s.o. z 2015 r. uchylony został art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o., który był podstawą do wydania rozporządzenia MEN z 2007 r. Jednakże do 1 września 2015 r. egzaminy maturalne będą się odbywać zgodnie z regułami wynikającymi z rozporządzenia MEN z 2007 r., a także rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w specjalnych przedszkolach, szkołach i oddziałach oraz w ośrodkach (Dz. U. z 2014 r. poz. 392) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólnodostępnych lub integracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 414).

Trybunał zauważył ponadto, że 1 września 2015 r. na mocy art. 1 pkt 13 lit. c ustawy zmieniającej u.s.o. z 2015 r. uchylony zostanie art. 9c ust. 2a u.s.o. (zob. art. 40 pkt 3 ustawy zmieniającej u.s.o. z 2015 r.).

2.4. Mimo uchylenia art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o., prawodawca utrzymał czasowo w mocy przepisy rozporządzenia MEN, które mają być stosowane do egzaminów maturalnych przeprowadzonych w roku szkolnym 2014/2015. Skarżony w sprawie art. 9c ust. 2a u.s.o. będzie obowiązywał do 1 września 2015 r.

### 3. Zmiany w u.s.o. z 20 lutego 2015 r.

3.1. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że w ustawie zmieniającej u.s.o. z 2015 r., ustawodawca utrzymał regulację, w myśl której „wynik egzaminu” poszczególnych egzaminów i sprawdzianów nie może być skarżony do sądu (por. art. 10 ust. 4a, art. 44zza ust. 6, art. 44zzk ust. 4, art. 44zzzo ust. 4 u.s.o.). O tym, że na unieważnienie egzaminu nie służy skarga do sądu administracyjnego przesądzają także inne przepisy znowelizowanej u.s.o. Jednocześnie ustawodawca wprowadził gwarancje dla maturzysty (i innych zdających), którego egzamin jest unieważniony z powodu niesamodzielności rozwiązania, z punktu widzenia respektowania prawa do dobrej administracji. Jednak po zbadaniu niesamodzielności rozwiązywania zadań egzaminacyjnych i wyjaśnieniach złożonych przez zdających egzamin, rozstrzygnięcie dyrektora CKE o unieważnieniu jest nadal ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego.

3.1.1. W znowelizowanej u.s.o. ustawodawca przewidział możliwość wniesienia zastrzeżeń do dyrektora OKE do rozstrzygnięcia w sprawie unieważnienia egzaminu do dyrektora CKE. Zastrzeżenia wnosi się za pośrednictwem dyrektora OKE, który przekazuje je dyrektorowi CKE wraz z materiałami niezbędnymi do ich rozpatrzenia. Dyrektor OKE może też uwzględnić zastrzeżenia. Stwierdzona w takim trybie niesamodzielność pracy ucznia albo absolwenta będzie skutkowałą unieważnieniem pracy egzaminacyjnej i ustaleniem przez dyrektora OKE wyniku tej pracy jako 0%.

3.1.2. W wypadku absolwenta, który przystąpił do egzaminu maturalnego tylko z jednego przedmiotu dodatkowego, unieważnienie tego egzaminu skutkuje niezdaniem egzaminu maturalnego. Analogiczna sytuacja powstaje również wtedy, gdy absolwent przystąpił do egzaminu maturalnego z więcej niż jednego przedmiotu dodatkowego i wszystkie te egzaminy zostały unieważnione.

Nowelizacja z 2015 r. utrzymuje taki model egzaminowania, wedle którego wyniki egzaminu są ostateczne i nie przysługują na nie skarga do sądu administracyjnego.

3.1.3. Po nowelizacji procedura unieważniania z powodu niesamodzielności rozwiązywania sprawdzianu lub egzaminów uczniowi lub absolwentowi gwarantuje zdającym prawo zabrania głosu w zakresie rozstrzygnięcia w ich sprawie przez to, że:

- a) dyrektor OKE ma obowiązek poinformowania o zamiarze unieważnienia maturyście egzaminu maturalnego z danego przedmiotu w części pisemnej,
- b) zdający ma prawo wglądu do materiałów dotyczących zamiaru unieważnienia i złożenia wyjaśnień w tej sprawie przez maturyście,
- c) na dyrektora OKE nałożony został obowiązek pisemnego uzasadnienia rozstrzygnięcia w przedmiocie unieważnienia,
- d) zdającym dano możliwość wniesienia do dyrektora CKE zastrzeżeń do rozstrzygnięcia dyrektora OKE.

3.1.4. Ustawodawca utrzymał zasadę, że unieważnienie wyniku egzaminu z powodu niesamodzielności rozwiązywania zadań egzaminacyjnych *ex post* nie podlega kontroli sądownoadministracyjnej. Zarazem interes abiturienta chroniony jest przez możliwość weryfikacji unieważnienia z tejże przyczyny przez właściwe organy egzaminacyjne. Weryfikacja niesamodzielności tego typu, i następującego w jej wyniku unieważnienia, może mieć znaczenie dla abiturienta z uwagi na krótki termin ustalenia wyniku egzaminu przez organy egzaminacyjne.

### 4. Przedmiot zaskarżenia.

Zmiana przepisów wynikająca z wykonania przez ustawodawcę wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 35/12 spowodowała, że Trybunał rozpatrzył dopuszczalność rozpoznania niniejszej skargi.

Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał skargi konstytucyjnej uzależnione jest od spełnienia przez nią wymogów formalnych, wynikających m.in. z art. 79 Konstytucji oraz 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).

4.1. Skarżący przyjęli, że § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. nie przewiduje gwarancji dostępu do akt sprawy oraz prawa wysłuchania w sprawie zebranych informacji, będących podstawą unieważnienia egzaminu z powodu stwierdzenia podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego. Skarżący uważają, że w tym zakresie ma miejsce pominięcie prawodawcze.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w wypadku zarzutu niekonstytucyjności § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. związanego z brakiem gwarancji dostępu do akt sprawy oraz prawa wysłuchania w sprawie zebranych informacji, będących podstawą unieważnienia egzaminu z powodu stwierdzenia podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych, przepis ten nie jest właściwym przedmiotem kontroli konstytucyjności w tym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że zagadnienie dostępu do akt egzaminu maturalnego, w tym do dokumentów egzaminacyjnych oraz prawo wypowiedzenia się co do zasadności przesłanek skutkujących unieważnieniem egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego, nie wynika z treści § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.

Zarzut skarżących o braku dostępu do akt, należy łączyć z innymi przepisami rozporządzenia MEN z 2007 r., które nie zostały jednak zaskarżone. Do postawienia tego typu zarzutu, adekwatnym jest § 107 rozporządzenia, który określa, że zdający egzamin mają prawo do udostępnienia im do wglądu sprawdzonego i ocenionego arkusza egzaminacyjnego, w tym karty odpowiedzi, w miejscu i czasie wskazanym przez dyrektora OKE.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził też, że gdy chodzi o prawo do wysłuchania, postulat przedstawiony przez skarżących dotyczy zaniechania prawodawczego, którego TK nie może kontrolować. Argumenty skarżących miały charakter propozycji legislacyjnej i wymagały interwencji prawodawczej. Taka interwencja nastąpiła w ustawie zmieniającej u.s.o. z 2015 r.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestia dostępu do akt sprawy i prawo do bycia wysłuchanym nie są przedmiotem regulacji zawartej w § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. Skarżący skierowali swój zarzut przeciw niewłaściwemu przepisowi, a zatem orzekanie o konstytucyjności § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. nie jest dopuszczalne.

4.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza ponadto, że analiza akt prokuratorskich związanych z niniejszą sprawą pokazuje, że w chwili weryfikacji arkuszy egzaminacyjnych skarżących, istniały wewnętrzne procedury dotyczące metod postępowania w wypadku wątpliwości egzaminatora co do samodzielności rozwiązania zadań maturalnych przez zdającego. W takim wypadku egzaminator miał obowiązek poinformowania o nieprawidłowościach koordynatora przedmiotu w ramach OKE. Kopiowane były wszystkie prace z danego przedmiotu sprawdzane przez egzaminatorów danej OKE, a koordynator przedmiotu (egzaminator) sporządzał protokoły niesamodzielnosci, w których określał wątpliwości dotyczące samodzielności rozwiązywanych zadań. Następnie odszukiwano dane osób, których prace miały być unieważnione. Kopie dokumentów z pismem przewodnim i analizą błędów przekazywano do dyrektora OKE. Wniosek dyrektora OKE o unieważnienie egzaminu wraz z dokumentacją wysłano do CKE.

W CKE koordynator przedmiotu oceniał zasadność wniosku i analizował prace. W wypadku zbieżności oceny na dokumentacji stawiany był stempel „decyzja uzgodniona z dyrektorem OKE” co oznaczało akceptację wniosku o unieważnienie egzaminu maturalnego. Informacja o unieważnieniu była przekazywana dyrektorowi szkoły.

Z akt prokuratorskich (zob. postanowienie Prokuratury Rejonowej Łódź-Polesie z 27 grudnia 2011 r., sygn. akt 2 Ds 1414/11 o umorzeniu śledztwa) oraz przebiegu rozprawy wynika, że te czynności zostały w odniesieniu do skarżących wykonane prawidłowo (por. wypowiedź dyrektora CKE podczas rozprawy [w:] stenogram).

4.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzut skierowany przeciw art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim przepisy te nie umożliwiają zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji w przedmiocie unieważnienia egzaminu maturalnego, jest bezprzedmiotowy.

W rozpatrywanej sprawie, problem zaskarżenia do organu wyższego stopnia unieważnienia egzaminu maturalnego z powodu stwierdzonej podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych niesamodzielnosci rozwiązywania pracy, nie może być podniesiony na tle kwestionowanych tu przepisów. W żaden bowiem sposób z wykładni art. 9c ust. 2a u.s.o. nie wynika norma dotycząca odwołania do organu wyższego stopnia.

Przedmiotem regulacji art. 9c ust. 2a u.s.o., nawet jeśli by analizować go w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r., jest wyłącznie zagadnienie wnoszenia skargi do sądu administracyjnego na wynik egzaminu maturalnego. Skarżony przepis w ogóle nie dotyczy postępowania toczącego się przed organami egzaminacyjnymi (OKE, CKE). W sprawie brak zatem związku treściowego między ostatecznym uregulowaniem sytuacji prawnej skarżących a kwestionowanymi przepisami. Skarżący nie mogą więc wobec art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. skutecznie postawić zarzutu pominięcia prawodawczego. Co więcej, jeżeli zarzut ten miałby być powiązany wyłącznie z art. 9c ust. 2a u.s.o., to stwierdzony brak związku treściowego, uzasadniałby wniosek, że w istocie mamy do czynienia z zaniechaniem legislacyjnym, którego Trybunał, z uwagi na zakres swojej kognicji, nie mógłby zbadać.

Z tego względu, zarzut braku zaskarżalności unieważnienia egzaminu maturalnego, z powodu stwierdzenia podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego, nie może odnosić się do art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r., a postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu.

4.4. Z powyżej przedstawionych względów, w obecnym stanie prawa Trybunał Konstytucyjny może ocenić konstytucyjność art. 9c ust. 2a u.s.o. w zakresie, w jakim nie umożliwia wniesienia skargi do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego. Należy zaznaczyć, że ze względu na obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasadę skargowości, poza zakresem niniejszej sprawy pozostaje rozpoznanie przez sądy innych zagadnień związanych z wynikiem egzaminu np. ochrony dóbr osobistych albo odpowiedzialności odszkodowawczej.

5. Procedura unieważnienia egzaminu maturalnego z powodu niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych zawartych w arkuszu egzaminacyjnym stwierdzona podczas sprawdzania arkusza, w świetle rozporządzenia MEN z 2007 r.

Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy procedury pisemnego egzaminu maturalnego w kontekście możliwości jego unieważnienia z powodu stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania *ex post* na podstawie przepisów obowiązujących w chwili zdawania matury przez skarżących, tj. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej u.s.o. z 2015 r.

5.1. Przeprowadzenie i unieważnienie egzaminu maturalnego skarżących z powodu stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania określało rozporządzenie MEN z 2007 r. (rozdział dotyczy egzaminu maturalnego).

5.2. Zgodnie z § 83 ust. 1 rozporządzenia MEN z 2007 r., w czasie trwania części pisemnej egzaminu maturalnego każdy zdający miał pracować przy osobnym stoliku. Stoliki były ustawione w jednym kierunku, w odległości zapewniającej samodzielność pracy zdających.

W myśl § 83 ust. 2 ww. rozporządzenia, w czasie trwania części pisemnej egzaminu maturalnego na stolikach mogły znajdować się tylko arkusze egzaminacyjne, w tym karty odpowiedzi, oraz materiały i przybory pomocnicze, o których mowa w § 95.

Do sali, w której była przeprowadzana część pisemna egzaminu maturalnego, nie można było wносить żadnych urządzeń telekomunikacyjnych ani korzystać z nich w tej sali. Nie można było również wносить materiałów i przyborów pomocniczych niewymienionych w informacji dyrektora CKE, o której mowa w § 95 rozporządzenia MEN z 2007 r., ani korzystać z nich w tej sali (§ 83 ust. 3 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

W czasie trwania części pisemnej egzaminu maturalnego zdający nie powinni byli opuszczać sali egzaminacyjnej. W szczególnie uzasadnionych wypadkach przewodniczący zespołu nadzorującego mógł zezwolić zdającemu na opuszczenie sali egzaminacyjnej po zapewnieniu warunków wykluczających możliwość kontaktowania się zdającego z innymi osobami, z wyjątkiem osób udzielających pomocy medycznej (§ 84 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

W czasie trwania części pisemnej egzaminu maturalnego w sali egzaminacyjnej mogli przebywać wyłącznie zdający, przewodniczący zespołu egzaminacyjnego, osoby wchodzące w skład zespołu nadzorującego oraz osoby, o których mowa w § 81 ust. 7 i § 143 (§ 84 ust. 3 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

Zgodnie z § 84 ust. 4 ww. rozporządzenia, w czasie trwania części pisemnej egzaminu maturalnego zdającym nie można było udzielać żadnych wyjaśnień dotyczących zadań egzaminacyjnych ani ich komentować.

5.3. Sposób ustalenia wyniku egzaminu maturalnego pisemnego określał § 97 rozporządzenia MEN z 2007 r. Wynik części pisemnej egzaminu maturalnego wyrażany był w skali procentowej. Abiturient zdał egzamin maturalny w części pisemnej, jeżeli z każdego przedmiotu obowiązkowego otrzymał co najmniej 30% punktów możliwych do uzyskania.

Wynik uzyskany w części pisemnej egzaminu maturalnego z przedmiotu obowiązkowego umieszczano na świadectwie dojrzałości wraz ze wskazaniem poziomu egzaminu.

Wyniki uzyskane w części pisemnej egzaminu maturalnego z przedmiotów dodatkowych nie miały wpływu na zdanie części pisemnej egzaminu maturalnego. Wynik ten umieszczano na świadectwie dojrzałości wraz ze wskazaniem poziomu egzaminu (§ 97 ust. 4 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

5.4. Zgodnie z przepisami rozporządzenia MEN z 2007 r. arkusze egzaminacyjne sprawdzali i oceniali egzaminatorzy, wpisani do ewidencji egzaminatorów, powołani przez dyrektora OKE. Egzaminatorzy stosowali szczegółowe kryteria oceniania arkuszy egzaminacyjnych dla egzaminu z danego przedmiotu, opracowane przez CKE.

Wynik części pisemnej egzaminu maturalnego z poszczególnych przedmiotów ustalała OKE na podstawie arkuszy egzaminacyjnych ocenionych przez egzaminatorów. Wynik części pisemnej egzaminu maturalnego ustalony był przez OKE (§ 98 ust. 5 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

5.5. Na podstawie § 99 ust. 1 rozporządzenia MEN z 2007 r., w wypadku:

- 1) stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego lub
- 2) wniesienia lub korzystania przez zdającego w sali egzaminacyjnej z urządzenia telekomunikacyjnego lub materiałów i przyborów pomocniczych niewymienionych w informacji dyrektora CKE, lub
- 3) zakłócania przez zdającego prawidłowego przebiegu części ustnej lub części pisemnej egzaminu maturalnego w sposób utrudniający pracę pozostałym zdającym, przewodniczący zespołu egzaminacyjnego przerywał egzamin tego zdającego i unieważniał jego egzamin maturalny z danego przedmiotu odpowiednio w części ustnej lub części pisemnej. Informację o przerwaniu i unieważnieniu egzaminu maturalnego z danego przedmiotu zamieszczano w protokołach.

5.6. W wypadku stwierdzenia podczas sprawdzania arkusza egzaminacyjnego niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego dyrektor OKE, w porozumieniu z dyrektorem CKE, unieważniał część pisemną egzaminu maturalnego z danego przedmiotu tego zdającego (§ 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

5.6.1. W wypadku unieważnienia egzaminu maturalnego z przedmiotu dodatkowego na świadectwie dojrzałości, w miejscu przeznaczonym na wpisanie wyniku egzaminu maturalnego z danego przedmiotu wpisywano „0%” (§ 99 ust. 3 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

5.6.2. W wypadku gdy zdający nie przystąpił do: 1) egzaminu maturalnego z przedmiotu dodatkowego, 2) rozwiązywania dodatkowych zadań egzaminacyjnych, o których mowa w § 58a ust. 1 i 2, – zgodnie z deklaracją, o której mowa w § 63 ust. 1 – na świadectwie dojrzałości, w miejscu przeznaczonym na wpisanie wyniku odpowiednio z egzaminu maturalnego z przedmiotu dodatkowego albo dodatkowych zadań egzaminacyjnych, wpisywano „0%”.

5.7. Zgodnie z § 101 rozporządzenia MEN z 2007 r., zdający zdał egzamin maturalny, jeżeli w części ustnej i części pisemnej ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych uzyskał wynik określony w § 76 ust. 2 oraz § 97 ust. 2 rozporządzenia.

Zgodnie z § 107 tego rozporządzenia, na wniosek zdającego, sprawdzony i oceniony arkusz egzaminacyjny, w tym karta odpowiedzi, były udostępniane zdającemu do wglądu w miejscu i czasie wskazanym przez dyrektora OKE.

Arkusze egzaminacyjne, w tym karty odpowiedzi, OKE przechowywała przez 6 miesięcy (§ 108 ust. 6 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

Zgodnie z § 146 ust. 1 absolwent mógł, w terminie 2 dni od dnia przeprowadzenia odpowiednio sprawdzianu, odpowiedniej części egzaminu gimnazjalnego, egzaminu maturalnego w części ustnej lub pisemnej z danego przedmiotu albo części pisemnej lub praktycznej egzaminu zawodowego, zgłosić zastrzeżenia do dyrektora OKE, jeżeli uznał, że w trakcie sprawdzianu albo egzaminu zostały naruszone przepisy dotyczące jego przeprowadzania.

Dyrektor OKE rozpatrywał zastrzeżenia w terminie 7 dni od daty ich otrzymania. Rozstrzygnięcie dyrektora OKE było ostateczne.

## 6. Problem konstytucyjny.

Egzamin maturalny w obecnej formie jest państwowym egzaminem przeprowadzanym w Polsce od 2005 r. wśród absolwentów szkół średnich, został wprowadzony w ramach reformy edukacji zapoczątkowanej w 1999 r. i zastąpił egzamin dojrzałości (tzw. starą maturę).

Założeniem „nowej matury” jest zastąpienie egzaminu wstępnego na uczelnie wyższe. Egzamin zdaje się z przedmiotów obowiązkowych: języka polskiego, matematyki (od 2010 r.), języka mniejszości narodowej (dla uczniów szkół lub oddziałów z nauczaniem tego języka) i wybranego języka obcego nowożytnego, a także dodatkowych przedmiotów (maksymalnie sześć). Wszystkie egzaminy przeprowadzane są w formie pisemnej, a język polski, języki mniejszości narodowych oraz języki obce nowożytne dodatkowo ustnie.

Obserwacja systemu oświaty pokazuje, że prawie każdego roku zasady przeprowadzania tego egzaminu są modyfikowane. Mimo że wprowadzane zmiany zazwyczaj nie są znaczące, należy stwierdzić, że praktycznie w każdym roku matura odbywa się w oparciu o niejednorodne reguły. Dlatego trudno jest porównywać egzaminy maturalne z poszczególnych lat.

6.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie problem konstytucyjny dotyczy braku sądowej kontroli unieważnienia egzaminu maturalnego przez dyrektora OKE ze względu na niesamodzielną pracę stwierdzoną podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych. Przeprowadzenie kontroli konstytucyjności

skarżonego art. 9c ust. 2a u.s.o. z perspektywy naruszenia prawa do sądu wymaga uprzedniego wyjaśnienia instytucji unieważnienia egzaminu maturalnego z omawianego powodu.

6.2. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sprawa będąca przedmiotem orzekania dotyczy wyłącznie sytuacji określonej przez art. 9c ust. 2a u.s.o. i § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r., a więc stanu, w którym unieważnienie egzaminu nastąpiło z powodu stwierdzonego *ex post* przez egzaminatora i właściwe organy egzaminacyjne niesamodzielnego rozwiązywania przez zdającego zadań z arkusza egzaminacyjnego. Trybunał nie zajmował się unieważnieniem egzaminu maturalnego jako takim (a więc bez wiązania go z wyżej określoną przyczyną), mimo treści skarg konstytucyjnych (por. zwłaszcza pkt 26, pkt 33, pkt 35 skarg), w których skarżący domagają się kontroli „unieważnienia” egzaminu maturalnego. Trybunał podkreśla, że poza zakresem zaskarżenia znajdował się § 99 ust. 1 rozporządzenia, tj. unieważnienie egzaminu maturalnego na skutek stwierdzenia przez przewodniczącego komisji niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego (pkt 1), wniesienia lub korzystania przez zdającego w sali egzaminacyjnej z urządzenia telekomunikacyjnego lub materiałów i przyborów pomocniczych niewymienionych w informacji dyrektora CKE (pkt 2), lub zakłócania przez zdającego prawidłowego przebiegu egzaminu maturalnego w sposób utrudniający pracę pozostałym zdającym (pkt 3). Poza zakresem kontroli Trybunału, w związku z zakresem zaskarżenia, znajdowały się ewentualnie inne wypadki wadliwości regulacji prawnych dotyczących sprawdzianów i egzaminów, o jakich mowa w przepisach u.s.o. lub jakie mogą wystąpić w związku z tymi przepisami.

7. Ocena konstytucyjności art. 9c ust. 2a u.s.o. w zakresie, w jakim nie umożliwia wniesienia skargi do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego stwierdzonej podczas sprawdzania arkusza z powodu niesamodzielnosci rozwiązywania zadań egzaminacyjnych zawartych w arkuszu egzaminacyjnym.

7.1. Skarżący rozróżnili w „wyniku egzaminu” maturalnego, o którym jest mowa w art. 9c ust. 2a u.s.o., „elementy formalne” i „elementy merytoryczne” tego wyniku. Uważają oni, że warunki formalne wyniku egzaminu maturalnego mogą być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego. Ocena samodzielności pracy pisemnej jest zaliczana do przesłanek formalnych egzaminowania, a zatem – zdaniem skarżących – może być przedmiotem kontroli sądowej, w przypadku unieważnienia egzaminu, jeśli następuje to z powodu niesamodzielnosci rozwiązywania zadań stwierdzonej *ex post*. Elementy merytoryczne są rozumiane przez skarżących wąsko, jako odpowiedzi na postawione zdającemu zadania (pytania) egzaminacyjne.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ocena samodzielności rozwiązywania zadań egzaminacyjnych nie jest elementem formalnym egzaminu. Przeciwnie, ocena ta stanowi element merytoryczny „wyniku egzaminu”. Integralnym składnikiem „wyniku egzaminu” jest ocena samodzielności pracy. „Wynik egzaminu” (ocena) obejmuje sprawdzanie merytoryczne pytań i sprawdzanie samodzielności udzielania odpowiedzi. Są one przedmiotem nieodłącznej i nierozdzielnej oceny dokonywanej przez egzaminatora i organy egzaminacyjne. „Wynik egzaminu” jest więc przedmiotem jednej oceny, której integralnym składnikiem jest ocena samodzielności rozwiązania zadań. Egzaminator przystępując do oceniania arkusza egzaminacyjnego, zakłada, że arkusz został samodzielnie wypełniony przez abiturienta, a więc, że rozwiązanie zadań jest dziełem danego maturzysty. Tylko przy takim założeniu może wystawić ocenę. Stwierdzenie niesamodzielnosci pracy uniemożliwia (czyni bezprzedmiotową) ocenę pracy i powoduje – z mocy zaskarżonych przepisów – nieważność arkusza i tym samym egzaminu z danego przedmiotu. Przedmiotem oceny ze strony egzaminatora jest to „co zdający robi” i „jak to robi”. Prawidłowe jest rozumowanie, że napisanie pracy na ocenę pozytywną implikuje, że praca została napisana samodzielnie. Trybunał stwierdza więc, że w „wyniku egzaminu” (ocenie) znajduje się konieczny do dokonania warunek, jakim jest wymóg rozwiązania arkusza egzaminacyjnego samodzielnie przez abiturienta, a nie przy pomocy innej osoby zdającej egzamin (osób zdających egzamin) lub osoby trzeciej (osób trzecich).

7.2. Trybunał Konstytucyjny nie podziela w szczególności poglądu skarżących, że unieważnienie wyniku egzaminu maturalnego, jako następstwo stwierdzonej *ex post* niesamodzielnosci rozwiązywania przez zdającego zadań z arkusza egzaminacyjnego (§ 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.), można traktować – jak chcą tego skarżący – jako „wypadek specjalny”, w którym egzaminator odstępuje od kontroli merytorycznej zadań (nie dokonuje jej), lecz poprzestaje na kontroli spełnienia „warunku formalnego”, jakim miałyby być samodzielność rozwiązania zadań. Tego typu oddzielenie „warunku formalnego” od wyniku egzaminu jest niezasadne, gdyż, jak już wyżej zauważył Trybunał, ocena samodzielności pracy jest elementem merytorycznym wyniku egzaminu. Trybunał stwierdza, że na gruncie art. 9c ust. 2a u.s.o., ocena przez egzaminatora samodzielności/niesamodzielnosci rozwiązania zadań egzaminacyjnych, występuje przy każdym typie oceny egzaminu, tj. zarówno pozytywnej (zdał), jak i negatywnej (nie zdał), w toku sprawdzania zadań *ex post*.

7.3. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się na istnienie „warunków formalnych” określających tryb przeprowadzenia egzaminu (w tym samodzielne rozwiązanie zadań) oraz na „warunek materialny” jakim jest wykazanie się wiedzą w stopniu umożliwiającym otrzymanie z każdego przedmiotu określonej ilości punktów (zob. postanowienie NSA z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 803/12, Lex 1167283). W świetle tego orzecznictwa, wypełnienie obu wskazanych warunków (obowiązków) składa się na „wynik egzaminu”. Czynności służące wypełnieniu obu rodzajów warunków mają charakter czynności materialno-technicznych i nie służą na nie skarga do sądu administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny uważa natomiast, że ocena samodzielności rozwiązania zadań egzaminacyjnych nie jest elementem formalnym egzaminu, lecz wchodzi w skład *meritum* egzaminu, jest więc częścią jego wyniku.

7.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że „wynik egzaminu”, o jakim mowa w art. 9c ust. 2a u.s.o., należy rozumieć także jako rozstrzygnięcie o samodzielności pracy przy porównywaniu udzielonych odpowiedzi z uprzednio określonym wzorcem weryfikacji zadań egzaminacyjnych. Ocenianie jest wyłącznie czynnością stwierdzającą poziom wiedzy i umiejętności u składającego pracę abiturienta, samodzielnie przez niego przedstawiony. Zadaniem egzaminatora jest porównanie treści udzielonej odpowiedzi z odpowiedzią prawidłową, ustaloną na podstawie wiedzy z dziedziny objętej egzaminem. Sprawdzający pracę egzaminator stwierdza jedynie wystąpienie konkretnego stanu faktycznego w postaci zespołu przekazanych informacji lub umiejętności osoby egzaminowanej, która dała im wyraz, samodzielnie udzielając odpowiedzi.

Egzaminator (komisja egzaminacyjna) rozstrzyga o samodzielności pracy i ocenia zadania z racji swoich kwalifikacji fachowych. Stwierdzenie samodzielności lub niesamodzielności rozwiązania zadania, dokonywane podczas sprawdzania prac, jest oceną fachową, wynikającą z doświadczenia pedagogicznego i wiedzy merytorycznej z danego przedmiotu. Kryterium takiej oceny stanowią normy, zwykle niepisane, odwołujące się do doświadczenia pedagogicznego i wiedzy merytorycznej egzaminatora, a więc niemające charakteru prawnego. Procedura kontrolna, jaka istniała w regulacjach wewnętrznych OKE i CKE, rozwinięta w wyniku u.s.o. z 2015 r., służy weryfikacji oceny co do niesamodzielności pracy stwierdzonej *ex post*, ale dokonywana jest również przez pedagogów (i organy egzaminacyjne), według kryteriów pedagogicznych i merytorycznych (np. z chemii), a nie według kryteriów prawnych.

7.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że „ocenie”, polegające na rozstrzygnięciu przez pedagoga o niesamodzielności rozwiązywania zadań egzaminacyjnych stwierdzonej *ex post*, w toku dokonywaniu subsumpcji udzielonych odpowiedzi do określonego wzorca odpowiedzi, nie kreuje „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Ustalając treść pojęcia „sprawy” należy wziąć pod uwagę art. 175 ust. 1 Konstytucji, który dotyczy sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Istotą sprawowania wymiaru sprawiedliwości jest rozstrzygnięcie sporów o prawo (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 146). Orzecznictwo TK stoi na stanowisku, że ustalenie znaczenia „sprawy” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Pojęcie sprawy jest autonomiczne i nie można go objaśniać jedynie przez odniesienia do pojęcia sprawy funkcjonującego w prawie karnym, cywilnym lub administracyjnym. Wąskie ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości – przez pryzmat przepisów rangi ustawowej – determinowałoby bowiem zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu.

Skierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzenia sprawiedliwości, a więc do rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach danego podmiotu. Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko prawa konstytucyjne. Wolą ustrojodawcy jest objęcie prawem do sądu możliwie najszerszego zakresu spraw. Nie oznacza to jednak, że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki są niedopuszczalne (zob. wyroki z: 18 lipca 2011 r., sygn. K 25/09 i SK 10/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 57 i 58).

Proces oceniania, rozumiany jako ustalenie stanu faktycznego nie mieści się w pojęciu „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ustalając znaczenie tego terminu, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje „wszelkie sytuacje” – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej)” (wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Procedura sądowa nie jest odpowiednia do weryfikacji prawidłowości unieważnienia pracy z powodu niesamodzielności rozwiązywania zadań, stwierdzonej w toku sprawdzania prac, stanowiącej składnik wyniku egzaminu. Przyjęcie innego punktu widzenia prowadziłyby do stanu, w którym sąd stanąłby przed koniecznością dokonania oceny rozstrzygnięcia egzaminatora co do niesamodzielności rozwiązania arkusza. Działanie takie nie mieści się

w zakresie prawa do uzyskania „sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy” o jakim stanowi art. 45 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na uwarunkowania nakazujące odwołanie się do wiedzy osób dysponujących wiadomościami z danej gałęzi wiedzy.

Uznanie „wyniku egzaminu” z art. 9c ust. 2a u.s.o., w badanym tu kontekście, za „sprawę” w rozumieniu konstytucyjnym, przeniosłoby ciężar decyzyjny w odniesieniu do procesu diagnozowania wiedzy abiturienta i samodzielności jego pracy odpowiednio przeszkolonych i nadzorowanych w procesie ewaluacji egzaminatorów, na sąd. Przeniesienie sprawy wyniku egzaminu i jego oceny na drogę postępowania sądowego miałyby wymiar najwyżej pozorny. Istota rozstrzygnięcia nie mogłaby się mieścić w płaszczyźnie samodzielnego rozstrzygnięcia sądu, a prawo do uzyskania sprawiedliwego orzeczenia byłoby pozorne. W danej sferze decydującego znaczenia nabiera nie niezależność sądu i niezawisłość sędziego, ale profesjonalne przygotowanie egzaminatora, który z istoty rzeczy nie może w swojej roli zostać zastąpiony przez sąd. Znaczenie ma profesjonalne działanie organów egzaminacyjnych, które ze względów merytorycznych i organizacyjnych są przygotowane do weryfikacji stanu wiedzy abiturienta i samodzielności rozwiązania przez niego zadań. Dla prawidłowego diagnozowania stanu wiedzy abiturienta konieczne jest posiadanie odpowiedniego zasobu specjalistycznej wiedzy, doświadczenia pedagogicznego oraz konieczność przestrzegania wspólnego standardu dokonywania ocen prac egzaminacyjnych, co poddawane jest jeszcze późniejszej ewaluacji.

Należy dodać, że przed sądami administracyjnymi nie prowadzi się postępowania dowodowego, z wyjątkiem dowodów z dokumentów, a i to w wąskim zakresie (art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a.).

7.6. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji, „każdy ma prawo do sądu”, ale nie dotyczy to każdej sprawy. Jak stwierdził już wyżej Trybunał, samodzielność rozwiązania zadań egzaminacyjnych jest elementem merytorycznym egzaminu. Samodzielne rozwiązanie arkusza jest warunkiem *sine qua non* ocenienia go. Wymóg samodzielnego rozwiązania, nie podlega wyodrębnieniu jako czynnik zewnętrzny z „wyniku egzaminu”, o jakim mowa w art. 9c ust. 2a u.s.o. Skoro więc „wynik egzaminu” oznacza rozstrzygnięcie o samodzielnym rozwiązaniu postawionych zadań stosownie do uprzednio określonego wzorca odpowiedzi, to ustawodawca w art. 9c ust. 2a u.s.o. miał prawo przyjąć że nie służy na niego skarga do sądu, ponieważ nie ma do czynienia ze „sprawą” w znaczeniu konstytucyjnym.

7.7. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że oddzielanie przez skarżących w skargach do TK „warunków formalnych” koniecznych dla oceny arkusza egzaminacyjnego i poddawanie ich kontroli sądowej, otwierałoby w zasadzie nieograniczone możliwości prawnego kwestionowania „wyniku egzaminu” o jakim mowa w art. 9c ust. 2a u.s.o., przez np. wewnętrzne ustalenie definicji „ściągnięcia”, trzymania na pulpicie jedynie niezbędnych przyborów, chodzenia po sali egzaminacyjnej, reguł korzystania z toalety, skargi na temperaturę, nadmierną głośność. W rozpatrywanej sprawie, jedynym warunkiem koniecznym, określonym przepisami rozporządzenia MEN z 2007 r., i podniesionym przez skarżących była samodzielność rozwiązania zadań egzaminacyjnych stwierdzana *ex post*, i tylko w takim zakresie Trybunał analizował wpływ tego warunku na rozumienie „wyniku egzaminu”.

7.8. Trybunał Konstytucyjny podkreśla raz jeszcze, że w ustawie zmieniającej u.s.o. z 2015 r., ustawodawca utrzymał niezaskarżalność „wyniku egzaminu” w stosunku do wyników poszczególnych egzaminów i sprawdzianów (por. art. 10 ust. 4a, art. 44zza ust. 6, art. 44zzk ust. 4, art. 44zzzo ust. 4 u.s.o.). Zarazem wprowadził określone gwarancje dla abiturienta (i innych zdających), którego egzamin ma być unieważniony z powodu niesamodzielnosci rozwiązania stwierdzanej *ex post*, z punktu widzenia respektowania ich prawa do dobrej administracji.

Instytucje znane z przepisów wewnętrznych OKE i CKE, zostały dookreślone i uzyskały rangę ustawową. Po zbadaniu sprawy niesamodzielnosci pracy przez właściwe organy egzaminacyjne i po wyjaśnieniach złożonych przez zdających egzamin, rozstrzygnięcie dyrektora CKE o unieważnieniu jest jednak ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego. Wolą ustawodawcy było utrzymanie zasady, że unieważnienie arkusza egzaminacyjnego z powodu niesamodzielnosci rozwiązania go stwierdzonej *ex post* ma charakter czynności technicznej i nie podlega kontroli sądowno-administracyjnej.

7.9. Z powyżej wskazanych powodów można uzasadnić decyzję ustawodawcy o wyłączeniu sądowej kontroli wyniku egzaminu. Ustalanie wyniku egzaminu nie jest zagadnieniem, które powinno podlegać regulacjom w drodze decyzji administracyjnej. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 9c ust. 2a u.s.o. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

8. Umorzenie postępowania w zakresie pozostałych wzorców kontroli.

W zakresie pozostałych wzorców kontroli, czyli art. 2, art. 70 ust. 1, art. 184 i art. 47 Konstytucji, Trybunał umorzył postępowanie, gdyż stwierdził, że kwestionowana regulacja nie dotyczy bezpośrednio wolności i praw oraz gwarancji wskazanych w tych przepisach.



8.1. Przywołane przez skarżących wzorce kontroli zostały ujęte w formie zależności związkowych. Na pierwszym miejscu wyekspozowano art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Skarżący podkreślają, że chodzi im nie tyle o literę Konstytucji, ale o sposób jej wykładni. Z art. 2 Konstytucji wywodzą również podmiotowe prawo do dobrej administracji. Konkretnie konstytucyjne prawa człowieka wyliczają jako te, z którymi art. 2 Konstytucji jest w związku.

Trybunał przypomina, że w świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 2 Konstytucji zasadniczo nie może być samoistnym wzorcem kontroli w wypadku skargi konstytucyjnej. Wzorcami tymi są konkretne prawa człowieka, potwierdzone w szczególności w rozdziale II Konstytucji (zob. m.in. postanowienia z: 30 grudnia 2004 r., sygn. Ts 179/04, OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 87; 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225 oraz wyrok z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40 i z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1). Sposób sformułowania wzorców powinien być taki, że na początku należałoby przywołać konstytucyjne przepisy o prawach i wolnościach człowieka, a jeśli to niezbędne, wskazać, że pozostają one w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Zdaniem Trybunału w niniejszej sprawie nie ma potrzeby odwoływania się do zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wskazane przez skarżących wzorce wyrażające konkretne prawa konstytucyjne były wystarczające do przeprowadzenia kontroli skarżonych przepisów.

8.2. Skarżący powołali art. 184 Konstytucji jako wzorzec związkowy z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi w zadaniu pierwszym, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej.

Przywołany wzorzec kontroli ma charakter ustrojowy. Ustanawia normę wiążącą ustawodawcę w zakresie określenia właściwości sądu (zob. wyrok SN z 29 sierpnia 2001 r., sygn. akt III RN 189/00, OSNAP nr 6/2002, poz. 130) potwierdza istnienie prawa do sądu w sprawach administracyjnych. Pojęcie „sprawy” będzie w tym wypadku dotyczyło sporu o prawo w wypadku poddania jednostki władztwu administracji publicznej (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98 OTK ZU nr 5/1999, poz. 97; 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 164; inaczej: w wyroku TK z 15 listopada 2000 r., sygn. P 12/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 260). Naruszeniem art. 184 Konstytucji będzie zatem takie ukształtowanie przepisów regulujących sprawy administracyjne, które wyklucza realną możliwość uzyskania sądowej ochrony praw i wolności obywatela.

8.2.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzania podczas sprawdzania pracy egzaminacyjnej niesamodzielnosci rozwiązywania przez zdającego zadań zawartych w arkuszu egzaminacyjnym, nie można uznać za „działalność administracji publicznej” w rozumieniu art. 184 Konstytucji. Jest to czynność dokonywana przez wyznaczonych do tego profesjonalnych egzaminatorów i komisje egzaminacyjne.

Stosownie do art. 184 Konstytucji kontrola działalności administracji publicznej jest sprawowana przez sądy administracyjne „w zakresie określonym w ustawie”. Tak więc, z woli ustrojodawcy, w celu ustalenia zakresu jurysdykcji sądów administracyjnych należy odwołać się do ustaw zwykłych. Obecnie jest to p.p.s.a. Analiza art. 3 § 2 p.p.s.a. wykazuje, że czynności oceniania samodzielności prac egzaminacyjnych i ustalania wyniku egzaminu nie należą do form działania, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego. W szczególności czynności te nie mają cech decyzji administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.). Nie są to także inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), ponieważ w związku z ustalaniem wyników egzaminów nie można mówić o czyichś uprawnieniach lub obowiązkach *ex lege*.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że podejmując omawiane czynności egzaminatorzy i komisje egzaminacyjne nie działają jako organy administracji publicznej, nawet w znaczeniu funkcjonalnym, wobec czego na te czynności nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Sąd nie jest kompetentny ani nie jest przygotowany do kontroli norm pozaprawnych, które decydują o unieważnieniu pracy egzaminacyjnej z powodu jej niesamodzielnosci stwierdzanej *ex post*.

Trybunał podziela zatem stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny (zob. zwłaszcza przywołane postanowienie NSA z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 803/12), że unieważnienie egzaminu z powodu niesamodzielnosci rozwiązania zadań stwierdzonej *ex post*, jest czynnością, która nie kreuje stosunku prawnego tworzącego uprawnienie, lecz stanowi jedynie potwierdzenie określonego stanu faktycznego. Z tego względu nie można czynności unieważnienia przypisać cech decyzji administracyjnej lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (zob. także postanowienia NSA z: 14 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 2644/12, Lex nr 1247158 oraz 16 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 2654/12, Lex nr 1247168).

Z uwagi na przedmiot rozpoznania w niniejszej sprawie i zasadę skargowości Trybunał nie wypowiada się co do charakteru prawnego innych czynności komisji egzaminacyjnych niż ocenianie samodzielności prac egzaminacyjnych i ustalanie ocen egzaminacyjnych, a także ewentualnej dopuszczalności zaskarżenia tych innych czynności.

Z powyższych względów postępowanie w zakresie badania zgodności art. 9c ust. 2a u.s.o. z art. 184 Konstytucji zostaje umorzone.

8.3. Przywołany jako kolejny wzorzec kontroli art. 70 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do nauki. Z prawa tego wynika możliwość kształcenia się, zdobywania i poszerzania wiedzy. Edukacja na poziomie podstawy programowej nauczania ogólnego powinna być dostępna dla wszystkich. Każdemu jest także zapewniona możliwość poszerzania wiedzy zgodnie z własnymi zainteresowaniami, predyspozycjami i umiejętnościami (zob. wyroki TK: z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3 i 24 września 2013 r., sygn. K 35/12).

8.3.1. Egzamin maturalny, będący formą oceny poziomu wykształcenia ogólnego sprawdza, w jakim stopniu absolwent spełnia wymagania ustalone w podstawie programowej kształcenia ogólnego, określonej w przepisach w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół. Egzamin maturalny jest przeprowadzany dla absolwentów szkół ponadgimnazjalnych: liceów ogólnokształcących i techników (zob. § 53 ust. 1 i 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

Egzamin ten ma charakter państwowy i jest przeprowadzany od 2005 r. wśród absolwentów szkół średnich. Zastąpił on egzamin dojrzałości (starą maturę).

Trybunał Konstytucyjny zdaje sobie sprawę ze specyfiki egzaminu maturalnego i jego znaczenia. Wynik tego egzaminu wywiera skutek na kilku płaszczyznach, w tym zwłaszcza, jeśli jest pozytywny przesądza o możliwości podjęcia nauki na poziomie wyższym. Należy jednak zwrócić uwagę, że wymóg samodzielności zdawania egzaminu nie dotyczy tylko egzaminu maturalnego, ale dotyczy wszystkich rodzajów egzaminów.

8.3.2. Podmiotem prawa do nauki jest każdy. Państwo ma zatem obowiązek takiego kształtowania przepisów, by każdy miał realny dostęp do edukacji w zgodzie z własnymi predyspozycjami i umiejętnościami. Ograniczenie możliwości edukacji w danym typie placówek lub na danym kierunku nauczania może wynikać wyłącznie z kryteriów nie arbitralnych i nie dyskryminacyjnych, powinno zatem zależeć wyłączenie od talentów i kwalifikacji ucznia (zob. wyroki TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06 i 24 września 2013 r., sygn. K 35/12).

8.3.3. Prawo do nauki nie jest jednak tożsame z prawem nieograniczonego dostępu do szkoły wyższej lub z prawem do studiowania na wymarzonym kierunku.

Z orzecznictwa TK wynika, że równość dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4 Konstytucji) jest wyrazem ogólnej zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji (por. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003). To znaczy, że każdy musi mieć jednakową szansę podjęcia nauki w szkole każdego szczebla i każdego typu, a zakazane są wszelkie prawne zróżnicowania o charakterze dyskryminacyjnym, ale zasada równego dostępu do wykształcenia dotyczy równości szans i nie ma charakteru absolutnego (zob. wyrok 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06).

„Powszechność” lub „równość” dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4 Konstytucji) nie może być rozumiana w ten sposób, że niezależnie od umiejętności i posiadanej wiedzy (talentu), każdy ma zagwarantowany dostęp do każdego szczebla wykształcenia. Istotą wspomnianego prawa jest stworzenie jednostce realnej szansy kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych, w tym na poziomie wyższym. Ustrojodawcy chodzi zatem o równość szans, a nie powszechny dostęp do efektów wykształcenia. Dostęp do wykształcenia nie jest równoznaczny z obowiązkiem zapewnienia każdemu „zdania matury”.

8.3.4. Zarzut skarżących polega na tym, że brak kontroli sądowej wyniku egzaminu z powodu stwierdzenia podczas sprawdzania arkusza egzaminacyjnego niesamodzielności rozwiązania zadań egzaminacyjnych stwierdzonych, odbiera zdającym maturę prawo do nauki. Według skarżących, naruszenie prawa do nauki nastąpiło już na egzaminie maturalnym. Uważają oni, że na gruncie obowiązującego art. 9c ust. 2a u.s.o. zostali arbitralnie potraktowani w prawie dostępu do szkoły wyższej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie istnieje bezpośredni związek między możliwością weryfikacji wyniku egzaminu przed sądem administracyjnym z powodu jego unieważnienia ze względu na niesamodzielność wypełnienia arkusza egzaminacyjnego stwierdzaną *ex post*, a nauką na poziomie wyższym. Po pierwsze, uzyskanie indeksu szkoły wyższej zależy od spełnienia określonych warunków. Po drugie, skarżący nie wskazali jako wzorca kontroli art. 70 ust. 4 Konstytucji, z którego ewentualnie można byłoby wywodzić określone prawa podmiotowe. Z tych względów, Trybunał nie mógł dokonać oceny zgodności art. 9c ust. 2a u.s.o. z art. 70 ust. 1 Konstytucji, a postępowanie w tym zakresie zostaje umorzone.

8.4. Trybunał Konstytucyjny uznał również, że brak skargi do sądu na wynik egzaminu, nie ma bezpośredniego związku z ochroną życia osobistego, prywatnego i rodzinnego. Z tego wynika, że art. 47 Konstytucji nie mógł być wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 29/13

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 22 czerwca 2015 r., sygn. SK 29/13.

Moim zdaniem, Trybunał Konstytucyjny nadmiernie ograniczył zakres merytorycznego rozpoznania skarg konstytucyjnych i nie dostrzegł istotnych argumentów przemawiających za niekonstytucyjnością zaskarżonych w nich przepisów. Uważam, że należało uwzględnić większość argumentów skarżących i wydać następujące orzeczenie:

– art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty) w zakresie, w jakim wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych (dalej: decyzja o unieważnieniu egzaminu maturalnego), jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji;

– art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji;

– § 99 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.; dalej: rozporządzenie MEN z 2007 r.) w zakresie, w jakim nie gwarantuje osobom zdającym egzamin maturalny prawa dostępu do akt sprawy oraz prawa do wysłuchania, jest niezgodny z art. 51 ust. 3 i 4 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Wzorce i przedmiot kontroli.

Nie zgadzam się z większością ustaleń Trybunału Konstytucyjnego co do zakresu dopuszczalnego rozpoznania sprawy.

1.1. Po pierwsze, moje zastrzeżenia budzi dokonana przez Trybunał Konstytucyjny ocena dopuszczalności wzorców kontroli. Błędne jest – moim zdaniem – założenie, że wątpliwości skarżących wobec art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty wyczerpują się w art. 45 ust. 1 Konstytucji, a postępowanie w pozostałym zakresie może zostać umorzone (por. cz. III, pkt 8 uzasadnienia wyroku).

1.1.1. Uważam, że konieczne w niniejszej sprawie było zastosowanie przez Trybunał Konstytucyjny zasady *falsa demonstratio non nocet* i przewartościowanie wzorców kontroli wskazanych w skargach konstytucyjnych. Podstawowymi punktami odniesienia dla oceny art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty powinny być przepisy wymienione w skargach konstytucyjnych jako związkowe wzorce kontroli, tj.: art. 45 ust. 1 Konstytucji (w kontekście zarzutu braku sądowej kontroli decyzji o nieważności egzaminu maturalnego) oraz art. 78 Konstytucji (w kontekście zarzutu braku przedsądowego trybu odwoławczego). Ocena § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. powinna zaś odbywać się przede wszystkim przez pryzmat art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji (odpowiednio – dla zarzutu braku dostępu do akt sprawy i braku możliwości wypowiedzenia się w postępowaniu unieważnieniowym).

Zarówno charakter tych przepisów (to, że są one źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych, chronionych za pomocą skargi konstytucyjnej), jak i ich bezpośredni związek z uzasadnieniem skarg konstytucyjnych pozwala na ich uznanie za podstawowe wzorce kontroli w tej sprawie.

1.1.2. W ich kontekście dopuszczalność i przydatność zbadania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji jest wątpliwa, co częściowo dostrzegł także Trybunał Konstytucyjny.

Przede wszystkim zastosowanie tego wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargami konstytucyjnymi podlega istotnym ograniczeniom. Wbrew twierdzeniom zawartym w cz. III, pkt 8.1 uzasadnienia wyroku, w wyjątkowych wypadkach może on być podstawowym wzorcem kontroli w takich sprawach (świadczą o tym chociażby wyroki z: 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37 i 3 grudnia 2007 r., sygn. SK 45/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 152). Jest to jednak wskazane co do zasady tylko wtedy, gdy skarżący wyraźnie wywiedzie z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, niewyrażone w innych przepisach Konstytucji, a więc gdy dana skarga konstytucyjna bez odwołania się do tego przepisu byłaby całkowicie pozbawiona konstytucyjnego „punktu zaczepienia” (np. jeżeli chodzi o zasadę *lex retro non agit* w sprawach nieobjętych zakresem art. 42 ust. 1 Konstytucji – wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144). W aktualnej sprawie nie zachodzą jednak tego typu okoliczności – jak wskazano wyżej – niebudzącymi wątpliwości wzorcami kontroli mogą być art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Uwzględnienie dodatkowo art. 2 Konstytucji (nawet jako związkowego wzorca kontroli) wydaje się więc niepotrzebne, zwłaszcza że skarżący nie formułują na jego tle żadnych autonomicznych argumentów, wykraczających poza uzasadnienie skarg konstytucyjnych w kontekście pozostałych przepisów Konstytucji. Na poziomie najbardziej ogólnym każde naruszenie praw i wolności konstytucyjnych przez państwo godzi w art. 2 Konstytucji (zwłaszcza w zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa) i stanowi naruszenie zasady praworządności z art. 7 Konstytucji. Każdorazowe wskazywanie tego typu zależności w sentencji wyroku jest jednak zbędne, bo może „zaciemniać” istotę problemu konstytucyjnego.

1.1.3. Nie mogę natomiast zgodzić się na całkowite pominięcie przez Trybunał Konstytucyjny pozostałych wskazanych przez skarżących związkowych wzorców kontroli, tj. art. 47, art. 70 ust. 1 i art. 184 Konstytucji (por. cz. III, pkt 8.1 uzasadnienia wyroku).

Przede wszystkim nie przekonują mnie argumenty zawarte w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Nieporozumieniem jest dla mnie stwierdzenie, że „Trybunał umorzył postępowanie, gdyż (...) kwestionowana regulacja [art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty] nie dotyczy bezpośrednio wolności i praw oraz gwarancji wskazanych w tych przepisach” (por. cz. III, pkt 8 *ab initio* uzasadnienia wyroku). W świetle jednoznacznie sformułowanego *petitum* skarg konstytucyjnych (prawidłowo przytoczonego w komparycji sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego i w części historycznej jego uzasadnienia – por. cz. III, pkt 1) jest oczywiste, że art. 47, art. 70 ust. 1 i art. 184 Konstytucji nigdy nie miały być podstawowymi wzorcami kontroli w sprawie, a tylko od tego typu wzorców można by było ewentualnie wymagać (względnie) „bezpośredniego” związku z przedmiotem zaskarżenia. Przydatność tego argumentu jako uzasadnienia dla umorzenia postępowania jest dodatkowo osłabiana przez to, że ani Konstytucja, ani ustawa o TK nie zawierają wymogu takiej kwalifikowanej relacji między wzorcem i przedmiotem kontroli. Nie ma formalnych przeszkód, aby skarżący kwestionowali zarówno bezpośrednie następstwa niekonstytucyjnych przepisów („pierwotne” naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych), jak i ich dalsze, pośrednie skutki („wtórne” naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych). Nie ma więc podstaw prawnych, aby wskazany argument traktować jako samoistną przesłankę dopuszczalności orzekania merytorycznego.

Dostrzegam równocześnie istotne powody przemawiające za koniecznością uwzględnienia art. 47, art. 70 ust. 1 i art. 184 Konstytucji w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Wśród nich najważniejsze znaczenie ma specyfika art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, które uważam za podstawowe wzorce kontroli w niniejszej sprawie. Wyrażone w tych przepisach prawo do sądu i prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji mają podwójny charakter: są samoistnymi prawami podmiotowymi, a równocześnie – a może przede wszystkim – są instrumentami gwarantującymi przestrzeganie innych praw podmiotowych (na tę „podwójną” rolę praw proceduralnych zwracałem już uwagę m.in. w zdaniu odrębnym do wyroku z 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106). Moim zdaniem, w warunkach analizowanej sprawy nie ulega wątpliwości, że instancyjna i sądowa kontrola decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem ochrony prawa do edukacji (nie tylko prawa do edukacji wyższej, lecz także do rzetelnej oceny rezultatów nauki w szkole średniej) oraz prawa do dobrego imienia osób posądzonych o niesamodzielne rozwiązanie zadań maturalnych. Brak odpowiednich procedur spowodował naruszenie praw abiturientów w tych właśnie obszarach i to w nich docelowo (dzięki orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego) chcieliby oni przywrócenia sprawiedliwości. Art. 47 i art. 70 ust. 1 Konstytucji powinny więc być wzorcami związkowymi dla art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Tymczasem Trybunał Konstytucyjny (z niezrozumiałych dla mnie względów) w uzasadnieniu wyroku wyekspozował art. 70 ust. 4 Konstytucji (por. cz. III, pkt 8.3.3), który nie został powołany przez skarżących (w ogóle nie formułowali oni bowiem zarzutów w kategoriach naruszenia zasady równego dostępu do edukacji), podkreślając, że z tego przepisu „ewentualnie można byłoby wywodzić określone prawa podmiotowe” (por. cz. III, pkt 8.3.4). Nie dostrzegłem równocześnie, że dokładnie taki sam charakter (źródeł konstytucyjnych praw podmiotowych) mają przepisy wskazane przez skarżących: art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

W nieco bardziej skomplikowany sposób przedstawia się kwestia adekwatności art. 184 Konstytucji.

Rzeczywiście przepis ten zawiera podstawę dla typowych kompetencji sądów administracyjnych, tj. kontroli działalności administracji publicznej oraz zgodności aktów prawa miejscowego z ustawami. Uznanie adekwatności tego wzorca jest więc możliwe tylko wtedy, gdyby przyjąć, że decyzja o unieważnieniu egzaminu maturalnego jest elementem „działalności administracji publicznej” (lecz niekoniecznie – decyzją administracyjną w ścisłym znaczeniu tego słowa).

Odmienne niż przyjął to Trybunał Konstytucyjny (por. zwłaszcza cz. III, pkt 8.2.1 uzasadnienia wyroku), uważam, że w omawianej sprawie istnieje taka możliwość. Dyrektor Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej (dalej: OKE), działający w porozumieniu z dyrektorem Centralnej Komisji Egzaminacyjnej (dalej: CKE) podejmuje w analizowanym zakresie jednostronne i władcze rozstrzygnięcie, kształtujące sytuację faktyczną i prawną podmiotów zewnętrznych wobec administracji oświatowej – tj. abiturientów (por. szerszy wywód na ten temat w stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich). Spór co do tego, czy decyzje te mają charakter deklaratoryjny, czy konstytutywny (choć – być może – istotny dogmatycznie), nie ma przy tym większego znaczenia. Na marginesie warto zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w sprawie statusu „egzaminatorów i komisji egzaminacyjnych” (choć zakresem aktualnej sprawy są objęte jedynie decyzje dyrektora OKE w sprawie unieważnienia egzaminu maturalnego) jedynie w sposób negatywny (odmawiając im przymiotu organów administracji publicznej nawet w znaczeniu funkcjonalnym – por. cz. III, pkt 8.2.1 uzasadnienia wyroku, w ślad za orzecznictwem sądów administracyjnych). Nie przedstawił natomiast żadnej alternatywnej koncepcji, a w szczególności nie zaprezentował argumentów pozwalających uznać podmioty zaangażowane w ocenę samodzielności egzaminu maturalnego za podmioty prywatne (*tertium non datur*).

Należy też mieć na względzie, że art. 184 Konstytucji nie reguluje kompetencji sądów administracyjnych ani w sposób wyczerpujący, ani też bezwzględnie wiążący. W świetle art. 176 ust. 2 Konstytucji, szczegółowy „ustrój i właściwość sądów” określa ustawodawca, dysponując w tym zakresie pewną swobodą (co do jej granic – zob. np. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Przy założeniu, że skarżący domagają się badania decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego jedynie pod względem legalności (a tak oświadczył ich pełnomocnik podczas rozprawy 3 czerwca 2015 r., por. omówienie przebiegu rozprawy w cz. II, pkt 1 uzasadnienia wyroku oraz stenogram), najwłaściwszym i najprostszym do realizacji rozwiązaniem wydaje się objęcie ich kognicją sądów administracyjnych (por. szczegółowo niżej).

Nie można także pominąć, że przepisem badanym pod względem zgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 Konstytucji ma być art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty, który reguluje właśnie brak prawa do skargi do sądu administracyjnego. Przy założeniu racjonalności ustawodawcy, trzeba więc przyjąć, że decyzje w sprawie unieważnienia egzaminu maturalnego należą do sporej grupy sytuacji granicznych, w których istnieją wątpliwości co do możliwości zastosowania drogi sądownoadministracyjnej. Trudno bowiem wskazać inne *ratio legis* art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty, niż konieczność jednoznacznego przesądzenia tej kwestii. Gdyby brak możliwości złożenia skargi na decyzję o unieważnieniu egzaminu maturalnego do sądu administracyjnego był oczywisty i wynikał z innych przepisów, zaskarżony przepis byłby zbędny (*superfluum*). Skoro tak, to należy konsekwentnie uznać, że art. 184 Konstytucji jest w warunkach aktualnej sprawy adekwatnym związkowym wzorcem kontroli dla art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Uzupełniająco można wskazać, że umarzenie postępowania co do zbadania zgodności zaskarżonych przepisów z niektórymi adekwatnymi wzorcami kontroli wskazanymi przez podmioty inicjujące postępowanie można zaakceptować ewentualnie tylko wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny już na innej podstawie uznał niekonstytucyjność badanych rozwiązań (por. np. wyroki z: 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12 i 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96). W takich wypadkach „Cel postępowania, jakim jest wyeliminowanie z porządku prawnego niekonstytucyjnej normy, zostaje osiągnięty. Nie istnieje bowiem żadna gradacja niekonstytucyjności przepisów, a liczba wzorców, z którymi określona norma prawna jest niezgodna, nie przesądza o różnorodności skutków prawnych” (por. wyrok z 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62; osobiście uważam jednak, że niekiedy wydanie wyroku w pełnym zakresie jest konieczne w celu zapewnienia jak najlepszej realizacji wyroku TK). W niniejszej sprawie taka sytuacja nie wystąpiła, co tym bardziej uzasadnia uwzględnienie pominiętych przez Trybunał Konstytucyjny wzorców kontroli.

1.2. Po drugie, mój sprzeciw budzi również istotne ograniczenie przedmiotu kontroli. Uważam bowiem, że należało merytorycznie rozpoznać także pozostałe zarzuty wobec art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty i § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.

1.2.1. Trybunał Konstytucyjny, uzasadniając umorzenie postępowania w odniesieniu do wszystkich powyższych przepisów, stwierdził, że stawiane na ich tle zarzuty pominięcia ustawodawczego nie są właściwie adresowane (są „bezzprzedmiotowe”; por. cz. III, pkt 4.1, 4.2 i 4.4 uzasadnienia wyroku). Tylko w jednym wypadku

podpowiedział *expressis verbis* skarżącym, jaki powinien być ich właściwy przedmiot – w jego opinii, wątpliwości co do braku dostępu do akt postępowania unieważnieniowego powinny być skierowane do § 107 rozporządzenia MEN z 2007 r. (por. cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia wyroku).

Dodatkowo, jeżeli chodzi o zarzut braku prawa do wysłuchania, podnoszony przez skarżących na tle § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r., Trybunał kategorycznie stwierdził (bez dalszych wyjaśnień), że dotyczy on „zaniechania prawodawczego, którego TK nie może kontrolować”, a argumenty skarżących mają „charakter propozycji legislacyjnej i wymagają interwencji prawodawczej” (która zresztą nastąpiła w 2015 r. – por. cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia wyroku). Podobna teza (choć nieco łagodniej sformułowana) pojawiła się także w kontekście zarzutu braku instancyjnej kontroli decyzji o unieważnieniu egzaminu (por. cz. III, pkt 4.3 uzasadnienia wyroku).

Powyższe argumenty uważam za nieprzekonujące.

1.2.2. Jeżeli chodzi o konieczność właściwego adresowania zarzutów dotyczących pominięć ustawodawczych, to należy przypomnieć, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wymogu tego nie wolno absolutyzować.

Z jednej strony, skarżący, stawiając zarzut pominięcia ustawodawczego, „nie może domagać się (...) wprowadzenia nowego zakresu normowania, byłaby to bowiem skarga konstytucyjna na zaniechanie prawodawcze. Powinien natomiast podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy, skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej zastosowania, to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw” (postanowienie z 8 września 2009 r., sygn. Ts 95/08, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 398). Wybierając przedmiot zarzutu pominięcia ustawodawczego, skarżący musi wskazać taki przepis, którego treść wykazuje „jakościową tożsamość” (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) do treści pominiętych (jego zdaniem) norm (por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52, a z najnowszego orzecznictwa np. wyroki z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40 i 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60; postanowienie z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123). Przy ocenie „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i materii unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: „zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i usurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienie z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; teza podtrzymana m.in. we wspomnianym postanowieniu o sygn. SK 7/14).

Równocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny dostrzegał, że wskazanie przez skarżącego jako przedmiotu zaskarżenia „jednostki redakcyjnej o zbyt wąskim zakresie unormowania nie ma przesądzającego charakteru, gdyż – co do zasady – z punktu widzenia techniki prawodawczej «pominięta» materia nie musi zostać wpisana do konkretnej [zakwestionowanej przez skarżącego] jednostki redakcyjnej danego przepisu” (wyrok z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110; teza podtrzymana w wyroku z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100). *Implicite* uznał więc, że skarżącemu przysługuje pewna (niewielka) swoboda wyboru przepisu, wobec którego formułuje on zarzut pominięcia prawodawczego.

Przekładając powyższe ustalenia na warunki niniejszej sprawy, należy stwierdzić, co następuje:

Skarżący nie mieli możliwości skierowania zarzutu braku kontroli instancyjnej decyzji w sprawie unieważnienia egzaminu maturalnego do innego przepisu niż art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty, ponieważ żadna inna jednostka redakcyjna tej ustawy nie reguluje kwestii trybu odwoławczego (administracyjnego czy sądowego) od wyników egzaminu. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty nie tylko zamyka drogę do sądu administracyjnego, ale także stanowi, że decyzja w sprawie wyników egzaminów (w tym maturalnych) jest „ostateczna”. To właśnie ten element zaskarżonego przepisu (niedostrzeżony przez Trybunał Konstytucyjny) pozwala na dostrzeżenie jego związku treściowego z zarzutem braku kontroli instancyjnej decyzji w sprawie unieważnienia egzaminu maturalnego (por. cz. III, pkt 4.3 uzasadnienia wyroku). „Ostateczność” oznacza bowiem także brak możliwości zaskarżenia decyzji do organów pozasądowych (w tym wypadku – organów administracji oświatowej nadrzędnych nad dyrektorem OKE, przy czym należy zwrócić uwagę, że działa on w porozumieniu z dyrektorem CKE – por. § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

Jeżeli chodzi o zarzut braku dostępu do akt sprawy, to trzeba podkreślić, że skarżący nie występowali o dostęp do własnych arkuszy egzaminacyjnych (co jest gwarantowane na mocy § 107 rozporządzenia MEN z 2007 r.), lecz domagali się wglądu także do innych dokumentów, na podstawie których zarzucono im niesamodzielne rozwiązanie zadań maturalnych (w tym do arkuszy egzaminacyjnych innych osób, protokołów ustaleń ekspertów itd.). Procedura stwierdzania niesamodzielności egzaminu maturalnego po zakończeniu tego egzaminu w stanie

prawnym, na tle którego złożono skargi konstytucyjne, była regulowana wyłącznie w § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. Przy założeniu, że dostęp do akt sprawy powinien być koniecznym elementem tej procedury, przepis ten jest właściwym miejscem do uregulowania tej kwestii, a regulowana w nim materia wykazuje dostateczne podobieństwo do postulowanej przez skarżących. Nie można więc twierdzić, że przedmiotem tak postawionego zarzutu może być wyłącznie § 107 rozporządzenia MEN z 2007 r. – istnieje bowiem w tym zakresie także inna możliwość, której nie można wykluczyć.

Podobnie przedstawia się kwestia braku prawa do wysłuchania. Należy uznać, że także to prawo powinno być elementem procedury stwierdzenia niesamodzielności egzaminu maturalnego po zakończeniu tego egzaminu, normowanej w § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. W tym wypadku nie ma żadnej alternatywy, ponieważ żaden z przepisów rozporządzenia nie reguluje prawa do wysłuchania na żadnym etapie sprawdzania prac maturalnych – § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. pozostaje więc w stosunkowo największym związku treściowym ze stawianym zarzutem.

1.2.3. Niezależnie od powyższego błędna jest – moim zdaniem – ocena, że brak prawa do wysłuchania i brak instancyjnej kontroli decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego stanowią zaniechanie prawodawcze (por. cz. III, pkt 4.1 i cz. III, pkt 4.4 uzasadnienia wyroku).

Wobec lakoniczności uzasadnienia wyroku, trudno jest polemizować z powodami, które skłoniły Trybunał Konstytucyjny do takiej kwalifikacji powyższych zarzutów (w uzasadnieniu wyroku nie ma bowiem jakiegokolwiek argumentacji w tym względzie, a odróżnianie zaniechań od pominięć prawodawczych jest kwestią dosyć kontrowersyjną i wymaga szczegółowej analizy *ad casum*).

W ślad za dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego (por. zwłaszcza podsumowanie w powołanym już postanowieniu o sygn. SK 7/14), na potrzeby tej sprawy można przyjąć, że zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji:

– jakościowej tożsamości (a przynajmniej – daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w nim uwzględnionej i (równocześnie)

– konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych konkretnie w sposób wskazany przez skarżących (przy czym ze względu na specyfikę postępowania w sprawach skarg konstytucyjnych, musi on wynikać z przepisów formułujących prawa lub wolności konstytucyjne, które zostały przez to pominięcie naruszone w odniesieniu do skarżących).

Moim zdaniem, wszystkie te warunki są spełnione. Jak ustalono wyżej, istnieje adekwatna relacja treściowa między brakiem kontroli instancyjnej i prawem do wysłuchania a (odpowiednio) art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty i § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. Skarżący wnoszą zaś o uznanie niekompletności tych przepisów z uwagi na ich konstytucyjne prawa podmiotowe, przyporządkowane do odpowiednich przepisów Konstytucji.

Odnosząc się do stawianego skarżącym zarzutu, że ich argumenty mają charakter „propozycji legislacyjnej” i wymagają „interwencji prawodawczej” (por. cz. III, pkt 4.1 *in fine*), uważam, że kwestie te w ogóle nie powinny mieć znaczenia dla oceny dopuszczalności orzekania.

Pominięcie prawodawcze ze swej istoty dotyczy „tego, czego ustawodawca nie unormował”, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą (por. np. cytowane orzeczenie o sygn. sygn. K 25/95; teza wielokrotnie powtarzana w dalszych orzeczeniach). Skutkiem wydania wyroku w tego typu sprawach jest więc pozytywna zmiana prawna (a nie usunięcie z systemu prawa konstrukcji wcześniej istniejących, lecz niezgodnych z Konstytucją). Postulatywny charakter zarzutów pominięcia prawodawczego jest zatem ich immanentną cechą charakterystyczną.

Niezależnie od powyższego, kwestia „samo wykonalności” wyroku Trybunału Konstytucyjnego sama w sobie nie może stanowić przesłanki oceny dopuszczalności orzekania w sprawach zaniechań ustawodawczych.

Zaczynając od argumentów formalnych, należy wskazać, że brak ku temu podstaw prawnych, skoro wymogu takiego nie przewidują przepisy dotyczące dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Nawiązuje on natomiast do przesłanki funkcjonalnej pytań prawnych (konieczności wykazania bezpośredniego wpływu wyroku Trybunału Konstytucyjnego na rozstrzygnięcie sądu pytającego – w tym zakresie por. np. moje zdanie odrębne do postanowienia z 18 lutego 2015 r., sygn. P 48/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 22), charakterystycznej jednak wyłącznie dla tak inicjowanych postępowań (nie można więc jej ekstrapolować na skargi konstytucyjne).

Taka koncepcja rodzi jednak także zastrzeżenia merytoryczne – w praktyce uniemożliwiałaby bowiem kwestionowanie w skargach konstytucyjnych pominięć prawodawczych (por. niżej) w uchylonych przepisach. Tymczasem ani dotychczasowa praktyka Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyroki z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40 i 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123), ani ustawa o TK nie dają podstaw do przyjęcia, że dopuszczalność badania pominięć prawodawczych w skargach konstytucyjnych powinna być traktowana bardziej rygorystycznie niż w innych rodzajach postępowań.

1.3. Na zakończenie oceny formalnej strony wyroku Trybunału Konstytucyjnego, chcę zasygnalizować jeszcze trzy wątpliwości ogólne.

Po pierwsze, przyczyny umorzenia postępowania co do art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty oraz innych wzorców kontroli niż art. 45 ust. 1 Konstytucji w uzasadnieniu wyroku nie zostały w ogóle nazwane w kategoriach art. 39 ustawy o TK (por. cz. III, pkt 4 i 8 uzasadnienia wyroku; jedynie odnośnie do § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. wprost stwierdzono niedopuszczalność orzekania – por. cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia wyroku). Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest często w tym zakresie niejednoznaczne (por. np. wywoły dotyczące art. 2 Konstytucji – cz. III, pkt 8.1 uzasadnienia wyroku).

Po drugie, zawarta w uzasadnieniu argumentacja dotycząca umorzenia postępowania w zakresie dotyczącym art. 2, art. 47, art. 70 ust. 1 i art. 184 Konstytucji jest niespójna z sentencją orzeczenia. Przyczyną umorzenia postępowania w świetle art. 39 ustawy o TK mogą być tylko i wyłącznie trzy przesłanki: zbędność orzekania, niedopuszczalność orzekania lub utrata mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu. Stwierdzony przez Trybunał Konstytucyjny brak odpowiedniego związku treściowego między niektórymi wzorcami kontroli i zaskarżonymi przepisami obliguje zaś do wydania wyroku merytorycznego, orzekającego o nieadekwatności wzorców kontroli (w formule „nie jest niezgodny”).

Po trzecie, w sentencji wyroku jako podstawę umorzenia wskazano także utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów (tj. art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK), co dotyczy – jak się wydaje – tylko § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. Przyczyny takiego stanu rzeczy nie zostały jednak ujawnione – Trybunał Konstytucyjny we wstępnej części uzasadnienia wyroku (dominującej pod względem objętości) dokonał wprawdzie analizy zmian stanu prawnego, lecz nie wywiódł z niej wprost żadnych wniosków w kontekście dopuszczalności rozpoznania sprawy (por. cz. III, pkt 2 i 3 uzasadnienia wyroku). W wyroku brakuje w szczególności odpowiedzi na pytanie, czy orzekanie o § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. nie było konieczne w drodze wyjątku ze względu na potrzebę ochrony praw i wolności skarżących (tj. na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK).

## 2. Ocena konstytucyjności art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty.

2.1. Uważam, że brak kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 47, art. 70 ust. 1 i art. 184 Konstytucji. Za koniecznością wprowadzenia możliwości weryfikacji tych aktów w obydwu wypadkach przemawiają podobne względy, tj. potrzeba ochrony praw abiturientów. Ze względu na zakres sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, skoncentruję się przede wszystkim na kwestii dopuszczalności ograniczenia prawa do sądu.

2.2. W świetle uzasadnienia wyroku (por. cz. III, pkt 7.5 – 7.8) podstawą stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny zgodności art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty z art. 45 ust. 1 Konstytucji były (kolejno) następujące założenia:

– decyzja w sprawie unieważnienia egzaminu maturalnego nie jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji;

– „procedura sądowa nie jest odpowiednia do weryfikacji prawidłowości unieważnienia pracy z powodu niesamodzielności rozwiązywania zadań stwierdzonej w toku sprawdzania prac”, ponieważ wymaga to wiedzy eksperckiej (posiadanej przez wykwalifikowanych egzaminatorów);

– samodzielne rozwiązanie zadań egzaminacyjnych jest elementem wyniku egzaminu, a wyniki egzaminu nie podlegają weryfikacji sądowej;

– otwarcie drogi sądowej mogłoby powodować zagrożenia dla porównywalności wyniku egzaminu i nieograniczone możliwości jego prawnego kwestionowania;

– zasada braku sądowej kontroli decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego została utrzymana pomimo nowelizacji ustawy o systemie oświaty w 2015 r.

Ustosunkuję się do wszystkich tych argumentów, choć – moim zdaniem – na szczegółowe rozważenie zasługują wśród nich jedynie dwa pierwsze.

2.3. Pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie jest precyzyjnie i wyczerpująco zdefiniowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Pogłębiając omówienie dotychczasowego dorobku judykatury w tym względzie, zawarte w uzasadnieniu komentowanego wyroku (por. cz. III, pkt 7.5 uzasadnienia wyroku), chciałbym zwrócić szczególną uwagę na materialne elementy definicji „sprawy”. Relewantne w tym kontekście są zwłaszcza następujące, reprezentatywne tezy dotychczasowych wyroków:

– „Istotą «rozpatrzenia sprawy» [przez sąd] jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki. (...)«sprawa» w rozumieniu powoływanego przepisu



konstytucyjnego to określone zadanie sądu polegające na prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego, celem wydania indywidualnej normy rozstrzygającej o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu (adresata). Bez znaczenia dla konstytucyjnego rozumienia pojęcia «sprawy» i jej «rozpatrzenia» jest to, jaki charakter ma «sprawa» podlegająca kwalifikacji prawnej sądu, co wiąże się z naturą stanu faktycznego; jego elementami mogą być działania ludzkie, zdarzenia przyrodnicze, ale także np. rozstrzygnięcia indywidualne i konkretne uprawnionego (kompetentnego) organu. Istotne jest, że wszystkie elementy stanu faktycznego dotyczą sprawy konkretnej i tworzą pewną całość związaną z podmiotem, którego uprawnienia lub obowiązki będą określone w wyniku kwalifikacji prawnej stanu faktycznego” (wyrok z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63);

– pod względem przedmiotowym „sprawy” obejmują „rozstrzygnięcie o prawach danego podmiotu”, wówczas gdy „jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku” (teza ta pojawiła się po raz pierwszy w wyroku z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109);

– prawo do sądu przysługuje „niezależnie od tego, czy podmioty toczące spór są powiązane rzeczywiście stosunkiem materialnoprawnym, czy też – wbrew twierdzeniom jednej ze stron sporu – żaden stosunek materialnoprawny w danym przypadku nie istnieje” (teza z wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; podtrzymana w kolejnych orzeczeniach).

Trybunał Konstytucyjny przyjął, że ocenianie samodzielności egzaminu maturalnego, polegające na porównaniu udzielonych odpowiedzi z wzorcowymi rozwiązaniami zadań, ze swojej istoty „nie kreuje” sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (por. cz. III, pkt 7.4 i 7.5). Rozumowanie to budzi moje zastrzeżenia z dwóch względów.

Po pierwsze, teza o wyjątkowej specyfice decyzji co do samodzielności egzaminu maturalnego jako materii z założenia „pozasądowej” jest nie do utrzymania, zważywszy że w systemie prawa polskiego znane są mechanizmy sądownoadministracyjnej kontroli aktów ustalających wynik innych egzaminów państwowych. Przykładami mogą być funkcjonujące od 2009 r. odwołania od uchwał komisji egzaminacyjnych II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości w sprawie wyniku prawniczych egzaminów zawodowych (por. art. 78h ust. 11 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2015 r. poz. 615; art. 74h § 11 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, Dz. U. z 2014 r. poz. 164, ze zm.; art. 36<sup>8</sup> ust. 11 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2015 r. poz. 507 i art. 31h ust. 18 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz. U. z 2015 r. poz. 790). Pozwalają one m.in. na szczegółową weryfikację sądową zarzutu niesamodzielności prac egzaminacyjnych (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego – dalej: NSA – z: 12 lutego 2013 r., sygn. akt II GSK 2169/11 i II GSK 2194/11).

Uważam, że ustalenie *ex post* niesamodzielności egzaminu maturalnego i zawodowych egzaminów prawniczych należy traktować jako sytuacje rodzajowo zbliżone. Wymagają one przeprowadzenia podobnego rozumowania (ustalenie stanu faktycznego, polegającego na ponadprzeciętnym i nieprzypadkowym podobieństwie nieprawidłowych rozwiązań), przy zachowaniu odpowiednich wymogów proceduralnych (np. co do terminów, kwalifikacji osób sprawdzających prace, dokumentowania procesu oceniania itd.). Nie ma przy tym większego znaczenia, że w tym pierwszym wypadku przedmiotem egzaminu są materie sądowi obce, wymagające „wiadomości specjalnych” (np. z chemii), a w drugim – znane (na zasadzie *iura novit curia*). Standard dostępu do sądu w obydwu wypadkach powinien być podobny.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny nie połączył wątpliwej tezy o specyficznym charakterze decyzji w sprawie niesamodzielności egzaminu maturalnego ze wskazanymi wyżej cechami „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (argument ten ma więc charakter autonomiczny i w tym sensie abstrahuje od dotychczasowego dorobku judykatury).

Moim zdaniem, należało w tym zakresie podzielić stanowisko skarżących i Rzecznika Praw Obywatelskich. Zdyskwalifikowanie pracy maturalnej z powodu jej niesamodzielności ma wpływ na realizację praw podmiotowych abiturientów o charakterze konstytucyjnym (zwłaszcza w sferach wskazanych przez skarżących, tj. w zakresie prawa do edukacji i do ochrony dobrego imienia). Stronami sporu w tym zakresie są organy władzy publicznej *sensu largo* (dyrektor OKE, działający w porozumieniu z dyrektorem CKE – por. § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.) oraz podmiot prywatny (abiturient). Istnieje konieczność rozstrzygnięcia tego sporu przez bezstronny i niezawisły sąd. Nawet gdyby istniały w tym zakresie wątpliwości, na mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji należałoby je przesądzić na rzecz przyznania drogi sądowej (por. np. wyrok z 3 lipca 2008 r., sygn. K 38/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 102).

2.4. Zaprezentowany przez Trybunał Konstytucyjny argument o „nieodpowiedniości” procedur sądowych do weryfikacji decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego całkowicie pomija, że skarżący domagają się poddania tej kwestii kognicji sądów administracyjnych, które co do zasady badają jedynie, czy kwestionowane akty

są zgodne z prawem (legalność; taki ograniczony zakres ich żądań został podkreślony przez ich pełnomocnika na rozprawie 3 czerwca 2015 r.).

W warunkach niniejszej sprawy, wymierzenie sprawiedliwości polegałoby więc jedynie na zweryfikowaniu, czy decyzja o unieważnieniu egzaminu maturalnego została wydana zgodnie z obowiązującymi procedurami (inną sprawą jest, że procedury te są i były niewystarczające – por. niżej). Prawo do sądu nie obejmowałoby w tym wypadku – jak sugeruje się w uzasadnieniu wyroku – oceny, czy wykwalifikowani egzaminatorzy dokonali trafnych lub nietrafnych ustaleń co do samodzielności badanych prac. Służyłoby natomiast ustaleniu prawidłowości formalnej tej decyzji, np. tego, czy była ona wydana przez kompetentny organ, czy przeprowadził on konieczne postępowanie wyjaśniające, czy decyzja zawiera wymagane elementy, czy zachowane zostały terminy jej wydania, czy zapewniono odpowiednie formy udziału w postępowaniu osobom zainteresowanym itd. W takim kształcie byłaby to dosyć typowa sprawa administracyjna.

Odmienne, niż zdaje się sugerować Trybunał Konstytucyjny (por. cz. III, pkt 7.5 uzasadnienia wyroku *in fine*), uważam, że sądy administracyjne dysponują odpowiednimi instrumentami, pozwalającymi na dokonanie rzetelnych ustaleń w tym zakresie (potwierdza to także praktyka w zakresie weryfikacji niesamodzielności prawniczych egzaminów zawodowych – por. przytoczone wyżej orzeczenia NSA). W trakcie postępowania sądowno-administracyjnego strony nie tylko przedstawiają swoje stanowisko na piśmie w skardze i odpowiedzi na skargę (załączając stosowne dowody), ale – także podczas – rozprawy „zgłaszają ustnie swoje żądania i wnioski oraz składają wyjaśnienia”, a ponadto mogą „wskazywać podstawy prawne i faktyczne swych żądań i wniosków” (por. art. 106 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.). Dodatkowo sąd może „z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie” (por. art. 106 § 3 p.p.s.a.). Nie ma przeszkód, aby zasady te stosować także w sprawach legalności decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego.

2.5. To, jaki charakter ma samodzielne rozwiązanie zadań maturalnych w kategoriach ustawowych (czy jest elementem formalnym czy merytorycznym wyniku egzaminu itd.), nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ praw konstytucyjnych nie należy interpretować przez pryzmat rozwiązań (konstrukcji) ustawowych.

Ewentualna niespójność stanu prawnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z innymi rozwiązaniami z ustawy o systemie oświaty może co najwyżej spowodować wydanie postanowienia sygnalizacyjnego na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o TK, nie powinna natomiast być argumentem stosowanym w toku oceny zaskarżonego przepisu.

W ramach komentarza dla (nieproporcjonalnie obszernych) ustaleń na ten temat, zawartych w uzasadnieniu wyroku (por. cz. III, pkt 7), chciałbym zauważyć, że sądy administracyjne patrzą na tę kwestię zupełnie inaczej niż Trybunał Konstytucyjny, tj. uważają kwestię samodzielności za warunek formalny, a nie element wyniku egzaminu. Zazwyczaj zaś przedmiotem orzekania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest taka treść przepisu, jaka została ustalona w toku jego stałej, powszechnej i powtarzanej wykładni sądowej (wszystkie te warunki muszą być spełnione kumulatywnie – por. np. postanowienie z 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115). W uzasadnieniu wyroku (por. cz. III, pkt 7) nie przedstawiono w sposób przekonujący powodów odstąpienia od tej utrwalonej praktyki.

2.6. Teza o praktycznym ryzyku otwarcia „w zasadzie nieograniczonej możliwości prawnego kwestionowania «wyniku egzaminu»” w razie uwzględnienia skarg konstytucyjnych nie ma uzasadnienia w ich treści. Raz jeszcze trzeba podkreślić (co Trybunał Konstytucyjny zresztą też wielokrotnie czynił – por. np. cz. III, pkt 6.2 uzasadnienia wyroku), że niniejsza sprawa dotyczy wyłącznie unieważniania egzaminu maturalnego *ex post* przez dyrektora OKE. Orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonych rozwiązań nie powodowałoby automatycznie wzruszalności innych typów rozstrzygnięć egzaminacyjnych, w tym zwłaszcza co do adekwatności wystawionej oceny merytorycznej.

Nawet zaś gdyby ustawodawca uznał (kierując się np. zasadą równości), że skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinien być szerszy, niż to wynika z jego sentencji, i wprowadził kontrolę sądową wszystkich elementów wyniku egzaminu maturalnego, nie powodowałoby to – moim zdaniem – „wtórnej” niekonstytucyjności.

2.7. Utrzymanie przez ustawodawcę w obecnych przepisach dotychczasowej niezaskarżalności decyzji o unieważnieniu egzaminu także nie jest dowodem na konstytucyjność art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty.

Większość ustaw jest w Polsce wielokrotnie nowelizowana, a niekonstytucyjne przepisy utrzymywane są przez ustawodawcę w systemie prawnym przez lata – także po wydaniu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny (por. np. ignorowanie zaleceń Trybunału Konstytucyjnego wynikających z kolejnych spraw dotyczących ogródków

działkowych, omówionych w wyroku z 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78 oraz coroczne *Informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*).

Okoliczność tę należało oczywiście odnotować, lecz wyciągając z niej zgoła inny wniosek – że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego będzie dotyczyło nie tylko sytuacji z przeszłości dotyczącej wąskiej grupy skarżących, lecz problemu nadal aktualnego.

2.8. Podobne argumenty przesądzają – moim zdaniem – o potrzebie zapewnienia kontroli decyzji w sprawie unieważnienia egzaminów maturalnych także na etapie przedsądowym, przy czym musi to wynikać z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Z punktu widzenia ekonomiki procesowej wskazane jest, aby możliwa była autokorekta tych rozstrzygnięć przez organy egzaminacyjne (choć niekoniecznie w formie dewolutywnej). Skarga do sądu administracyjnego powinna mieć charakter subsydiarny, tj. przysługiwać pod warunkiem wyczerpania możliwości postępowania przed organami oświatowymi.

2.9. Nie dostrzegam żadnych racji konstytucyjnych, które pozwalałyby uznać, że brak kontroli (instancyjnej i sądownoadministracyjnej) decyzji o unieważnieniu egzaminów maturalnych jest uzasadniony. Nie widzę też dla tego rozwiązania żadnych podstaw w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który reguluje przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności.

Moim zdaniem, art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty nie spełnia standardu konstytucyjnego. Z jednej strony, zawiera niedopuszczalny zakaz dostępu do sądu administracyjnego w sprawie, która w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga rozstrzygnięcia sądowego. Z drugiej zaś, nie przewiduje możliwości instancyjnej kontroli decyzji o unieważnieniu egzaminu, co jest niezgodne z art. 78 Konstytucji.

### 3. Ocena konstytucyjności § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.

Trybunał Konstytucyjny z powodów formalnych nie wypowiedział się na temat zgodności z Konstytucją § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. Choć zdanie odrębne w tego typu sytuacjach powinno zasadniczo ograniczać się do polemiki z przyczynami umorzenia postępowania (por. wyżej), chciałbym jednak krótko zasygnalizować moje stanowisko merytoryczne w tej sprawie.

Także w tym wypadku uważam, że argumenty podniesione w skargach konstytucyjnych zasługują na uwzględnienie. Brak jakiegokolwiek możliwości udziału osób pomówionych o niesamodzielne rozwiązanie zadań egzaminacyjnych w postępowaniu w sprawie unieważnienia egzaminów maturalnych sprowadza je do roli biernych przedmiotów tego postępowania.

Moim zdaniem, skutkiem tego jest nie tylko ograniczenie praw informacyjnych (por. art. 51 ust. 4 Konstytucji) i zamknięcie możliwości ochrony prawa do dobrego imienia i prawa do edukacji (por. art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 47, art. 70 ust. 1 i 184 Konstytucji). Sytuację tę należy także rozpatrywać w kategoriach naruszenia godności abiturientów (por. art. 30 Konstytucji), której poszanowanie i ochrona są obowiązkiem władz publicznych.

Z powyższych powodów zgłoszenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.

#### **Zdanie odrębne**

sędzi TK Teresy Liszcz  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. SK 29/13

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 TK w sprawie o sygn. SK 29/13.

Wyrokiem tym Trybunał uznał, że art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa oświatowa), który wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ustanawiającym prawo każdego do sądu.

Nie zgadzam się z tym wyrokiem. Uważam bowiem, że zdający powinien mieć w takiej sytuacji prawo odwołania się od decyzji o unieważnieniu egzaminu, włącznie z prawem skargi do sądu administracyjnego. Pozbawienie go tego prawa narusza, według mnie, co najmniej art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1. Trybunał uznał, że ocena samodzielności rozwiązania zadania egzaminacyjnego nie jest „elementem formalnym egzaminu”, lecz stanowi „element merytoryczny «wyniku egzaminu»”. „Wynik egzaminu”, zdaniem TK, jest „przedmiotem jednej oceny, której integralnym składnikiem jest ocena samodzielności rozwiązania zadań”. Dalej Trybunał stwierdził, że „oceny”, polegające na rozstrzygnięciu przez pedagoga o niesamodzielności rozwiązywania zadań egzaminacyjnych stwierdzanej *ex post* (...) nie kreuje «sprawy» w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Procedura sądowa, zdaniem TK, nie jest adekwatna do weryfikacji prawidłowości unieważnienia pracy z powodu niesamodzielności rozwiązywania zadań, stwierdzonej w toku sprawdzania prac, stanowiącej składnik wyniku egzaminu. Uznanie „wyniku egzaminu” za sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji przeczłobyby *de facto* ciężar decyzyjny co do oceny wiedzy abiturienta i samodzielności jego pracy z nauczycieli-egzaminatorów, dysponujących wiedzą merytoryczną oraz odpowiednio przeszkolonych, na biegłych sądowych, którzy takim rygorom nie podlegają.

W rozpatrywanej sprawie istotne jest orzecznictwo sądów administracyjnych, a w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA, inaczej niż Trybunał w niniejszej sprawie, rozróżnia dwa rodzaje warunków, które musi spełnić abiturient, aby zdać egzamin maturalny. Pierwszy, to warunki formalne (inaczej wstępne), mające zapewnić przeprowadzenie egzaminu w sposób uczciwy i jednakowy dla wszystkich zdających, do których zalicza się samodzielne rozwiązanie zadań. Drugi, to warunek materialny, którym jest wykazanie się wiedzą wystarczającą do otrzymania z każdego przedmiotu określonej liczby punktów. Wypełnienie obu tych warunków składa się na „wynik egzaminu”. Ocena spełnienia obu warunków ma jednak, zdaniem NSA, charakter czynności materialno-technicznych. Ustalenie, że zadanie zostało rozwiązane niesamodzielnie, jest tylko stwierdzeniem stanu faktycznego. Unieważnienie egzaminu z powodu, stwierdzonej *ex post*, niesamodzielności rozwiązania zadania nie ma cech decyzji administracyjnej ani innej czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczącej uprawnień lub obowiązków jednostki wynikających z przepisów prawa (nie kreuje statusu prawnego) i dlatego nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego (zob. postanowienia NSA z: 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 803/12, 14 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 2644/12 i 16 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 2654/12).

Dla ustalenia linii orzeczniczej sądów administracyjnych nie mają praktycznego znaczenia te nieliczne – moim zdaniem trafne – wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych, które uznają, że pojęcie wyniku egzaminu nie obejmuje unieważnienia egzaminu (w szczególności z powodu stwierdzonej *ex post* niesamodzielności rozwiązania zadań) i że wobec tego do decyzji o unieważnieniu egzaminu nie stosuje się przepisu art. 9c ust. 2a ustawy oświatowej, wyłączającego skargę do sądu administracyjnego na wynik egzaminu (zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 621/10).

2. Fundamentalną kwestią dla rozstrzygnięcia problemu zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji zaskarżonego przepisu jest to, czy unieważnienie egzaminu jest sprawą w rozumieniu tego postanowienia Konstytucji. Należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny traktuje prawo do sądu jako jedno z fundamentalnych praw człowieka, gwarantujące realizację innych („materialnych”) praw i wolności konstytucyjnych. Z tego względu uznaje, że należy szeroko interpretować pojęcie sprawy z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W jednym ze swoich wyroków Trybunał uznał, że to pojęcie obejmuje „wszelkie sytuacje, bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się kwestia konieczności rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku” (wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Mając na uwadze takie rozumienie pojęcia „sprawy”, należy podkreślić, że o unieważnieniu egzaminu maturalnego decyduje okręgowa komisja egzaminacyjna, która jest organem państwowym, działającym na podstawie ustawy, wyposażonym w ustawowo określone kompetencje władcze. Unieważnienie egzaminu jest jednostronnym, władczym rozstrzygnięciem tego organu, decydującym o istotnych prawach jednostki, w szczególności o możliwości korzystania z prawa do nauki, zagwarantowanego w art. 70 Konstytucji. Zgodnie z art. 70 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do nauki, zaś art. 70 ust. 4 Konstytucji zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, także na poziomie wyższym.

Zgodnie z art. 169 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.), podstawę przyjęcia na studia stanowią wyniki egzaminu maturalnego. Unieważnienie egzaminu maturalnego z przedmiotu obowiązkowego oznacza, że abiturient nie zdał egzaminu maturalnego i nie może ubiegać się o przyjęcie na jakiegokolwiek studia wyższe, zaś unieważnienie egzaminu z przedmiotu nieobowiązkowego (uwidocznione na świadectwie maturalnym w postaci wyniku 0% z tego przedmiotu) oznacza niemożność ubiegania się o przyjęcie na niektóre kierunki studiów.

Do tego trzeba dodać, że zarzut dopuszczenia się nieuczciwości przy zdawaniu egzaminu godzi w cześć i dobre imię zdającego, chronione przez art. 47 Konstytucji.

Decyzja o unieważnieniu egzaminu jest, a w każdym razie powinna być, poprzedzona przeprowadzeniem różnego rodzaju czynności wyjaśniających, w tym wysłuchaniem abiturienta podejrzanego o niesamodzielne rozwiązanie zadania. Obowiązkiem państwa (powołanych przez nie organów) jest takie zorganizowanie egzaminu, aby tego rodzaju niedozwolone praktyki jak odpisywanie (ściągnięcie) nie były możliwe, albo przynajmniej bardzo utrudnione. Jeżeli jednak egzaminator dojdzie do wniosku, że doszło do takiej niedozwolonej pomocy osoby trzeciej albo samopomocy przy zdawaniu egzaminu, to abiturient powinien zostać poinformowany o tym oraz o podstawach (przyczynach) stwierdzenia *ex post* niesamodzielności w rozwiązywaniu zadania egzaminacyjnego. Powinien też mieć możliwość swoistej ekskulpacji, tzn. wykazania, że stwierdzona identyczność czy daleko idące podobieństwo (błędnych) odpowiedzi wynikała nie z niedozwolonej (samo)pomocy, lecz na przykład z korzystania z tego samego, nierzetelnego, źródła wiedzy. Mankamentem stosowanej w praktyce metody ustalania niesamodzielności rozwiązania zadania na podstawie powtarzania się tych samych błędów jest to, że nie pozwala ona wykrywać niesamodzielnego rozwiązania, gdy jest ono prawidłowe.

Unieważnienie egzaminu na gruncie obowiązujących przepisów i stosowanej powszechnie praktyki jest *sui generis* sankcją o zobiektywizowanym charakterze. Staje się przy tym w istocie odpowiedzialnością zbiorową, ponieważ nawet wykazanie, że jeden lub większa liczba zdających odpisała rozwiązanie od jednej osoby, która nie była tego świadoma, nie ratuje tej (niewinnej) osoby przed unieważnieniem jej egzaminu.

Moim zdaniem, nie ulega wątpliwości, że unieważnienie egzaminu jest rozstrzygnięciem formalnym, które nie może być traktowane jako składnik „wyniku egzaminu”. Właściwie rozumiany wynik egzaminu oznacza ocenę poziomu wiedzy abiturienta z poszczególnych przedmiotów, a unieważnienie egzaminu oznacza odstępianie od tej merytorycznej oceny. O ile nieracjonalne byłoby domaganie się zewnętrznej, w tym sądowej, kontroli merytorycznego oceniania rozwiązania zadań egzaminacyjnych, o tyle taką kontrolę w stosunku do władczego, formalnego rozstrzygnięcia, jakim jest unieważnienie egzaminu, uważam za możliwą (jest tak w sprawach przed sądami administracyjnymi w odniesieniu do egzaminów korporacji prawniczych, np. adwokackiego) i konieczną, z uwagi na skutki tego rozstrzygnięcia w sferze konstytucyjnych praw jednostek. Gdy chodzi o charakter prawny tego rozstrzygnięcia, uważam, że jest to inny akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.), a sądem właściwym do jego kontroli, na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest sąd administracyjny.

To moje zdanie odrębne nie jest wyrazem pobłażania dla zdarzającej się nieuczciwości zdających egzamin. Przeciwnie, uważam, że w naszym kraju jest wciąż za dużo tolerancji, a niekiedy wręcz swoistego podziwu dla wszelakiej maści cwaniactwa, nawet połączonego z oszustwami. Jednakże nie można ich zwalczać przy pomocy arbitralnych rozstrzygnięć, niepodlegających żadnej zewnętrznej kontroli, oraz stosowania odpowiedzialności zbiorowej.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Piotra Tulei  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 29/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. SK 29/13.

1. W niniejszej sprawie problem konstytucyjny dotyczy braku sądowej kontroli rozstrzygnięcia dyrektora Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej (dalej: OKE) o unieważnieniu egzaminu maturalnego. Dokonanie kontroli konstytucyjności zaskarżonego art. 9c ust. 2a ustawy dnia z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o.) z perspektywy ewentualnego naruszenia prawa do sądu wymaga uprzedniej analizy instytucji egzaminu maturalnego.

Egzamin maturalny ma charakter szczególny na tle całokształtu systemu weryfikacji wiedzy w ramach systemu edukacji powszechnej. W obowiązującym systemie nauczania dają się bowiem wyróżnić dwie kategorie egzaminów, które charakteryzują się odmiennym statusem prawnym.

Pierwsza kategoria dotyczy weryfikacji wiedzy oraz późniejszej klasyfikacji ucznia, przeprowadzanej w związku z ukończeniem szkoły podstawowej oraz szkoły na poziomie gimnazjalnym. W obydwu wypadkach egzamin taki jest elementem obowiązkowego systemu nauczania, w ramach którego każdy zobowiązany jest do pobierania nauki aż do ukończenia osiemnastego roku życia (art. 70 ust. 1 Konstytucji). W konsekwencji na organach

władzy publicznej spoczywa obowiązek takiego ukształtowania systemu edukacji, aby każdemu został zagwarantowany równy i powszechny dostęp do nauki, co ulega jeszcze wzmocnieniu koniecznością zapewnienia jej bezpośredniej dostępności, czego instrumentem jest obowiązek zapewnienia jej bezpłatnego charakteru (art. 70 ust. 2 Konstytucji).

Należy również wskazać, że – w wypadku omawianej kategorii egzaminów – na ostateczną klasyfikację przystępującego do nich ucznia ma wpływ nie tylko rezultat wynikający z samego egzaminu, ale również istotne są oceny końcowe z poszczególnych przedmiotów, wybranych przez ucznia w trakcie edukacji. O statusie parametrycznym ucznia rozstrzyga zatem nie tylko (nie wyłącznie) sam wynik uzyskany podczas zdawania egzaminu, ale również jego dokonania podczas uczęszczania do danego typu szkoły. Egzaminy te, znajdując się w obszarze szkolnictwa powszechnego, realizującego powszechny obowiązek edukacyjny, są zatem jednym, choć nie jedynym, elementem, który brany jest pod uwagę w końcowej klasyfikacji ucznia. W konsekwencji, w ramach systemu szkolnictwa powszechnego, przejście do kolejnych jego etapów, uzależnione jest w proporcjonalnej mierze od wyników egzaminu zewnętrznego, jak i od ocen uzyskanych w toku danego etapu kształcenia, a także spełnienia innych kryteriów, związanych z dodatkowymi cechami (np. zachowanie) lub osiągnięciami ucznia (np. realizowanie wolontariatu).

Wyniki tych egzaminów nie decydują o dalszej edukacji w taki sposób, jak wyniki egzaminu maturalnego. Co do zasady nie ograniczają one dostępu do danego rodzaju szkoły. W wypadku egzaminu po szkole podstawowej w ogóle nie decydują o wyborze rodzaju szkoły, gdyż wszyscy uczniowie kontynuują naukę w gimnazjum. W wypadku egzaminu gimnazjalnego, jego wynik i oceny ze świadectwa też co do zasady nie ograniczają dostępu do rodzaju szkoły. W szczególności uczeń może kontynuować naukę w liceum. W wypadku gorszego wyniku i ocen ograniczony zostaje jedynie wybór konkretnego gimnazjum czy liceum.

Zgodnie z art. 169 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.), podstawę przyjęcia na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie stanowią wyniki egzaminu maturalnego. To znaczy, że – w odróżnieniu od egzaminu (sprawdzianu) przeprowadzanego w ostatnim roku nauki w szkole podstawowej i egzaminu gimnazjalnego – egzamin maturalny jest (poza nielicznymi wyjątkami) jedynym miernikiem umiejętności ucznia, a oceny z tego egzaminu stanowią jedyną podstawę przyjęcia na studia. W związku z tym egzamin maturalny, jako sprawdzian wiedzy przeprowadzany w związku z ukończeniem etapu edukacji na poziomie powszechnym, powinien być traktowany jako element systemu upowszechniania dostępu do szkół, których ukończenie umożliwia dalsze kształcenie w szkołach wyższych (art. 1 pkt 7 u.s.o.), a także jako instrument dający możliwość zdobywania lub zmiany kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych (art. 1 pkt 8 u.s.o.).

Wynik egzaminu maturalnego wywiera skutek na trzech płaszczyznach. Po pierwsze, o ile jest pozytywny, przesądza w ogóle o możliwości podjęcia edukacji na poziomie wyższym. Po wtóre, o ile jest odpowiednio dobry, determinuje możliwość podjęcia studiów na danej uczelni, cieszącej się wysokim uznaniem, i w związku z tym przyjmującej kandydatów legitymujących się lepszymi lub najlepszymi wynikami. Po trzecie wreszcie, o ile abiturient zdawał w toku egzaminu maturalnego odpowiednio wybrane przedmioty, stanowi to o możliwości skutecznego wyboru danego kierunku studiów.

W rezultacie egzamin maturalny (uzyskane w jego toku wyniki) w sposób bezpośredni i całościowy warunkuje dostęp do szkolnictwa na poziomie wyższym.

Zgodnie z dyspozycją art. 70 ust. 4 Konstytucji, szkolnictwo wyższe także zostało objęte zasadą równego i powszechnego dostępu do wykształcenia. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1A/2007, poz. 8, „równość dostępu do wykształcenia jest szczegółową manifestacją ogólnej zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji (por. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003). W omawianym aspekcie równość oznacza, że każdy musi mieć jednakową szansę podjęcia nauki w szkole każdego szczebla i każdego typu, a zakazane są wszelkie prawne zróżnicowania o charakterze dyskryminacyjnym. Zasada równego dostępu do wykształcenia nie ma charakteru absolutnego, ale odstępstwa od niej muszą mieć podstawę w innych wartościach lub prawach konstytucyjnych”. Sama zaś „powszechność” nie może być odczytywana w ten sposób, że każdy, niezależnie od umiejętności i posiadanej wiedzy (talentu), ma gwarantowany dostęp do każdego szczebla wykształcenia. Działania wyrównawcze podejmowane przez władze publiczne powinny dotyczyć przede wszystkim nierówności i barier faktycznych, w tym finansowych, a nie samych wyników edukacyjnych, które z założenia odzwierciedlają rzeczywisty zasób wiedzy i umiejętności danej osoby. Celem i istotą tego prawa jest bowiem stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych, w tym także z uwzględnieniem edukacji na poziomie wyższym. Chodzi tu zatem o równość szans, a nie powszechny dostęp do efektów wykształcenia. Dostęp do wykształcenia nie jest równoznaczny z obowiązkiem zapewnienia każdemu „zdania matury”.

Należy wskazać, że regulacja konstytucyjna, mając na uwadze istotną doniosłość prawa do nauki, które współcześnie nabiera znaczenia szczególnego, wyznacza cztery podstawowe zasady określające możliwość skorzystania z tego prawa: równość i powszechność oraz w odniesieniu do szkolnictwa powszechnego, w odróżnieniu do edukacji na poziomie akademickim, także nieodpłatność oraz obowiązkowość. Celem i istotą prawa do nauki jest stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych, w tym także z uwzględnieniem edukacji na poziomie wyższym (zob. wyroki TK z: 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258; 2 lipca 2002 r., sygn. U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48).

Ustawodawca ma obowiązek takiego ukształtowania przepisów, by każda osoba miała realny dostęp do edukacji w zgodzie z własnymi predyspozycjami i umiejętnościami. Ograniczenie możliwości edukacji w danym typie placówek lub na danym kierunku nauczania może wynikać wyłącznie z niearbitralnych i niedyskryminacyjnych kryteriów, powinno zatem zależeć wyłącznie od talentów i kwalifikacji ucznia (zob. wyroki TK z: 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06; 24 września 2013 r., sygn. K 35/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 94).

Wynik egzaminu maturalnego decyduje o „przejściu” osoby z systemu szkolnictwa powszechnego do wyższego, a konkretnie, o tym, czy dana osoba będzie mogła podjąć naukę na danym kierunku studiów. Należy podkreślić, że w myśl art. 70 ust. 4 Konstytucji szkolnictwo wyższe także zostało objęte zasadą powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Egzamin maturalny jest jedynym egzaminem zewnętrznym, od którego jest uzależniony równy dostęp do nauki.

Z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do nauki uregulowanie egzaminu maturalnego ma charakter szczególny. Konstytucyjny status dostępu do nauki na poziomie szkolnictwa wyższego, ukształtowany na zasadach równości i powszechności, skutkuje koniecznością takiego uregulowania instytucji egzaminu maturalnego, aby jego przeprowadzanie było podporządkowane realizacji tych zasad i służyło operacjonalizacji samego prawa dostępu do edukacji na poziomie wyższym. Złożenie egzaminu maturalnego z wynikiem pozytywnym ma zatem gwarantować możliwość rozpoczęcia edukacji na poziomie akademickim w sposób równy wobec innych osób znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej oraz w zgodzie z zasadą powszechności.

2. Tak ukształtowane prawo podmiotowe ma charakter publiczny i podlega ochronie z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona prawa do nauki ma przede wszystkim chronić przed arbitralnym uniemożliwieniem osobie lub grupie osób ubiegania się o przyjęcie na uczelnię wyższą.

Zdanie egzaminu wymaga spełnienia dwóch rodzajów wymogów: formalnych (ukończenie szkoły średniej, przystąpienie na warunkach określonych w przepisach, postępowanie zgodnie z procedurą egzaminacyjną) i materialnych (udzielenie odpowiedzi, które podlegają ocenie według określonych kryteriów). Złożenie egzaminu maturalnego z wynikiem pozytywnym wymaga uwzględnienia dwóch rodzajów przesłanek. Po pierwsze, należy spełnić wymogi formalne, uzyskać stosowne rozliczenie związane z ukończeniem edukacji w szkole średniej (absolutorium), a także przystąpić do samego egzaminu na warunkach określonych w przepisach szczególnych oraz postępować w jego toku zgodnie z całokształtem procedury egzaminacyjnej. W ramach drugiej przesłanki, o charakterze materialnym, konieczne jest udzielenie odpowiedzi w przepisanej prawem formie, co następnie podlega ocenie przez wyspecjalizowane podmioty (przeszkolonych i umocowanych egzaminatorów), według określonych kryteriów weryfikacji tego typu prac.

Ocena pracy egzaminacyjnej, a zatem przyporządkowanie udzielonych odpowiedzi do uprzednio ustalonych wzorców weryfikacji zadań egzaminacyjnych, jest wyłącznie czynnością stwierdzającą poziom określonego stanu wiedzy u składającego pracę. Zadaniem egzaminatorów jest porównanie treści udzielonych odpowiedzi z odpowiedziami prawidłowymi, ustalonymi na podstawie najlepszej wiedzy z dziedziny objętej egzaminem. Tym samym dokonujący sprawdzenia pracy stwierdza jedynie istnienie konkretnego stanu faktycznego. Czynność ta sprowadza się do ustalenia stanu faktycznego w postaci zespołu informacji oraz umiejętności osoby egzaminowanej, która to dała im wyraz, udzielając odpowiedzi lub w inny sposób prezentując ją na zewnątrz.

Z tych powodów sam proces oceniania, rozumiany jako ustalenie stanu faktycznego, jak również późniejsza weryfikacja prawidłowości jego przebiegu, nie mieści się w pojęciu „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ustalając znaczenie tego terminu, Trybunał wyraził pogląd, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje „wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej)” – (wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Co prawda, *prima facie* w pojęciu „sprawa” mogą mieścić się obiektywne kryteria wyznaczające podstawę dokonywania procesu oceniania, np. pytania egzaminacyjne, to już jednak w jego zakres nie wchodzi sam proces

subsumcji i jego rezultat w postaci ustalenia określonego stanu rzeczy. Nawet jeżeliby przyjąć, że powyższe kryteria mieszczą się w zakresie ochrony przewidzianej przez prawo do sądu, to jednak w takim wypadku należałoby podkreślić brak adekwatności i zdadności procedury sądowej do weryfikacji ich prawidłowości. W przeciwnym razie prowadziłoby to do sytuacji, w której sąd stanąłby przed koniecznością ponownego dokonywania oceny decyzji egzaminatorów o charakterze ocenym. Działanie takie nie mieści się w zakresie prawa do uzyskania sprawiedliwego rozstrzygnięcia, chociażby z tego względu, że nie byłoby możliwe powiązanie elementów gwarancyjnych tego prawa z koniecznością wskazania przez sąd kryteriów weryfikacji ocen wystawionych przez egzaminatorów, a następnie przeprowadzenie ich kontroli.

Z tych właśnie powodów można uzasadnić decyzję ustawodawcy o wyłączeniu sądowej kontroli wyniku egzaminu w zakresie wyżej przywoływanego aspektu materialnego zasad przeprowadzania i weryfikacji rezultatów procesu egzaminowania.

Powyższe rozważania, związane z materialnym aspektem weryfikacji egzaminu maturalnego, nie dotyczą jednak stwierdzenia nieważności tego egzaminu, jako rozstrzygnięcia o charakterze formalnoprawnym. Należy bowiem podkreślić, że dyrektor OKE, dokonując unieważnienia egzaminu, podejmuje to rozstrzygnięcie, jako organ władzy publicznej, w sposób władczy i w sposób jednostronny. Decyzja ta skierowana jest do abiturienta, a więc podmiotu pozostającego poza strukturą organów władzy publicznej i nieznajdującego się wobec niego w stosunku podległości służbowej. Ostatecznie rozstrzyga w ten sposób o prawach i obowiązkach obywatela.

Zasadnie podkreślił Rzecznik Praw Obywatelskich, że „unieważnienie egzaminu polega na odstąpieniu od merytorycznej oceny odpowiedzi udzielonych na egzaminie. Brak wyniku pełni zatem funkcję sankcji. (...) Jeżeli, ze względu na naruszenie przez zdającego zasad uczciwości, sprawiedliwe ocenienie pracy jest niemożliwe, przepisy przyjmują domniemanie, że wiedza zdającego nie pozwala na przyznanie mu ani jednego punktu. Stwierdzenie niesamodzielności w rozwiązaniu zadań, w przeciwieństwie do merytorycznej oceny ich poprawności, nie polega na porównaniu treści odpowiedzi z wiedzą specjalistyczną z danej dziedziny, ale na ocenie, czy np. nietypowy wygląd arkusza lub powtarzające się błędy, można, kierując się doświadczeniem życiowym, uznać za dowód niesamodzielności pracy. O prawidłowości stwierdzenia podstaw unieważnienia egzaminów nie decyduje zatem wiedza z konkretnej dziedziny, ale zgodność zachowań pracowników Komisji Okręgowej oraz Centralnej Komisji Egzaminacyjnej z normami prawnymi (regulującymi procedurę unieważniania egzaminów) oraz przestrzeganie przepisów postępowania dowodowego w sprawie”.

W kontekście powyższego należy przyjąć, że rozstrzygnięcie o unieważnieniu egzaminu, w odróżnieniu od dokonywania merytorycznych ocen jego treści, ma charakter władczy i nosi cechę decyzji publicznoprawnej, ingerującej w sytuację prawną uczestnika obrotu prawnego (abiturienta). Jako takie może być zatem kontrolowane pod kątem jego legalności, a zatem zgodności takiego rozstrzygnięcia z przepisami prawa przewidującymi możliwości wykorzystania tego środka prawnego. W tym wypadku problem sprowadza się nie do ustalenia stanu wiedzy zdającego egzamin, a zatem przeprowadzenia diagnozy stopnia jego erudycji, lecz jedynie do ustalenia przesłanek kwalifikujących daną pracę do unieważnienia. Czynność ta nie ma zatem charakteru ocenego, jest przyporządkowaniem zaobserwowanego stanu faktycznego (niesamodzielność pracy) do adekwatnego w tej mierze stanu prawnego i wyprowadzenie wynikającego stąd skutku w postaci dyspozycji o unieważnieniu tej części egzaminu maturalnego. Decyzja o unieważnieniu egzaminu wywiera skutki w sferze publicznoprawnej, a wynik egzaminu maturalnego, ustalony na poziomie zerowym, zasadniczo przesądza o braku możliwości zgłoszenia aplikacji na studia wyższe.

Rozstrzygnięciu o unieważnieniu egzaminu, na co już zwrócono wcześniej uwagę, można przypisać co najmniej dwie cechy. Po pierwsze, jest to decyzja wydawana przez organ dysponujący władzą publiczną, po drugie, określa sytuację prawną jednostki, a zatem w sposób władczy i ostateczny przesądza o prawach i wolnościach jednostki. Unieważnienie egzaminu maturalnego jest ostatecznym orzeczeniem o konstytucyjnych prawach skarżących w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Kształtuje ich sytuację prawną w zakresie praw, o których mowa w art. 70 ust. 1 i 4 Konstytucji. Dokonanie oceny legalności decyzji dyrektora OKE o takiej dyspozycji jest zatem „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Należy zgodzić się z Trybunałem Konstytucyjnym, że przyczyna unieważnienia egzaminu maturalnego, o której mowa w niniejszej sprawie, ma charakter szczególny. Stwierdzenie nieważności egzaminu po jego zakończeniu ze względu na niesamodzielność udzielania odpowiedzi wymaga wiedzy fachowej. Stwierdza się bowiem nieprawidłowość odpowiedzi, porównuje nieprawidłowe odpowiedzi i uznaje, że ich treść wskazuje na niesamodzielność rozwiązywania zadań. Należy jednak podkreślić, że poza tym stwierdzenie nieważności egzaminu maturalnego jest dopuszczalne po spełnieniu szeregu wymogów natury prawnej. Może być dokonane wyłącznie przez wskazany organ, w określonej fazie postępowania, z zagwarantowaniem osobie, której praca jest oceniana, określonych praw. Prawidłowość realizacji tych wymogów powinna podlegać sądowej kontroli.



Zapewnienie sądowej ochrony w powyższym zakresie jest konieczne ze względu na zagwarantowanie ochrony praw wynikających z art. 70 Konstytucji. Arbitralność lub inne postacie kwalifikujące decyzję dyrektora OKE o unieważnieniu egzaminu jako niezgodną z prawem naruszałoby konstytucyjne prawo podmiotowe co najmniej do równego dostępu do nauki na poziomie akademickim. Wprost prowadziłoby to do sytuacji, w której o możliwości podjęcia studiów wyższych nie decydowałby adekwatny stan wiedzy absolwenta, lecz przesądzałaby dowolność lub nielegalność rozstrzygnięcia wydanego przez organ dysponujący władztwem publicznym.

Tymczasem w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dostęp do sądu, jeśli chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności, nie podlega ograniczeniom. W wyroku z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, Trybunał przyjął, że jeśli „art. 45 ust. 1 konstytucji dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także ustanowionych w innych aktach normatywnych niż konstytucja), to art. 77 ust. 2 konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera zarazem swoistą regulację szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 konstytucji. Płynie stąd istotny wniosek co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 konstytucji, muszą uwzględniać kategorię zakaz zamykania drogi do sądu zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw, ergo wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi. Wynika więc stąd bardzo wyraźna dyrektywa interpretacyjna dotycząca przesłanek zastosowania art. 31 ust. 3 konstytucji. Po pierwsze bowiem, art. 31 ust. 3 nie może z pewnością uzasadniać ograniczenia, które wyłączałoby całkowicie ochronę sądową prawa należącego do tej kategorii praw, których dotyczy wyraźny zakaz wyłączania drogi sądowej wyrażony w ust. 2 art. 77. Po drugie, ocena konieczności zastosowania jakichkolwiek ograniczeń w realizacji prawa do sądu musi w tym wypadku uwzględniać szczególnie mocną gwarancję konstytucyjną z jakiej prawo to korzysta w zakresie wyznaczonym przez ust. 2 art. 77 konstytucji. Można też tę myśl ująć od drugiej strony, stwierdzając, że generalne (ogólne) prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 konstytucji, nie może zostać ograniczone w postaci zamknięcia przez ustawę drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, gdyż takie ograniczenie byłoby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 konstytucji. W tym sensie art. 77 ust. 2 konstytucji wyznacza, obok art. 31 ust. 3, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu”. W konsekwencji to na ustawodawcy spoczywa obowiązek zagwarantowania sądowej ochrony w powyższym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zgodnie z dyspozycją art. 177 Konstytucji „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Z przepisu tego wynika zaś, że „to na sądach powszechnych spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej, a ich właściwość jest niejako domniemana, co oznacza, że w braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego, to właśnie sądy powszechne właściwe są do rozpatrzenia sprawy” (wyrok z 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100). Przywołane domniemanie drogi sądowej na rzecz sądów powszechnych należy jednak odczytywać w związku z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym prawo do sądu właściwego. Takie kryterium odnosi się zaś do „rozpoznanie sprawy przez sąd, którego tryb postępowania jest najbardziej adekwatny do rozstrzygnięcia «sprawy», o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji” (postanowienie z 7 sierpnia 2009 r., sygn. S 5/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 121), a więc „sąd, który jest w myśl przepisów ustaw właściwy do rozpoznania sprawy ze względu na uregulowania dotyczące jego właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej oraz który orzeka we właściwym składzie. Ponadto, aby uznać, że zostało spełnione konstytucyjne wymaganie co do sądu właściwego, sprawa musi być rozpoznana przez sąd właściwy w znaczeniu przedmiotowym, a więc przez sąd, któremu powierzony został określony rodzaj spraw (np. cywilnych czy administracyjnych) – (por. W. Sanetra, *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” nr 9/2011, s. 13) – (wyrok z 13 marca 2012 r., sygn. P 39/10, OTK ZU 3/A/2012, poz. 26).

Z powyższego wynika, że ustawa powinna zastrzec rozpatrywanie spraw na rzecz innych sądów, o ile są one właściwe do rozpoznania tych spraw w przedstawionym wyżej rozumieniu, wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca ma przy tym obowiązek zagwarantować prawo rozpoznania sprawy nie przez jakikolwiek sąd, ale przez sąd właściwy. Biorąc pod uwagę rodzaj sprawy (kontrola legalności rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność, wydanego przez organ dysponujący władztwem publicznym), sądem właściwym w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest sąd administracyjny. Wskazuje na to również art. 184 Konstytucji.

3. Zgodnie z art. 9c ust. 2a u.s.o., wyniki sprawdzianu i egzaminów, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.o., oraz egzaminów eksternistycznych, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 3 u.s.o., są ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego.

Leksykalne brzmienie zaskarżonego art. 9c ust. 2a u.s.o. prowadzi do wniosku, że celem regulacji przyjętej przez ustawodawcę było wykluczenie skargi do sądu administracyjnego „na wyniki” egzaminu maturalnego.

Ustawodawca, konstruując przywołany przepis, określający efekt końcowy egzaminu, odwołał się jedynie do pojęcia „wynik”, bez normatywnego określenia treści tej kategorii. Zasadnicza trudność w interpretacji art. 9c ust. 2a u.s.o., wywołana jego wieloznacznością, nie pozwala na niewątpliwe ustalenie, czy ów „wynik” należy rozumieć jedynie przez pryzmat rezultatu merytorycznego egzaminu, czyli uzyskanych przez zdającego liczby punktów lub oceny, czy również odnosi się do każdego ze sposobów zakończenia egzaminu, a więc również do jego unieważnienia.

Wskazana wieloznaczność, połączona z dyspozycją zakwestionowanego przepisu – wyłączającą drogę postępowania sądowego wobec rezultatu egzaminu – rodzi poważne konsekwencje, będąc jednocześnie bezpośrednim źródłem rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Przyczyny rozbieżności należy poszukiwać, nie w błędnym stosowaniu prawa, ale w treści samego przepisu. Posłużenie się w art. 9c ust. 2a u.s.o. sformułowaniem „wynik”, bez normatywnego zdefiniowania tego pojęcia, skutkuje wyłączeniem skargi do sądu administracyjnego także na rozstrzygnięcie o unieważnieniu egzaminu maturalnego.

Brzmienie kontrolowanego przepisu zdeterminowało trwałą linię orzecniczą sądów administracyjnych, która w oparciu o jego językową interpretację zakłada brak możliwości poddania kontroli sądownoadministracyjnej rozstrzygnięcia o unieważnieniu egzaminu maturalnego, jako efektu zaistnienia przesłanki kwalifikowanej w postaci stwierdzenia niesamodzielnego charakteru pracy egzaminacyjnej.

Taki sposób rozumienia omawianego przepisu został przyjęty nie tylko w sprawie skarżących, ale również jest powszechnie akceptowany przez sądy administracyjne.

Nawet jeżeli przyjmemy, że wskazane orzeczenia nie tworzą jednolitej i stałej linii orzecniczej, gdyż są orzeczenia dopuszczające drogę sądową badania legalności unieważnienia egzaminu maturalnego, to należy stwierdzić, że źródłem tej rozbieżności jest sam sposób sformułowania art. 9c ust. 2a u.s.o.

Skutkuje to niespełnianiem przez zakwestionowany przepis minimalnego poziomu ochrony, wynikającego z art. 70 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ogólny standard poprawności legislacyjnej stanowienia prawa, wynikający z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zostaje podwyższony, gdy dotyczyć ma konkretyzacji prawa do sądu, a w szczególności gdy odnosi się do ograniczenia tego prawa.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo do sądu oznacza możliwość zwrócenia się do sądu, a więc organu spełniającego wymogi określone w Konstytucji, w każdej sprawie dotyczącej jego sytuacji prawnej. Jest to jedno z podstawowych praw jednostki oraz gwarancja praworządności. Konstytucyjne określenie przedmiotowego zakresu prawa do sądu w każdej sprawie ma szerszy zasięg w porównaniu z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka. Pojęcie „sprawy” w rozumieniu konstytucyjnym jest autonomiczne wobec rozumienia nadanego mu przez poszczególne gałęzie prawa (prawo cywilne, karne, administracyjne). Art. 45 ust. 1 Konstytucji wskazuje, że wolą ustawodawcy konstytucyjnego było objęcie prawem do sądu możliwie najszerszego zakresu spraw. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zaś dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza więc swoiste domniemanie drogi sądowej (zob. wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99).

Ustawodawca, ograniczając prawo do sądu, musi, po pierwsze, uczynić to zgodnie z konstytucyjnymi wymogami (respektując zakaz zamykania drogi sądowej, jeśli chodzi o ochronę konstytucyjnych praw). Po drugie, musi w sposób jednoznaczny – niebudzący wątpliwości wykładniczych, które mogą być źródłem rozbieżności – określić zakres kognicji sądu. Standardu tego zaskarżony przepis nie spełnia. W świetle uznanych w polskim systemie prawa reguł wykładni oraz sposobu, w jaki posługują się nimi sądy w odniesieniu do zaskarżonego przepisu, należy stwierdzić, że treść art. 9c ust. 2a u.s.o. oraz brak zdefiniowania, na czym polega wynik egzaminu, nie wskazuje w sposób jednoznaczny, że dopuszczalna jest skarga na rozstrzygnięcie w przedmiocie stwierdzenia nieważności egzaminu maturalnego. Co więcej przyjęte w orzecznictwie rozumienie słowa „wynik” oraz odnoszące się do art. 9c ust. 2a u.s.o. przepisy rozporządzenia stwarzają podstawę do przyjęcia takiej wykładni, która zamyka drogę do sądu. Tym samym art. 9c ust. 2a stanowi źródło naruszenia prawa do sądu skarżących (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

4. Mając powyższe na względzie za nietrafną uważam w szczególności następującą konkluzję Trybunału Konstytucyjnego: „Procedura kontrolna, jaka istniała w regulacjach wewnętrznych OKE i CKE, rozwinięta w wyniku nowelizacji u.s.o. z 20 lutego 2015 r., służy weryfikacji oceny co do niesamodzielnosci pracy stwierdzonej *ex post*, ale dokonywana jest również przez pedagogów (i organy egzaminacyjne), według kryteriów pedagogicznych i merytorycznych (np. z chemii), a nie według kryteriów prawnych. (...) Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że «ocenie» polegające na rozstrzygnięciu przez pedagoga o niesamodzielnosci rozwiązywania zadań egzaminacyjnych stwierdzonej *ex post*, w toku dokonywania subsumpcji udzielonych odpowiedzi do określonego wzorca odpowiedzi, nie kreuje «sprawy» w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

Po pierwsze w demokratycznym państwie prawnym nie może być zaakceptowana żadna procedura rozstrzygająca o prawach obywateli, która nie opiera się na kryteriach prawnych. Po drugie, wbrew twierdzeniom Trybunału, kryteria prawne były sformułowane w przepisach powszechnie obowiązujących w dacie zdawania przez skarżących egzaminu maturalnego. Obecnie kryteria te zostały rozbudowane. Dotyczyły one, i dotyczą, sposobu sprawdzania prac egzaminacyjnych, trybu unieważnienia egzaminów oraz cech, jakie muszą spełniać podmioty uczestniczące w tej procedurze.

Cytowane stwierdzenie prowadzi Trybunał Konstytucyjny do błędnego zdefiniowania „sprawy” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotem „sprawy” rozpatrywanej przez sąd administracyjny nie byłby proces oceniania przeprowadzany przez egzaminatora, weryfikacja prawidłowości dokonanej oceny, lecz kontrola spełnienia prawnych wymagań przez egzaminatorów oraz dyrektora OKE podejmującego decyzję w porozumieniu z CKE. W sprawie skarżących przedmiotem sądowej kontroli powinien być, budzący wątpliwości NIK, proces weryfikowania prac. W szczególności sąd powinien skontrolować podnoszone wątpliwości dotyczące dokonywania oceny prac przez kilka *ad hoc* powołanych zespołów osób, powoływanie do kolejnych zespołów tych samych osób oraz uczestniczenie w jednym z nich osoby niebędącej egzaminatorem. Wątpliwości te wynikają też z akt śledztwa prowadzonego przez Prokuraturę Rejonową w Łodzi. Sąd administracyjny powinien ustalić przebieg tego postępowania oraz ocenić, czy był on zgodny z obowiązującym prawem. Podsumowując, przedmiotem sądowego postępowania byłaby nie ocena pracy maturalnej, tylko ocena prawidłowości postępowania organów stwierdzających nieważność egzaminu ze względu na brak samodzielności. Trybunał Konstytucyjny z całej tej procedury wypreparował tylko jeden problem i w efekcie dokonał zawężającej rekonstrukcji pojęcia „sprawy sądowej”.

Stanowisko Trybunału prowadzi do paradoksu w konstytucyjnej ocenie obowiązującego stanu prawnego. Z jednej strony, ustawodawca, wykonując wyrok Trybunału z 24 września 2013 r., sygn. K 35/12, zwiększa gwarancje proceduralne dla maturzystów, których egzaminy są unieważniane ze względu na niesamodzielność udzielanych odpowiedzi. Tłumaczy to koniecznością ochrony ich konstytucyjnych praw. Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że sądowa kontrola zachowania tych gwarancji nie jest konieczna.

Ze względu na przedstawioną w zdaniu odrębnym argumentację, nie podzielam oceny Trybunału Konstytucyjnego, w myśl której przepisy regulujące unieważnienie egzaminu maturalnego nie dotyczą praw wskazanych w art. 70 ust. 1 i 4 Konstytucji. Odmienne niż Trybunał, uważam też, że sądowa kontrola decyzji unieważniającej egzamin maturalny jest konieczna ze względu na ochronę prawa do prywatności, o którym mowa w art. 47 Konstytucji. Urzędowe stwierdzenie, że maturzysta oszukiwał w trakcie egzaminu, jeżeli byłoby bezpodstawne, narusza dobra osobiste. Biorąc pod uwagę, że sądowa ochrona polegać powinna na weryfikacji zgodności z prawem takiego stwierdzenia, konieczne jest otwarcie drogi do sądu administracyjnego.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że rozstrzygając o unieważnieniu egzaminu maturalnego, egzaminatorzy i komisje egzaminacyjne nie działają jako organy administracji publicznej, nawet w znaczeniu funkcjonalnym, wobec czego na ich czynności nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Można w związku z tym postawić pytanie: Jeżeli OKE i CKE nie są organami administracji publicznej, to jaki jest ich prawny charakter? Uzasadniając postawioną tezę, Trybunał Konstytucyjny skoncentrował się na wykładni art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270). Pominając trafność tej wykładni, należy podkreślić brak dokonania przez Trybunał wykładni art. 79 ust. 1 Konstytucji. Nie dokonując wykładni tego przepisu i nie uwzględniając własnego utrwalonego orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny uznał, że decyzja stwierdzająca nieważność egzaminu maturalnego nie jest ostatecznym orzeczeniem o prawach skarżących w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W mojej ocenie, co starałem się wykazać wyżej, decyzja o stwierdzeniu nieważności egzaminu maturalnego spełnia wszystkie przyjęte w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteria ostatecznego orzeczenia, a stanowiąc jej podstawę art. 9c ust. 2a u.s.o. narusza prawo do sądu.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Andrzeja Wróbla  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 29/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 29/13.

Powyższym wyrokiem Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty) w zakresie, w jakim wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

#### UZASADNIENIE

Nie podzielam stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, że zaskarżony przepis art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty w zakresie, w jakim wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przeciwnie, uważam, że zaskarżony przepis przez to, że czyni niedopuszczalną skargę do sądu administracyjnego na ostateczne rozstrzygnięcie Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej (dalej: OKE) o unieważnieniu egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniam to następująco:

Po pierwsze – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „Prawo każdego do sądu uznawane jest za fundamentalne prawo człowieka, co znalazło potwierdzenie w wiążących Polskę umowach międzynarodowych, a także w sformułowaniu art. 45 konstytucji, który nadto został jeszcze bardziej szczegółowo rozwinięty m.in. przez art. 77 ust. 2 konstytucji, formułujący względem władzy ustawodawczej kategoryczny nakaz, by ustawa nikomu nie zamykała drogi sądowej. (...) Tworzą one zespół gwarancji, zapewniających obywatelom prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia ich spraw przez niezależne, bezstronne i niezawisłe sądy. Z jednej strony gwarancje te dotyczą tego, że droga sądowa nie zostanie nikomu ustawowo zamknięta. Z drugiej strony gwarancje te odnoszą się do budowy i ustroju władzy sądowniczej oraz pozycji sędziów – po to by to prawo do sądu miało realny wymiar (por. orzeczenie z 27 stycznia 1999 r., sygn. K. 1/98). Wśród tej drugiej grupy gwarancji w przedmiotowej sprawie szczególne znaczenie ma art. 184 zdanie pierwsze konstytucji, z którego wypływa zasada, iż kontrolę działalności administracji publicznej sprawują: NSA oraz inne sądy administracyjne. Odesłanie przez konstytucję do ustawy, jeśli chodzi o zakres owej kontroli nie może prowadzić do zniesienia prawa do sądu. W sprawach z zakresu administracji publicznej prawo do sądu realizowane jest poprzez sądownictwo administracyjne” (wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98; OTK ZU nr 5/1999, poz. 97).

Po drugie – brzmienie zaskarżonego przepisu i intencja ustawodawcy wskazują jednoznacznie na to, że celem i treścią art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty było i jest wykluczenie dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego, czyli zamknięcie drogi do sądu administracyjnego w tych sprawach. Przepis ten, stanowiąc, że „Wyniki sprawdzianu i egzaminów, o których mowa w art. 9 ust. 1 [ustawy o systemie oświaty], oraz egzaminów eksternistycznych, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 3 [ustawy o systemie oświaty], są ostateczne i nie służą na nie skarga do sądu administracyjnego”, jest niewątpliwie ingerencją w konstytucyjne prawo każdego „do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Zakładam przy tym, że zgodnie z istotą i funkcją prawa, przepis ten nie ma charakteru deklaratorywnego, tzn. że ustawodawca nie potwierdza jedynie istniejącego stanu rzeczy, w którym jest oczywiste, że taka skarga nie służy, lecz ma charakter konstytutywny i progresywny, tzn. że wyklucza na przyszłość wniesienie skargi do sądu administracyjnego niezależnie od tego, jaka była praktyka sądów administracyjnych w kwestii dopuszczalności skargi na unieważnienie egzaminu maturalnego.

Po trzecie – biorąc powyższe pod rozwagę, należy stwierdzić, że zaskarżony przepis stanowi najbardziej drastyczną formę ingerencji władzy publicznej w sferę chronioną konstytucyjnym prawem do sądu, gdyż nie ogranicza tego prawa, lecz je niweczy. Tymczasem konstrukcja, brzmienie i cel art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie zezwalają moim zdaniem, w przeciwieństwie do art. 78 Konstytucji, na pozbawienie osoby prawa do sądu w sprawach, w których takie prawo jest gwarantowane, jak w niniejszej sprawie. Uważam zatem, że zamknięcie wprost przez zaskarżone przepisy drogi do sądu administracyjnego stanowi naruszenie art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 zdaniem pierwszym Konstytucji i jest zarazem ograniczeniem w zakresie korzystania z prawa do sądu w ogóle (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Po czwarte – ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu jest dozwolone w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie przeprowadził jednak tego konstytucyjnego testu w celu zbadania, czy ograniczenie, a w istocie zniesienie prawa do sądu, było konstytucyjnie uzasadnione i usprawiedliwione. Zamiast tego skoncentrował większość swoich rozważań na zagadnieniu prawnym, które z mojej perspektywy postrzegania prawa do sądu, jest w dużej mierze irrelevantne, a mianowicie na interpretacji odnośnych przepisów prawnych celem wykazania, że powodem niedopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na unieważnienie

egzaminu maturalnego jest to, że ocena niesamodzielnosci jako przesłanki unieważnienia egzaminu maturalnego jest elementem oceny merytorycznej egzaminu maturalnego, a do takiej oceny sądy administracyjne nie mają ani kompetencji, ani odpowiedniego przygotowania. Inaczej niż większość Trybunału uważam, że zagadnienie to, jako konstytucyjnie niedoniosłe, należy pozostawić sądowemu stosowaniu prawa, natomiast wywodzenie z prawa ustawowego przesłanek ograniczenia czy niweczenia prawa do sądu jest metodologicznie nieuzasadnione.

Po piąte – rekonstrukcja pojęcia sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, w kontekście prawa do sądu administracyjnego, jest możliwa jedynie w związku z art. 184 Konstytucji, który określa właściwość sądów administracyjnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że zasada, w myśl której sprawy administracyjne mieszczą się w zakresie kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego ma charakter zasady konstytucyjnej, określonej w art. 184 Konstytucji. Z istoty rzeczy musi to więc rzutować na interpretację gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do „właściwego sądu” (zob. postanowienie z 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 77/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 68). W rezultacie problem, czy osoba zdająca egzamin maturalny ma konstytucyjnie chronione prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na ostateczne rozstrzygnięcie dyrektora OKE o unieważnieniu egzaminu maturalnego, wymaga uprzedniego rozstrzygnięcia kwestii, czy sprawa unieważnienia egzaminu maturalnego jest sprawą z zakresu sądowej kontroli działalności administracji publicznej. Więcej, zgodnie z orzecznictwem TK art. 184 Konstytucji wprowadza inne domniemanie, mianowicie, że w sprawach z zakresu administracji publicznej prawo do sądu realizowane będzie przez sądownictwo administracyjne (por. wyrok TK o sygn. K 11/98). Ponadto, „Odesłanie przez Konstytucję do ustawy, jeśli chodzi o zakres owej kontroli nie może prowadzić do zniesienia prawa do sądu. W sprawach z zakresu administracji publicznej prawo do sądu realizowane jest poprzez sądownictwo administracyjne. Skoro art. 184 konstytucji stwierdza, że Naczelny Sąd Administracyjny [i inne sądy administracyjne] sprawuje kontrolę w zakresie określonym w ustawie, to ustawy określające zakres tej kontroli mają charakter dopełniający treść art. 184 zdanie pierwsze konstytucji, w ten sposób, by zapewnić realizację prawa do sądu – poprzez kognicję sądu administracyjnego” (tamże).

Po szóste – sprawa unieważnienia egzaminu maturalnego jest sprawą sądową z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, o której mowa w art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

– Okręgowe Komisje Egzaminacyjne, właściwe do przeprowadzania egzaminu maturalnego, realizują zadania z zakresu administracji publicznej, przekazane im ustawą o systemie oświaty, co nadaje tym komisjom cechę organu administracji publicznej w znaczeniu co najmniej funkcjonalnym.

– Ostateczne rozstrzygnięcie dyrektora OKE o unieważnieniu egzaminu maturalnego, niezależnie od wątpliwości dotyczącej kwalifikacji tego rozstrzygnięcia jako decyzji, należy do zakresu konstytucyjnego pojęcia „działalności administracji publicznej”, a w rezultacie do kompetencji sądów administracyjnych, do których należy kontrola legalności takiego rozstrzygnięcia, co uzasadnia konieczność otwarcia drogi sądowej osobom, których interesu prawnego dotyczy to rozstrzygnięcie. Z perspektywy art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 Konstytucji nie jest ani konieczne, ani uzasadnione rozważanie, czy rozstrzygnięcie to należy do jednej z kategorii aktów lub czynności podlegających kontroli sądów administracyjnych, wymienionych w art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Więcej, uważam takie podejście za niedopuszczalne w zakresie, w jakim prowadzi do zawężającej reinterpretacji art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 Konstytucji w świetle odnośnych przepisów p.p.s.a.

– Unieważnienie egzaminu maturalnego niewątpliwie stanowi ingerencję władzy publicznej – w określone ustawą o systemie oświaty – prawa, obowiązki i interesy prawne osób zdających egzamin maturalny, które stanowią ustawową konkretyzację konstytucyjnego prawa do nauki. Potwierdza tę tezę wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 września 2013 r. o sygn. K 35/12 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 94), zgodnie z którym: „Materie (...), takie jak warunki i sposób oceniania, klasyfikowanie i promowanie uczniów oraz warunki przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów są sprawami, które nie mają charakteru technicznego lub pomocniczego, ale całościowo regulują ważną sferę z zakresu systemu oświaty. Jest to sfera, która zgodnie z art. 70 Konstytucji musi być określona w ustawie. (...) Kwestionowana regulacja jest związana z realizacją konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji)”.

W konkluzji stwierdzam, że zaskarżony przepis stanowi najbardziej dotkliwą i konstytucyjnie nieusprawiedliwioną ingerencję władzy publicznej w konstytucyjne prawo osób, których dotyczy bezpośrednio unieważnienie egzaminu maturalnego, do rozpoznania ich spraw przez sąd administracyjny, przez to, że zamyka im drogę sądową wniesienia skargi na ostateczne rozstrzygnięcie komisji egzaminacyjnej o unieważnieniu egzaminu maturalnego.

**Zdanie odrębne**  
sędziego TK Marka Zubika  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 22 czerwca 2015 r. o sygn. SK 29/13

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 22 czerwca 2015 r. o sygn. SK 29/13.

1. Zasadniczym problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie było to, czy w razie stwierdzenia, podczas sprawdzania arkusza egzaminacyjnego, niesamodzielnego rozwiązania zadań egzaminacyjnych przez zdającego egzamin maturalny konieczne jest zapewnienie mu prawa do sądowej kontroli rozstrzygnięcia dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej w tej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o.) w zakresie, w jakim wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie umorzył postępowanie w sprawie.

2. W świetle obowiązującego – zarówno w dacie wniesienia skarg konstytucyjnych, jak i obecnie – stanu prawnego, egzamin maturalny jest egzaminem państwowym, przeprowadzanym dla absolwentów posiadających wykształcenie średnie i umożliwiającym uzyskanie świadectwa dojrzałości (por. art. 3 pkt 21c u.s.o.; w momencie zdawania egzaminu przez skarżących był to § 53 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych, Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.). Wynik egzaminu maturalnego – ustalany w istocie przez organ władzy publicznej w rozumieniu konstytucyjnym (komisję egzaminacyjną) – jest podstawą przyjęcia zdającego na studia wyższe (art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.).

3. Moim zdaniem w każdym przypadku, kiedy władza publiczna organizuje egzamin wywołujący skutki publicznoprawne, od wyniku którego zależy uzyskanie przez obywatela określonych uprawnień, warunkiem koniecznym – choć niewystarczającym – jest, aby przepisy prawa precyzyjnie określały reguły przygotowania, przeprowadzenia egzaminu i ustalenia jego wyniku.

Z punktu widzenia Konstytucji, zasady przygotowania, przeprowadzenia i sprawdzenia pracy, w tym przesłanki unieważnienia egzaminu maturalnego z określonego przedmiotu z powodu niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych, muszą być *fair* oraz odpowiadać sprawiedliwości proceduralnej (art. 2 Konstytucji). Reguły te powinny być jasne, przejrzyste i weryfikowalne także dlatego, że gwarantują standaryzację egzaminu maturalnego w skali całego kraju.

Ocena samodzielności pracy nie jest jedynie czynnością techniczną. Stwierdzenie niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych ma bowiem ten sam skutek co niezdanie egzaminu z określonego przedmiotu. Silniejsze jest uzasadnienie sądowej kontroli rozstrzygnięcia o niesamodzielnosci egzaminu, w sytuacji, gdy powoduje negatywny wynik całego egzaminu, niż niezaliczenie konkretnych odpowiedzi. Z tego powodu ocena postępowania dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej i samej komisji, w tym zbadanie, czy ich rozstrzygnięcia miały podstawę w obowiązującym prawie i były dokonane zgodnie z prawem, mieszczą się w pojęciu „kontrola administracji publicznej” w rozumieniu art. 184 Konstytucji.

Jeśli organy władzy publicznej odmawiają przyznania uprawnień i uznania rzetelności oraz pozytywnego wyniku egzaminu, konieczne jest, co do zasady, zapewnienie przynajmniej prawa do sądowej kontroli legalności działania organów władzy publicznej w tym zakresie (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Do domniemania, że mamy do czynienia ze „sprawą” w sensie konstytucyjnym, a co za tym idzie zapewnienia drogi sądowej, wystarczające jest, aby organy państwa władczo rozstrzygały o sytuacji prawnej jednostki. Kontroli sądowej w tym wypadku ma podlegać dochowanie przez organy państwa określonych prawem reguł postępowania, a nie – wbrew temu co wydaje się twierdzić Trybunał – poziom wiedzy zdającego. Otwartą kwestią pozostaje natomiast pytanie o zakres swobody sędziego w ocenie całokształtu działań publicznych organów egzaminacyjnych.

4. Nie podzielam stanowiska większości Trybunału, jakoby o niemożliwości dokonania sądowej kontroli postępowania komisji egzaminacyjnej, w wypadku unieważnienia egzaminu z danego przedmiotu na etapie

sprawdzania arkusza egzaminacyjnego, przesądzało m.in. to, że jest to kontrola merytoryczna egzaminu. Ponadto odmiennie od większości składu Trybunału uważam, że ocena samodzielności pracy oraz wiedzy zdającego są rozłączne. Zbadanie samodzielności pracy jest bowiem możliwe także bez oceniania wiedzy (dotyczy to głównie sytuacji w trakcie przeprowadzania egzaminu). Stwierdzenie na tym etapie oszustwa egzaminacyjnego nie wymaga w ogóle oceny merytorycznej pracy.

Rozróżnienie przez Trybunał oceny formalnej i merytorycznej (materialnej) egzaminu i mające wynikać stąd skutki dla dopuszczalności sądowej kontroli administracji publicznej, są być może przydatne z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego. Nie rozstrzyga to jednak wszystkich problemów praktycznych, i co ważniejsze – konstytucyjnych.

Moim zdaniem wśród warunków egzaminu (formalnych, jak i merytorycznych – w rozumieniu przyjętym przez TK) znajdują się takie kryteria jego przygotowania, przeprowadzenia i ustalenia wyników, wymagające odniesienia się do treści pytań i odpowiedzi (czyli kryteria uznawane przez Trybunał za merytoryczne), które muszą poddawać się sądowej kontroli. W szczególności jest to ocena, czy pytania mieściły się w wyznaczonym zakresie egzaminu, czy zostały sprawdzone prawidłowo (czy odpowiedzi przypisano właściwą wartość, zgodnie z kluczem odpowiedzi), a także czy klucz odpowiedzi (tj. odpowiedzi uznane przez komisję egzaminacyjną za prawidłowe) jest zgodny z aktualnym stanem wiedzy naukowej. Nie chodzi bynajmniej o to, aby sąd oceniał trafność lub nietrafność ustaleń nauki, do których odwołują się poszczególne pytania. Konieczne jest natomiast m.in. to, by sąd mógł rozstrzygnąć, czy są sformułowane w sposób umożliwiający udzielenie odpowiedzi (tj. rzetelnie). Sąd powinien dodatkowo móc ocenić, czy w konkretnej sprawie ziściły się przewidziane prawem przesłanki unieważnienia egzaminu, a rozstrzygnięcie zostało należycie uzasadnione. Nie uważam, aby tego rodzaju sądowa kontrola egzaminów państwowych przekraczała intelektualne możliwości sędziego i z tego powodu nie była zdadna do rozpoznawania przez sąd, jak to zdaje się postrzegać Trybunał.

5. Stwierdzenie, już po zakończonym egzaminie, że w arkuszach znajdują się błędne bądź oparte na logicznie lub merytorycznie błędnym sposobie dowodzenia odpowiedzi – nawet takie same – nie zwalnia organów odpowiedzialnych za ustalenie wyniku egzaminu od wyjaśnienia tej sytuacji i uzasadnienia powodów, z jakich egzamin (a nie tylko poszczególne pytanie) został uznany za niesamodzielny. Jest to tym bardziej konieczne, ponieważ w czasie oraz w miejscu prowadzenia egzaminu były obecne osoby powołane przez właściwe organy państwa do zapewnienia rzetelności jego przebiegu.

Zaaprobowany przez Trybunał mechanizm ustalania niesamodzielności pracy zakłada, że niesamodzielnymi są prace zawierające błędne odpowiedzi lub błędne uzasadnienia. Ma on, moim zdaniem, jedną istotną wadę. Nie wyłapuje niesamodzielności, jeżeli odpowiedzi są prawidłowe. A takie zachowanie – to znaczy udzielenie prawidłowych odpowiedzi na skutek niesamodzielnego rozwiązania pracy – jest tożsame z sytuacją objętą stanem faktycznym skarg konstytucyjnych, tyle tylko, że nie prowadzi do takiego samego skutku (unieważnienia egzaminu). Uwzględniając rozumowanie TK, także i w takiej sytuacji należałoby unieważnić cały egzamin z danego przedmiotu.

6. Na gruncie rozpoznawanych spraw, w ówczesnym stanie prawnym, przepisy niedostatecznie jasno określały tryb postępowania komisji egzaminacyjnej co do ustaleń faktycznych, które pozwalałyby na stwierdzenie niesamodzielności egzaminu *ex post* (podczas sprawdzania pracy egzaminacyjnej) ani nie określały treści rozstrzygnięcia unieważniającego pisemną część egzaminu maturalnego z uwagi na niesamodzielność rozwiązania zadań. Nie regulowały przede wszystkim przesłanek uzasadniających stwierdzenie niesamodzielności pracy. Na brak precyzyjnych unormowań prawnych w tym zakresie – na tle spraw skarżących – zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu z 21 marca 2012 r. po kontroli w Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Łodzi (znak: KNO-4112-02-01/2011).

Komisja egzaminacyjna stwierdzająca niesamodzielność pracy i dyrektor okręgowej komisji egzaminacyjnej unieważniający z tego powodu egzamin maturalny, muszą działać na podstawie prawa oraz zgodnie z określonymi tam procedurami (art. 7 Konstytucji). Zarzuty dotyczące tej materii, co do zasady, nadają się i muszą się poddawać sądowej kontroli legalności działania władzy publicznej wobec obywatela w perspektywie art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. W innym wypadku należy przyjąć, że mamy do czynienia z arbitralnym traktowaniem jednostek przez państwo.

Ustawodawca ma co prawda pełną swobodę w określeniu właściwości sądu, który będzie właściwy do rozpoznania tego typu spraw. W niniejszej sprawie treść zaskarżonego przepisu faktycznie zamknęła jednak dostęp do sądu. Obywatelom pozostawiono szukanie sądu, który rozpatrzyłby merytorycznie zarzut naruszenia prawa przez organ, który unieważnił ich egzamin maturalny.

7. Mając powyższe na uwadze uważam, że unieważnienie egzaminu maturalnego z określonego przedmiotu na etapie sprawdzania arkusza egzaminacyjnego – w sytuacji braku zdefiniowanych przez prawo jednoznacznych kryteriów uznania pracy za niesamodzielną – narusza, samo w sobie, prawo obywatela do rzetelnej procedury, w tym wypadku procedury administracyjnej, wynikające z art. 2 Konstytucji. Dodatkowo, przewidziane w art. 9c ust. 2a u.s.o. wyłączenie kontroli sądowej umożliwiającej przynajmniej zbadanie legalności działania organów państwa, w tym czy postępowanie dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej miało dostateczną podstawę prawną i było zgodne z prawem, narusza konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie było konieczne ustalenie przez Trybunał, czy prace egzaminacyjne skarżących były niesamodzielną. Jednak sposób postępowania organów państwa w ich sprawie oparty był na zbyt skąpej podstawie prawnej, a zaskarżony przepis dodatkowo wyłączył kontrolę sądową organów działających w imieniu władzy publicznej. Tym samym nosiło to wszystkie cechy arbitralnego traktowania jednostek. Czy tak się stało, musiałby ocenić dopiero sąd.

Z tych powodów uznałem za konieczne zgłoszenie zdania odrębnego.

84

## WYROK

z dnia 23 czerwca 2015 r.  
Sygn. akt SK 32/14\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący  
Teresa Liszcz  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 23 czerwca 2015 r., skargi konstytucyjnej spółki UPC Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie o zbadanie zgodności:

art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada obowiązek zapłaty trzykrotności stosownego wynagrodzenia na rzecz podmiotu uprawnionego z tytułu majątkowych praw autorskich, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, Nr 94, poz. 658 i Nr 121, poz. 843, z 2007 r. Nr 99, poz. 662 i Nr 181, poz. 1293, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 152, poz. 1016) w zakresie, w jakim uprawniony, którego autorskie prawa majątkowe zostały naruszone, może żądać od osoby, która naruszyła te prawa, naprawienia wyrządzonej szkody poprzez zapłatę sumy pieniężnej w wysokości odpowiadającej – w przypadku gdy**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 1 lipca 2015 r. w Dz. U. poz. 932.



**naruszenie jest zawinione – trzykrotności stosownego wynagrodzenia, które w chwili jego dochodzenia byłoby należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie z utworu, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 w związku 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. UPC Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: skarżąca, spółka) wniosła do Trybunału skargę konstytucyjną o zbadanie zgodności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.; dalej: prawo autorskie) w zakresie, w jakim nakłada obowiązek zapłaty trzykrotności stosownego wynagrodzenia na rzecz podmiotu uprawnionego z tytułu majątkowych praw autorskich, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W świetle zaskarżonej regulacji uprawniony, którego autorskie prawa majątkowe zostały naruszone, a naruszenie to jest zawinione, może żądać od osoby, która naruszyła te prawa, naprawienia wyrządzonej szkody m.in. poprzez zapłatę sumy pieniężnej w wysokości odpowiadającej trzykrotności stosownego wynagrodzenia, które w chwili jego dochodzenia byłoby należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie z utworu.

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

Skarżąca spółka prowadzi działalność gospodarczą jako następcą prawny ASTER sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. W związku z połączeniem ASTER sp. z o.o. z jej jedynym udziałowcem – UPC Polska sp. z o.o. 2 stycznia 2012 r. skarżąca wstąpiła we wszystkie prawa i obowiązki ASTER sp. z o.o. W świetle art. 2 pkt 27 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800, ze zm.; dalej: prawo telekomunikacyjne) skarżąca jest przedsiębiorcą telekomunikacyjnym.

Zgodnie z regulacją zawartą w art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, ze zm.; dalej u.r.t.) skarżąca, jako operator kablowy, była zobowiązana do wprowadzania do sieci kablowej określonych programów we wskazanej przez ustawodawcę kolejności. Obowiązek ten został zmodyfikowany po wejściu w życie ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej (Dz. U. Nr 153, poz. 903 ze zm.). W związku z wejściem w życie przedmiotowej ustawy od 10 sierpnia 2011 r. skarżąca została zobowiązana do rozprowadzania programów „Telewizja Polska I”, „Telewizja Polska II” i jednego regionalnego programu telewizyjnego rozpowszechnianego przez Telewizję Polską S.A. oraz programów rozpowszechnianych w dniu wejścia w życie ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej na podstawie koncesji na rozpowszechnianie tych programów w sposób analogowy drogą rozsiewczą naziemną przez Telewizję Polsat S.A., TVN S.A., Polskie Media S.A., Telewizję Puls Sp. z o.o.

Z uwagi na konieczność rozprowadzania programów telewizyjnych w sieciach kablowych, skarżąca pozostawała w stosunkach gospodarczych ze Stowarzyszeniem Filmowców Polskich, będącym organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi. Od 2004 r. oba podmioty łączyły umowy oraz porozumienia dotyczące udzielenia licencji. W dniu 1 października 2004 r. Stowarzyszenie Filmowców Polskich (dalej: Stowarzyszenie, SPF) podpisało z Ogólnopolską Izbą Gospodarczą Komunikacji Kablowej tzw. Kontrakt Generalny, który regulował zasady udzielania licencji na utwory reemitowane w sieciach kablowych. Skarżąca i jej poprzednik prawny przystąpili do tego kontraktu w 2004 r.

Od sierpnia 2009 r. w związku z wygaśnięciem wcześniej obowiązującego Kontraktu Generalnego reemisja dokonywana przez UPC Polska sp. z o.o. i ASTER sp. z o.o. nie znajdowała oparcia w stosownej umowie licencyjnej. Brak porozumienia co do wysokości wynagrodzenia uiszczanego na rzecz Stowarzyszenia spowodował, że nie podpisano kolejnej umowy licencyjnej. W trakcie negocjacji Polska Izba Komunikacji Elektronicznej (następca prawny Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Komunikacji Kablowej; dalej: PIKE) proponowała stawkę 1,6% wpływów netto operatora, z kolei minimalna stawka przedstawiana przez Stowarzyszenie wynosiła 2,2% wpływów netto.

Skarżąca i jej poprzednik prawny 28 sierpnia 2009 r. przedstawili Stowarzyszeniu, za pośrednictwem PIKE ofertę umowy licencyjnej, a następnie rozpoczęli płatności w określonej w tej ofercie wysokości, tj. 1,6% wpływów operatora. Płatności te były przyjmowane przez Stowarzyszenie, które wystawiało w związku z tym faktury. Dalsza reemisja programów dokonywana przez UPC Polska sp. z o.o. i Aster sp. z o.o. nie znajdowała jednak oparcia w stosownej umowie.

W tym stanie faktycznym Stowarzyszenie Filmowców Polskich wytoczyło powództwo o zakazanie UPC Polska sp. z o.o. i ASTER sp. z o.o. dokonywania reemisji w sieci telewizji kablowej utworów audiowizualnych nadawanych w programach telewizyjnych do czasu zawarcia umowy licencyjnej. Jednocześnie Stowarzyszenie, na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego domagało się zapłaty trzykrotności wynagrodzenia, jakie przysługiwałoby Stowarzyszeniu, gdyby umowa licencyjna została zawarta, pomniejszonej o dokonane wcześniej wpłaty.

Po połączeniu UPC Polska sp. z o.o. i ASTER sp. z o.o. doszło do połączenia obu postępowań sądowych, w związku czym ostateczne rozstrzygnięcie, na kanwie którego wniesiona została niniejsza skarga konstytucyjna, obejmuje roszczenia przeciwko obu pozwanym spółkom.

W wyroku z 15 listopada 2012 r., sygn. akt XXV C 829/11, Sąd Okręgowy w Warszawie częściowo uwzględnił żądanie powództwa, przyjmując, że „stosowne wynagrodzenie”, o którym mowa w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego, to różnica pomiędzy stawką 2,2% wpływów a stawką 1,6% uiszczaną przez skarżącą.

Na skutek apelacji obu stron Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 14 października 2013 r., sygn. akt VI ACa 208/13, zasądził roszczenie w wysokości określonej przez powoda, tj. w kwocie 36 940 853,16 zł i 11 295 803,47 zł. Sąd ustalił, że wynagrodzenie, o którym mowa w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego, powinno wynosić 2,2% wpływów operatora, i zasądził trzykrotność tej kwoty, pomniejszając ją o wpłaty dokonane do tej pory przez skarżącą.

Z wydaniem przedmiotowego orzeczenia skarżąca łączy naruszenie prawa do równej ochrony w zakresie własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) w związku z naruszeniem prawa do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i prawa do bycia niedyskryminowanym (art. 32 ust. 2 Konstytucji) oraz w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), a także w związku z naruszeniem prawa do ograniczonej ingerencji w prawa konstytucyjne tylko w wypadkach uzasadnionych interesem publicznym (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

1.2. W ocenie skarżącej naruszenie prawa do równej ochrony w zakresie własności i innych praw majątkowych wiąże się ze zwiększeniem uszczerpkienia jej majątku, wynikającym z uwzględnienia roszczenia o zapłatę wynagrodzenia w potrójnej wysokości. Roszczenie to stanowi wyraz uprzywilejowania szczególnej kategorii praw majątkowych, tj. majątkowych praw autorskich, i prowadzi do niesłusznego wzbogacenia podmiotu uprawnionego kosztem skarżącej (s. 3 skargi). Rozwijając ten zarzut, skarżąca przytoczyła orzecznictwo Trybunału, w świetle którego ochrona własności i praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. Zdaniem skarżącej, ustawodawca, kreując podstawę roszczeń posiadacza autorskich praw majątkowych, musiał uwzględniać konieczność respektowania zasady równej ochrony prawnej – tymczasem przyznanie posiadaczowi autorskich praw majątkowych czterech autonomicznych roszczeń i umożliwienie mu wzbogacenia się niezależnie od wykazania poniesionej szkody stanowi wyraz nieuzasadnionego uprzywilejowania tej kategorii podmiotów. Na tym tle skarżąca dokonała porównania uprawnień przysługujących właścicielowi rzeczy i roszczeń uprawnionego, o którym mowa w art. 79 prawa autorskiego. Skarżąca zwróciła także uwagę, że w związku z rozstrzygnięciem Sądu Apelacyjnego w Warszawie, przeprowadzono w stosunku do niej postępowanie egzekucyjne, którego przedmiotem były środki zgromadzone przez nią na rachunku bankowym. Wskazując na naruszenie przez ustawodawcę art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, skarżąca podkreśliła, że zaskarżony przepis doprowadził do uszczerpkienia jej majątku. Uszczerpkienie to wiązało się z pozbawieniem jej innego prawa majątkowego przez przeprowadzenie zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego oraz pozbawieniem jej prawa majątkowego obejmującego własność środków pieniężnych przez wyegzekwowanie tychże środków z zajętego rachunku bankowego.

1.3. Zarzut naruszenia prawa do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji) skarżąca łączy z faworyzującym ujęciem sytuacji prawnej Stowarzyszenia Filmowców Polskich, któremu ustawodawca przyznał uprawnienie do dochodzenia trzykrotności wynagrodzenia, na podstawie nieadekwatnego kryterium, jakim jest posiadanie majątkowych praw autorskich. Jak akcentowała skarżąca, żaden inny podmiot w zbiorze podmiotów uprawnionych nie korzysta z analogicznych uprawnień. Ze sposobu sformułowania przedmiotowego zarzutu wynika, że skarżąca dokonała porównania sytuacji posiadacza autorskich praw majątkowych i sytuacji wszystkich podmiotów posiadających inne prawa majątkowe. W ocenie skarżącej, wynik tego porównania prowadzi do stwierdzenia,

że ustawodawca w sposób nieuzasadniony uprzywilejował uprawnionych z tytułu autorskich praw majątkowych, uprzywilejowanie to nie ma bowiem podstaw w normach konstytucyjnych.

1.4. Podnosząc zarzut dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji), skarżąca podkreśliła, że choć z jednej strony została zakwalifikowana jako podmiot, który w sposób zawiniony naruszył majątkowe prawa autorskie, to z drugiej strony jest także podmiotem, który wypełniał w ten sposób ustawowy obowiązek rozprowadzania programów telewizyjnych. Z punktu widzenia konieczności realizacji przez skarżącą obowiązku wynikającego z art. 43 ust. 1 u.r.t., spółka została zobowiązana do zapłaty odszkodowania niewspółmiernego, a nawet niepowiązanego w żaden sposób z ewentualną szkodą. Według wyliczeń skarżącej, na podstawie kwestionowanego przepisu Stowarzyszenie Filmowców Polskich uzyskało 8-krotnie więcej niż wyniosła jego szkoda. W ocenie skarżącej, roszczenie wynikające z art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego stanowi środek o charakterze prewencyjno-represyjnym i jako przejaw wprowadzania do prawa autorskiego elementów „kary cywilnej” wykracza dalece poza kompensacyjną funkcję odpowiedzialności prywatnej.

1.5. Naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, zdaniem skarżącej, wynika z uprzywilejowania podmiotu, któremu przysługuje autorskie prawo majątkowe, względem innych uczestników obrotu gospodarczego – z zasady sprawiedliwości społecznej wywodzi ona bowiem zasadę słusznego, sprawiedliwego odszkodowania.

1.6. Jeśli chodzi o naruszenie zasady proporcjonalności, skarżąca podniosła, że w jej przypadku doszło do ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych w postaci prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych przez dobór środków i metod, które są nieadekwatne oraz zbyt uciążliwe do osiągnięcia zamierzonego celu. Uzasadnienia dla wprowadzenia przez ustawodawcę roszczenia o zapłatę trzykrotności stosownego wynagrodzenia nie daje ani wzgląd na interes podmiotów, którym przysługują majątkowe prawa autorskie, ani też ważny interes publiczny.

Rozwijając ten zarzut, skarżąca wskazała, że kwestionowana regulacja nie tyle chroni interesy posiadacza autorskiego prawa majątkowego, ile prowadzi do jego bezpodstawnego wzbogacenia. W nawiązaniu do wcześniejszych wywodów skarżąca podkreśliła, że ustawodawca nie zachował właściwej proporcji między efektem skarżonej normy a ciężarem, jaki niesie ona dla obywateli i innych podmiotów. Jej zdaniem, kwestionowane roszczenie umożliwia uzyskanie przez uprawnionego dodatkowej gratyfikacji w postaci dwukrotności należnego wynagrodzenia, niezależnie od poniesienia przez niego jakiegokolwiek szkody. Nadto skarżąca wskazała, że uprawnionemu przysługują też trzy kolejne autonomiczne żądania, w tym roszczenie o usunięcie skutków naruszenia oraz o wydanie utraconych korzyści. W niniejszej sprawie, jej zdaniem, nie bez znaczenia pozostaje również kwestia obowiązków, jakie ustawodawca nałożył na operatorów sieci kablowych – w ocenie spółki operator, który nie przyjmie warunków posiadacza autorskich praw majątkowych (organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi; dalej również: o.z.z.), jest szczególnie narażony na konieczność zapłaty wynagrodzenia w potrójnej wysokości.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w niniejszym postępowaniu i w piśmie z 20 listopada 2014 r. zajął stanowisko w sprawie.

W ocenie Rzecznika, art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego w zakresie, w jakim nakłada obowiązek zapłaty trzykrotności stosownego wynagrodzenia na rzecz podmiotu uprawnionego z tytułu majątkowych praw autorskich, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jego zdaniem, przepis w zaskarżonym zakresie narusza równowagę w stosunkach społecznych, przyznając uprawnionym z tytułu autorskich praw majątkowych środki prawne nieproporcjonalnie ingerujące w sferę interesów majątkowych użytkowników tych praw. Zaskarżona norma nie tyle daje podstawę do restytucji uszczerbku, jakiego doznały podmioty autorskich praw majątkowych w związku z zawinionym naruszeniem tych praw, ile prowadzi do przekraczających zakres szkody przesunięć majątkowych pomiędzy naruszcycielem i uprawnionym.

2.1. W świetle zakwestionowanej regulacji, zawinione naruszenie praw autorskich wiąże się z bardzo dotkliwymi konsekwencjami dla naruszcycieli, a konsekwencje te nie mogą być w żaden sposób miarkowane ze względu na stopień zawinienia i rozmiar wyrządzonej szkody. Faworyzowania interesów podmiotów autorskich praw majątkowych na gruncie odpowiedzialności odszkodowawczej nie usprawiedliwiają wartości konstytucyjne, zwłaszcza w sytuacji, w której podmiotom tym zapewniono uprzywilejowaną pozycję w zakresie negocjowania warunków umów licencyjnych na eksploatację utworów.

Prezentując kontekst ustawy roszczenia, będącego przedmiotem skargi konstytucyjnej, oraz miejsce tego roszczenia w systemie prawa, Rzecznik zwrócił uwagę na pozostałe środki przysługujące uprawnionemu

w związku z naruszeniem jego praw autorskich, zaznaczając przy tym, że poszczególne roszczenia mogą być dochodzone przez uprawnionego kumulatywnie. Dodatkowo naruszenie autorskich praw majątkowych stanowi przestępstwo i jest penalizowane przez szereg przepisów ujętych w rozdziale 14 prawa autorskiego.

W ślad za przedstawicielami doktryny Rzecznik zakwalifikował roszczenie o zapłatę wielokrotności wynagrodzenia jako element reżimu odpowiedzialności deliktowej. Dokonawszy tej kwalifikacji, zaznaczył jednocześnie, że u podstaw roszczenia o wielokrotność wynagrodzenia leży potrzeba wprowadzenia „alternatywnej zryczałtowanej rekompensaty” dla uprawnionych z tytułu autorskich praw majątkowych, którzy mogliby mieć trudności dowodowe w wykazaniu rozmiaru korzyści osiąganych bezprawnie przez naruszcyciela ich praw. Odwołując się do brzmienia dyrektywy 2004/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej (Dz. Urz. UE L 159 z 30.04.2004, s. 45; dalej: dyrektywa 2004/48/WE), należałoby przyjąć, że celem tego odszkodowania powinno być ułatwienie dochodzenia odszkodowania, a nie zwiększenie jego wysokości w sposób mający oddziaływać prewencyjnie.

Rzecznik przyjął, że analizowane roszczenie, pełniące w dużej mierze funkcje prewencyjne i represyjne (kara cywilna), nie przystaje do zasad, na których opiera się polskie prawo cywilne. W świetle przytoczonego w piśmie orzecznictwa – „zasadniczym zadaniem odpowiedzialności odszkodowawczej w ujęciu polskiego prawa cywilnego jest wyrównanie szkody, a nie karanie sprawcy”, zaś „niemożność przekroczenia przez odszkodowanie rozmiaru szkody stanowi przewodnią zasadę polskiego prawa cywilnego”. Wzmacniając swą argumentację Rzecznik odwołał się do regulacji prawa unijnego, które uniemożliwiają przypisywanie odszkodowaniu funkcji penalnej.

2.2. Odnosząc się do postawionego w niniejszej skardze zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Rzecznik podkreślił, że polski system prawny w daleko wyższym stopniu chroni autorskie prawa majątkowe niż prawo własności i inne prawa majątkowe. Samo przyznanie priorytetu interesom majątkowym uprawnionych z tytułu autorskich praw majątkowych nie przesądza jednak o niezgodności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji – należy je bowiem ocenić z punktu widzenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Zdaniem Rzecznika, roszczenie opisane w zakwestionowanym przepisie nie spełnia wymogów testu proporcjonalności, w szczególności nie odpowiada zasadom konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*.

Uzasadniając swoje stanowisko, Rzecznik wskazał, że naruszenie praw podmiotowych nie powinno powodować wzbogacenia poszkodowanego, a samo wzbogacenie dzięki uzyskaniu korzyści finansowych przekraczających rozmiar poniesionej szkody nie może odbywać się kosztem naruszcyciela autorskich praw majątkowych. Naruszenie tych praw nie powoduje, że naruszcyciel zostaje pozbawiony przysługujących mu – jak każdemu podmiotowi prawa – konstytucyjnych praw i wolności. Jego majątek po wyrównaniu poniesionego uszczerbku podlega ochronie przewidywanej przez art. 64 ust. 1 Konstytucji, a ochrona ta zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji musi być równa dla wszystkich podmiotów znajdujących się w analogicznej sytuacji prawnej.

Samo zawinienie naruszenia autorskich praw majątkowych w świetle zasad odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym także zasad odpowiedzialności deliktowej, nie powinno mieć znaczenia w kontekście ustalania wysokości wynagrodzenia, gdyż jest ono przesłanką samej możliwości poniesienia odpowiedzialności odszkodowawczej (art. 415 k.c.). W ocenie Rzecznika, uwzględniając kompensacyjny charakter odpowiedzialności odszkodowawczej, należy przyjąć, że wymiar odszkodowania limitowany jest wysokością szkody, a nie stopniem zawinienia sprawcy.

Rzecznik zwrócił również uwagę na przypisanie zaskarżonej regulacji funkcji prewencyjnej, która to funkcja jest realizowana co do zasady przez przepisy prawa karnego. W tym kontekście Rzecznik przypomniał, że procedura karna, w ramach której możliwe jest zastosowanie sankcji o określonym poziomie dolegliwości, wiąże się z zapewnieniem gwarancji osobie oskarżonej – takich gwarancji nie zapewnia postępowanie cywilne, umożliwiające dochodzenie roszczenia zawartego w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego. Według Rzecznika, okoliczność ta przemawia na rzecz przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej wyłącznie kompensacyjnego charakteru – środków mogących stanowić pewną dolegliwość dla strony postępowania (a co za tym idzie środków, które mogą oddziaływać w sposób prewencyjny) nie należy wprowadzać jako elementów reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej.

Przedmiotem analizy Rzecznika był również sposób konkretyzacji w orzecznictwie sądowym przesłanki zawinienia, zawartej w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego. W świetle przywołanych rozstrzygnięć przesłanka ta ma charakter obiektywny i sprowadza się do wykazania świadomości bezprawności korzystania z utworu. W ocenie Rzecznika, nie bez znaczenia pozostaje fakt, że ta obiektywizacja odpowiedzialności odnosi się do normy, która przynajmniej w części ma represyjny charakter. Tymczasem normy o takim charakterze powinny subiektywizować w pewnym zakresie stopień winy naruszcyciela autorskich praw majątkowych i miarkować jego odpowiedzialność w sytuacji wykazania przyczyn zmniejszających naganność działalności sprawcy. Z tego powodu, zdaniem Rzecznika, dla oceny konstytucyjności zryczałtowanego roszczenia o odszkodowanie,

przewidzianego przez art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego (jako ustanawiającego swoistą karę cywilną), adekwatne pozostają ustalenia Trybunału poczynione w odniesieniu do regulacji ustanawiających tzw. kary administracyjne.

Dodatkowo Rzecznik przyjął, że obowiązek zapłaty trzykrotności wynagrodzenia stanowi wyraz arbitralnego rozstrzygnięcia, dokonanego przez ustawodawcę, a zastosowany mnożnik należy uznać za znacznie wygórowany. Wprowadzenie sztywnych stawek ryczałtu uniemożliwia dokonanie przez sądy jakiegokolwiek miarkowania odszkodowania.

2.3. Odnosząc się do zarzutu niezgodności kwestionowanej w skardze normy z art. 64 ust. 1 i w związku z art. 2 Konstytucji Rzecznik stanął na stanowisku, że faworyzowanie interesów podmiotów autorskich praw majątkowych nie realizuje idei sprawiedliwości pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych przywilejów dla wybranych grup obywateli. Biorąc pod uwagę fakt, że organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi mają uprzywilejowaną pozycję w zakresie negocjowania warunków umów licencyjnych zezwalających na eksploatację tych utworów, za nieuzasadnione należy uznać ich dalsze faworyzowanie na gruncie regulacji kształtujących zasady odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie autorskich praw majątkowych.

Rzecznik uwypuklił także problem, jaki powstaje w procesie kontraktowania w związku z brakiem po stronie o.z.z. zatwierdzonej tabeli wynagrodzeń (art. 108 ust. 3 prawa autorskiego), wskazując, że wiele organizacji zbiorowego zarządzania nie ma nadal zatwierdzonych tabel wynagrodzeń, a te, które zostały zatwierdzone przez Komisję Prawa Autorskiego, w zdecydowanej większości zatwierdzono na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z ustawą zasadniczą.

Rzecznik podkreślił również szczególnie trudną sytuację, w jakiej znajdują się obecnie operatorzy sieci kablowych, na których ustawodawca z jednej strony nałożył obowiązek dokonywania reemisji, z drugiej zaś strony uzależnił możliwość dokonywania tejże reemisji od uzyskania zezwolenia od o.z.z. Zważywszy na wynikającą z art. 43 u.r.t. obowiązek, operatorzy sieci kablowych mają, jego zdaniem, dość osłabioną pozycję negocjacyjną podczas zawierania stosownej umowy licencyjnej.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 2 grudnia 2014 r. przyjął, że art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego w zakresie, w jakim uprawniony, którego autorskie prawa majątkowe zostały naruszone, może żądać od osoby, która naruszyła te prawa, naprawienia wyrządzonej szkody poprzez zapłatę sumy pieniężnej w wysokości odpowiadającej – w przypadku gdy naruszenie jest zawinione – trzykrotności stosownego wynagrodzenia, które w chwili jego dochodzenia byłoby należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie z utworu, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Prokurator Generalny dokonał na wstępie wykładni zaskarżonego przepisu, podkreślając, że do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 99, poz. 662) uprawniony (twórca) mógł dokonać kumulacji roszczenia odszkodowawczego i roszczenia o wydanie utraconych korzyści lub alternatywnie twórca mógł dochodzić dwukrotności lub w przypadku wykazania winy – trzykrotności stosownego wynagrodzenia, a także żądać naprawienia wyrządzonej szkody, jeżeli działanie naruszające było zawinione. Obecna redakcja zaskarżonego przepisu przesądza o tym, że roszczenie o zapłatę dwukrotności lub trzykrotności stosownego wynagrodzenia nie stanowi alternatywy dla naprawienia szkody, ale jest jednym ze sposobów jej naprawienia.

Następnie, odnosząc się do wskazanych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli, Prokurator Generalny ocenił zasadność podniesionych przez skarżącą zarzutów. W pierwszej kolejności Prokurator Generalny zbadał relację pomiędzy art. 64 ust. 2 Konstytucji i art. 32 Konstytucji.

3.2. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału, Prokurator Generalny podkreślił, że treści normatywne, wynikające z przedmiotowych regulacji, są ze sobą ściśle powiązane, ponieważ równa ochrona praw majątkowych, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, jest jednym z przejawów ogólnej zasady równości. Patrząc z perspektywy obu przywołanych wzorców, należy zatem dokładnie zbadać sytuację prawną porównywanych podmiotów i rozważyć, czy można wskazać ich wspólną cechę relewantną, uzasadniającą równe traktowanie. W przedmiotowej analizie trzeba również uwzględnić fakt, że w niektórych sytuacjach odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych może być dopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny, nawiązując do orzecznictwa Trybunału, przyjął, że gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość bowiem należy odnosić jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. Nie jest natomiast dopuszczalne rozumienie równości jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym, które należą do różnorodnych typów praw majątkowych, choćby nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne (por. wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94).

Prokurator Generalny przypomniał także, że ustawodawca, kształtując zakres ochrony poszczególnych praw majątkowych, działa w sferze polityki ekonomiczno-społecznej państwa – w tym zaś zakresie jego swoboda jest znacznie większa aniżeli w innych sferach stosunków społecznych. Zaakcentował przy tym, że swoboda ustawodawcy przejawia się nie tylko w kształtowaniu praw majątkowych, lecz także w kształtowaniu środków ochrony tych praw. Wybór określonych środków prawnych, ich dostępność dla uprawnionego oraz intensywność ochrony są skorelowane z potrzebą zapewnienia realności i efektywności mechanizmów zagwarantowania określonych praw majątkowych.

Odnosząc się do zasady sprawiedliwości społecznej, Prokurator Generalny przypomniał, że sprawiedliwość wymaga, aby różnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji. Tak pojmowana sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności. Jednocześnie w orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że zasada ta stanowi wyraz dążenia do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli (por. wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

3.3. Konfrontując postawione przez skarżącą zarzuty z opisanymi powyżej wzorcami kontroli, Prokurator Generalny przyjął, że zaskarżony przepis nie narusza zasad ochrony praw majątkowych gwarantowanych w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Jego zdaniem do takiej oceny uprawnia przede wszystkim fakt, że Konstytucja, choć gwarantuje ochronę praw majątkowych, to nie określa ich rodzaju i nie limituje zakresu ich ochrony, pozostawiając ustawodawcy także ich wyodrębnienie. Z kolei u podstaw decyzji ustawodawcy w tym zakresie znajduje się ochrona interesów ekonomicznych osób, którym te prawa przysługują. Z tego względu należy uznać, że nie wszystkie prawa majątkowe podlegają ochronie z równą intensywnością.

Odnosząc te rozważania do stanu faktycznego w niniejszej sprawie, Prokurator Generalny wskazał, że z zasady równości wynika nakaz równego traktowania osób, którym przysługuje to samo prawo majątkowe. Z tego też względu, cechą relewantną umożliwiającą dokonanie oceny zaskarżonej regulacji z punktu widzenia zasady równości jest „bycie uprawnionym z tytułu majątkowych praw autorskich”. Tymczasem skarga konstytucyjna opiera się na porównaniu praw majątkowych w ujęciu wertykalnym, skarżąca przeciwstawia bowiem stopień intensywności ochrony prawnej autorskich praw majątkowych stopniowi ochrony innych kategorii praw majątkowych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, porównywanie rodzajowo różnych praw uniemożliwia dokonanie oceny zaskarżonej regulacji z punktu widzenia naruszenia zasady równości w ochronie praw majątkowych.

3.4. W dalszej części pisma Prokurator Generalny odniósł się do argumentów skarżącej związanych z brakiem zrównoważenia przez ustawodawcę sytuacji dwóch podmiotów o statusie przedsiębiorcy: zobowiązanego i uprawnionego z tytułu autorskich praw majątkowych. Wbrew stanowisku skarżącej, Prokurator Generalny wskazał, że kwalifikowanie o.z.z. jako przedsiębiorcy jest nieuprawnione. Jego zdaniem, należy odróżnić dwie sfery aktywności o.z.z.: pierwszą, gdy organizacja taka działa w zakresie statutowym, zawierając odpłatne umowy z użytkownikami autorskich praw majątkowych i dokonując repartycji środków uzyskanych od użytkowników pomiędzy uprawnionych, oraz drugą, gdy organizacja prowadzi działalność gospodarczą. Działalność statutowa nie jest działalnością gospodarczą. Zadanie statutowe tego rodzaju podmiotów jest bowiem wyznaczone przez ustawodawcę i polega na zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi lub pokrewnymi, ich ochronie i wykonywaniu uprawnień wynikających z prawa autorskiego.

Prokurator Generalny podkreślił również, że z uwagi na specyfikę komercyjnego wykorzystywania praw przysługujących twórcom, w szczególności masowość rozpowszechniania utworów, często równocześnie na różnych polach eksploatacji, zasadne jest, by twórców reprezentowały o.z.z. jako podmioty wyspecjalizowane.

3.5. Prokurator Generalny nie podzielił również twierdzenia skarżącej odnoszącego się do penalnego charakteru odpowiedzialności przewidzianej w zaskarżonym przepisie.

Kwestionując ocenę wyrażoną w skardze konstytucyjnej, Prokurator Generalny podkreślił swobodę ustawodawcy w zakresie kształtowania środków ochrony praw majątkowych.

Jednocześnie wskazał jednak, że art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego powinien być postrzegany nie tylko jako środek ochrony autorskich praw majątkowych, lecz także jako instrument ochrony wolności twórczości artystycznej, zakotwiczonej w art. 73 Konstytucji. Jako taki – zaskarżony przepis stanowi jeden z elementów systemowego założenia, konsekwentnie realizowanego także w pozostałych przepisach ustawy, m.in. w art. 56 ust. 1 czy art. 44 prawa autorskiego.

Z uwagi na ograniczone możliwości przeciwstawienia się formom bezprawnego rozpowszechniania dzieła przez nadawców radiowych lub telewizyjnych, zasadne, w ocenie Prokuratora Generalnego, staje się przyznanie uprawnionemu roszczenia, ujętego w zaskarżonym przepisie. Nie bez znaczenia dla stanowiska Prokuratora pozostawała także okoliczność, że u źródeł kwestionowanego przez skarżącą roszczenia leży delikt – zawinione działanie osoby, która naruszyła autorskie prawa majątkowe, korzystając z tych praw z pominięciem obowiązku zawarcia stosownego kontraktu. W tego rodzaju sytuacjach przyjmowanie przez ustawodawcę rozwiązań opartych na tzw. fikcji zawarcia umowy licencyjnej stanowiłoby nieefektywny środek ochrony i uprzywilejowywałoby pozycję naruszcyciela względem podmiotu postępującego zgodnie z prawem.

W ocenie Prokuratora Generalnego, niezbędna dla oceny konstytucyjności zaskarżonej regulacji jest systemowa analiza środków przysługujących uprawnionemu w wypadku naruszenia autorskich praw majątkowych. Jego zdaniem, wprowadzenie do prawa autorskiego roszczenia o zapłatę trzykrotności opłaty licencyjnej było świadomym wyborem ustawodawcy, który dostrzegł, że korzyść osoby naruszającej prawo autorskie jedynie wyjątkowo ogranicza się do zaoszczędzenia wypłaty wynagrodzenia. W przypadku gdy korzyść ta przedstawia wartość zdecydowanie wyższą, twórca może co prawda na podstawie art. 74 ust. 1 pkt 4 prawa autorskiego domagać się wydania w pełnym wymiarze korzyści uzyskanych z bezprawnej eksploatacji utworu, niemniej w praktyce niejednokrotnie okazuje się, że wykazanie przez twórcę rozmiaru uzyskanych korzyści jest bardzo trudne. Sięgnięcie po roszczenie informacyjne, w ocenie Prokuratora Generalnego, często okazuje się niesatysfakcjonujące, wymaga bowiem znajomości mechanizmów korzystania z utworu przez naruszcyciela. W takim układzie roszczenia o zapłatę dwukrotności bądź trzykrotności stosownego wynagrodzenia nabierają szczególnego znaczenia – jako efektywny środek ochrony praw twórców stanowią instrument, po którego najczęściej sięgają oni w procesach wytaczanych z tytułu naruszenia autorskich praw majątkowych. Zakwestionowane przez skarżącą roszczenie o zapłatę trzykrotności wynagrodzenia ułatwia uprawnionemu dochodzenie odszkodowania – uprawniony jest co prawda zobligowany do wykazania winy naruszcyciela i faktu poniesionej szkody, niemniej nie musi już wykazywać jej wysokości.

W związku z powyższym nie sposób również podzielić zarzutu skarżącej odnoszącego się do „automatyzmu” tego rodzaju odpowiedzialności. W szczególności wykazanie winy przez uprawnionego, któremu wyrządzono szkodę, w praktyce rodzi pewne trudności. Wiążą się one m.in. z możliwością wykazywania przez naruszcyciela, że zawierając umowę licencyjną z osobą trzecią, nieuprawnioną do reprezentowania twórcy, dochował należytej staranności, a co za tym idzie, niemożliwe staje się przypisanie mu winy.

Biorąc pod uwagę wielkość kwestionowanego przez skarżącą roszczenia, Prokurator Generalny zaznaczył, że żądanie wydania korzyści, zakotwiczone w art. 79 ust. 1 pkt 4 prawa autorskiego, stwarza większe możliwości uprawnionemu niż to opisane w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego. W wypadku tego pierwszego żądania, Prokurator nadmienił, że sądy, ustalając wysokość żądania, relatywnie często sięgały do art. 322 k.p.c. i zasądzały odpowiednią sumę według swej oceny, opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy.

Następnie na kanwie przykładów z orzecznictwa Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny przyjął, że w wypadku przepisów o odpowiedzialności cywilnej funkcja represyjno-prewencyjna nie ma podstawowego znaczenia i ustępuje funkcji kompensacyjnej, jednak w istotny sposób wzmacnia ochronę majątkowych praw autorskich.

Zestawiając roszczenie o zapłatę trzykrotności wynagrodzenia oraz roszczenie o wydanie uzyskanych korzyści, Prokurator Generalny przypomniał, że w pierwotnym brzmieniu prawa autorskiego roszczenia te stanowiły dla siebie pewną alternatywę, teraz zaś występują niezależnie od siebie. Jednocześnie w ślad za przedstawicielami doktryny Prokurator przyjął, że żądania ujęte w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego wyznaczają dolną granicę odpowiedzialności z tytułu roszczenia o wydanie uzyskanych korzyści.

W ocenie Prokuratora, to ostatnie roszczenie jest środkiem prawnym cechującym się zdecydowanie większą represyjnością niż roszczenie o zapłatę trzykrotności wynagrodzenia. Sposób sformułowania obu roszczeń wynika zaś z prakseologicznego podejścia ustawodawcy, który kierował się potrzebą zapewnienia, w zależności od możliwości dowodowych uprawnionego, realnej i efektywnej ochrony autorskich praw majątkowych. Z tej perspektywy nieuprawniony jest również zarzut skarżącej odnoszący się do sprzeczności kwestionowanego środka z przewidzianym w dyrektywie 2004/48/WE nakazem unikania odszkodowania o charakterze karnym. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w wyroku z 21 października 2011 r., sygn. akt IV CSK 133/11 (OSNC nr 5/2012, poz. 62) stwierdził, że „Dyrektywa określa minimalny (pożądany) poziom

ochrony, nie sprzeciwia się jednak środkom ochrony, mogącym dawać właścicielom praw większe korzyści (por. art. 2 ust. 1)”.

W odpowiedzi na postawiony przez skarżącą zarzut „multiplikacji” odszkodowania Prokurator zwrócił uwagę na specyfikę praw autorskich i praw pokrewnych i związaną z nią możliwość równoległej eksploatacji tychże praw w różnych obszarach. Dodatkowo zaakcentował, że do istoty autorskich praw majątkowych należy nie tylko zagwarantowanie uprawnionemu wynagrodzenia, lecz także możliwość podejmowania decyzji o sposobie i zakresie korzystania z utworu oraz rozporządzania nim na wszelkich polach eksploatacji.

W ocenie Prokuratora, uczynienie zadość żądaniu skarżącej i wyeliminowanie z porządku prawnego możliwości, jaką stwarza art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego, sprawiłoby, że ochrona tej kategorii praw na dobrach niematerialnych stałaby się iluzoryczna, a majątkowe prawa autorskie byłyby chronione tylko pozornie, co oznaczałoby niedopuszczalne na gruncie Konstytucji naruszenie istoty tego prawa.

4. W piśmie z 12 czerwca 2015 r. Marszałek Sejmu, w imieniu Sejmu, złożył wyjaśnienia w sprawie, wnosząc jednocześnie o stwierdzenie, że art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego w zakresie, w jakim nakłada obowiązek zapłaty sumy pieniężnej w wysokości trzykrotności wynagrodzenia – w przypadku gdy naruszenie jest zawinione – na rzecz podmiotu uprawnionego z tytułu majątkowych praw autorskich, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Na wstępie Marszałek Sejmu dokonał formalnej analizy skargi konstytucyjnej, w ramach której uznał, że niniejsze postępowanie, w zakresie badania zgodności kwestionowanego przepisu z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz w związku z art. 2 Konstytucji, powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Uzasadniając swe stanowisko, Marszałek podkreślił, że wątpliwości Sejmu koncentrują się wokół kwestii dopuszczalności przywołania art. 64 ust. 2 Konstytucji jako podstawy kontroli w niniejszej sprawie. Takie ujęcie wynika z założenia, że zarówno art. 2 jak i art. 32 Konstytucji mogą stanowić jedynie pomocnicze wzorce kontroli względem art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Na tym tle Marszałek zaakcentował, że gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identyczną intensywnością ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Z przywołanych przez skarżącą wzorców kontroli nie wynika, zdaniem Marszałka, nakaz przyznawania jednakowych praw podmiotom uprawnionym z różnych tytułów.

Ocena zakwestionowanej przez skarżącą normy z punktu widzenia jej zgodności z zasadą równości wymagała ustalenia wspólnej cechy istotnej podmiotów porównywanych. Zdaniem Marszałka Sejmu, cechą tą jest „bycie uprawnionym z tytułu majątkowych praw autorskich”. Marszałek Sejmu podkreślił przy tym wyraźnie, że analiza zgodności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji wymaga porównania sytuacji prawnej podmiotów z tej samej klasy. Taka ocena byłaby możliwa np. w odniesieniu do sytuacji współtwórców danego utworu.

Tymczasem rekonstrukcja zarzutu przywołanego w skardze prowadzi do wniosku, że argumentacja skarżącej opiera się na porównaniu sytuacji uprawnionego z tytułu autorskich praw majątkowych z pozycją podmiotu innych praw majątkowych. W ocenie Marszałka Sejmu, skarżąca nie wskazała wspólnej cechy relewantnej, umożliwiającej porównanie różnych rodzajowo praw.

Rekapitulując wcześniejsze wywody, Marszałek Sejmu zaznaczył, że skarga konstytucyjna uchybiła wymogom formalnym, ponieważ nie zawiera uzasadnienia w zakresie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jego zdaniem, skarżąca nie przywołała żadnych argumentów za tym, że ustawodawca doprowadził do dyskryminacji określonej klasy podmiotów.

4.2. Przed przystąpieniem do analizy pozostałych zarzutów skarżącej, Marszałek Sejmu przedstawił kontekst normatywny zakwestionowanej regulacji oraz uwypuklił jej szczególny charakter. Wywód Marszałka uwzględnił również zmiany w zakresie ochrony autorskich praw majątkowych, wynikające z implementacji dyrektywy 2004/48/WE. Rekapitulując tę część rozważań, Marszałek podkreślił specyfikę autorskich praw majątkowych, które cechuje bezwzględny i obiektywny charakter. Sama odpowiedzialność za ich naruszenie jest uniezależniona od winy – przesłankę odpowiedzialności stanowi, co do zasady, bezprawność działania naruszydela. Sposób konstruowania roszczeń przysługujących uprawnionemu w sytuacji naruszenia autorskich praw majątkowych uzasadniają: specyfika przedmiotu ochrony (jego nieograniczona – czasowo i terytorialnie – zdolność eksploatacyjna), elementy osobiste polegające na powiązaniu utworu z twórcą oraz potrzeba zagwarantowania mu silnej pozycji.



Uwzględniając powyższe czynniki, Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego w zakresie, w jakim nakłada obowiązek zapłaty sumy pieniężnej w wysokości trzykrotności stosownego wynagrodzenia – w przypadku gdy naruszenie jest zawinione – na rzecz podmiotu uprawnionego z tytułu majątkowych praw autorskich, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po pierwsze, Marszałek Sejmu zaakcentował swobodę ustawodawcy w zakresie kształtowania środków ochrony praw majątkowych. Ochrona ta powinna być adekwatna do wyzwań wynikających ze skutków ekonomicznych i społecznych postępu technologicznego. Z tej perspektywy rozwiązanie zawarte w zakwestionowanym przepisie uzasadnia potrzeba zapewnienia efektywności i realności ochrony praw twórców.

Po drugie, nawiązując do stanowiska wyrażonego w orzecznictwie, Marszałek Sejmu przypomniał, że prawo autorskie zostało stworzone przede wszystkim dla zabezpieczenia interesów twórcy jako strony na ogół słabszej (por. wyrok Sądu Najwyższego z 14 września 2005 r., sygn. III CK 124/05). Tym samym kwestionowaną regulację należy postrzegać jako jeden z przejawów systemowej ochrony twórcy jako słabszego uczestnika obrotu. Stanowisko to koresponduje z wyrażanymi w literaturze poglądami, upatrującymi analogii pomiędzy pozycją osoby „autorsko uprawnionej” a pozycją pracownika czy konsumenta. W ocenie Marszałka, uprawnieni z tytułu autorskich praw majątkowych mają ograniczoną możliwość przeciwstawiania się formom bezprawnego działania, naruszającego ich prawa. Dodatkowo, biorąc pod uwagę masowość i różnorodność, a także anonimowość odbiorców, konieczne staje się stworzenie systemu kontroli, gwarantującego właściwą ochronę praw autorskich. Gwałtowne zwielokrotnienie liczby użytkowników – z jednej strony, z drugiej strony – specyfika przedmiotu prawa autorskiego jako szczególnie narażonego na naruszenia (ze względu np. na łatwość kopiowania utworów) – uzasadniają, zdaniem Marszałka, model odszkodowania w postaci wielokrotnego stosownego wynagrodzenia.

Po trzecie, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na trudności dowodowe, z jakimi borykają się uprawnieni z tytułu autorskich praw majątkowych w sytuacji naruszenia tych praw. Trudności te ujawniają się zwłaszcza podczas ustalania wielkości pełnego odszkodowania, w ramach którego należałoby uwzględnić takie czynniki jak: osłabienie pozycji uprawnionego na rynku, jego wyparcie z rynku, poniesienie kosztów adaptacji do warunków zaistniałych na rynku po naruszeniu, wytworzenie egzemplarzy dzieła, które w związku z jego naruszeniem stały się bezużyteczne, czy też samego wykrycia bezprawności (zob. A. Nowak-Gruca, *Cywilnoprawna ochrona autorskich praw majątkowych w świetle ekonomicznej analizy prawa*, Lex/el. 2013, nr 184453). Zdaniem Marszałka, jeśli wziąć pod uwagę ograniczoną skuteczność tzw. roszczeń informacyjnych, możliwość domagania się wielokrotności wynagrodzenia nabiera istotnego znaczenia, stanowiąc efektywny środek ochrony twórców.

Po czwarte, Marszałek Sejmu wskazał, że ograniczenie odpowiedzialności podmiotu bezprawnie naruszającego autorskie prawa majątkowe do naprawienia szkody poprzez świadczenie jednokrotnej stawki niezapłaconego wynagrodzenia jest niemożliwe do zaakceptowania z aksjologicznego i politycznoprawnego punktu widzenia. W ocenie Marszałka, przyjęcie takiego rozwiązania wręcz zachęcałoby użytkowników do bezumownego i bezprawnego korzystania z utworów chronionych prawami autorskimi. Nadto ze względu na wymienione powyżej elementy wyznaczające wysokość pełnego odszkodowania, zasądzenie jednokrotności opłaty licencyjnej nie wyrównałoby uszczerbku w dobrach prawnie chronionych uprawnionego.

Po piąte, możliwość zasądzenia wielokrotności wynagrodzenia z tytułu bezprawnego, zawinionego korzystania z utworu uzasadnia także funkcja prewencyjna. Jakkolwiek podstawową funkcją odpowiedzialności cywilnej jest kompensacja szkody, to jednak patrząc z punktu widzenia możliwości wystąpienia kolejnych przypadków naruszeń, kwestionowane rozwiązanie pełni również dodatkową, odstraszącą rolę. Zważywszy, że u podstaw tego rozwiązania tkwi popełnienie deliktu, warto zaakcentować nie tylko konieczność zagwarantowania naprawienia szkód związanych z bezprawnym naruszeniem, ale i potrzebę zapobiegania takim działaniom w przyszłości.

Po szóste, w ocenie Marszałka Sejmu, niezasadne jest twierdzenie skarżącej, dotyczące „automatyzmu” kwestionowanego przepisu. Marszałek podkreślił, że w przypadku żądania trzykrotności stosownego wynagrodzenia uprawniony musi udowodnić winę osoby dopuszczającej się naruszenia autorskich praw majątkowych, co samo w sobie może okazać się trudne. Z kolei sprawca deliktu w takiej sytuacji może chociażby wykazywać, że dołożył należytej staranności w działaniu, co w konsekwencji uniemożliwi zasądzenie odszkodowania w potrójnej wysokości.

Po siódme, uzasadniając przyjęty przez ustawodawcę model „ryczałtowego” odszkodowania, Marszałek podkreślił, że roszczenia w prawie autorskim zapewniają ochronę dóbr niematerialnych nie tylko w interesie prywatnym, ale także publicznym. W piśmie procesowym Marszałek zaakcentował, że wolność twórczości artystycznej podlega ochronie na podstawie art. 73 Konstytucji, a ochrona tej wolności leży w interesie publicznym. Z kolei brak odpowiednich instrumentów chroniących uprawnionego z tytułu praw autorskich może, zdaniem Marszałka, zniechęcać lub ograniczać zakres udostępniania twórczości i kultury.

Uzupełniając Marszałek Sejmu odniósł się do podniesionej przez skarżącą kwestii potencjalnej sprzeczności zaskarżonego przepisu z dyrektywą 2004/48/WE. Wskazał, że w dyrektywie brak wyraźnego zakazu stosowania

wielokrotności opłaty licencyjnej jako miernika odszkodowania. Wzmacniając ten argument, Marszałek nawiązał do wyroku Sądu Najwyższego z 21 października 2011 r. sygn. akt IV CSK 133/11, w którym SN uznał, że „choć art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b Pr. aut. rzeczywiście odbiega – na niekorzyść naruszcyciela – od postulowanego w dyrektywie nr 2004/48/WE zakresu ochrony, to twierdzenie o jego sprzeczności z dyrektywą jest zbyt daleko idące”. Sąd Najwyższy oparł się wówczas na założeniu, że dyrektywa wyznacza jedynie pewien minimalny standard ochrony uprawnionych i z tej perspektywy nie ma przeszkód, by do prawa autorskiego wprowadzić regulacje, które mogą dawać właścicielom praw większe korzyści.

Wывód ten miał na celu jedynie wzmocnienie wcześniejszej argumentacji – jak podkreślał Marszałek Sejmu, badanie zgodności kwestionowanego przepisu z postanowieniami dyrektywy wykracza poza zakres skargi konstytucyjnej.

Z przytoczonych wyżej względów Marszałek Sejmu uznał, że kwestionowany przepis nie narusza zasady proporcjonalności. Na ustawodawcy spoczywa obowiązek zapewnienia realnej ochrony własności i innych praw majątkowych. Tym samym powinien zapewnić on uprawnionym możliwość skutecznej realizacji przysługujących im autorskich praw majątkowych. Wprowadzone w tym zakresie rozwiązanie, zawarte w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego, stanowi efektywny instrument ochrony uprawnionych, a zarazem odpowiada wymaganiom zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*.

5. W piśmie procesowym z 3 czerwca 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przedłożył dodatkowe wyjaśnienia w sprawie i odniósł się do stanowiska Prokuratora Generalnego.

Podtrzymując swą wcześniejszą argumentację, Rzecznik zaznaczył na wstępie, że okoliczność, iż dany podmiot naruszył (nawet w sposób zawiniony) czyjeś autorskie prawa majątkowe, nie pozbawia sprawcy deliktu konstytucyjnej ochrony jego majątku.

Odwołując się do zasady ochrony wolności majątkowej jednostki, wywodzonej z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, zaznaczył jednocześnie, że ujęcie własności jako fundamentu praw majątkowych jednostki wyklucza możliwość jej arbitralnego naruszania przez roszczenia wynikające z innych wartości konstytucyjnych. Ustrojodawca nie nadał w Konstytucji prawom na dobrach niematerialnych szczególnego statusu. W szczególności przywołana przez Prokuratora Generalnego wolność twórczości artystycznej (art. 73 Konstytucji), w ocenie Rzecznika, nie stanowi szczególnej legitymacji tej kategorii praw majątkowych – za równie ważną należy bowiem uznać zasadę stwarzania warunków do upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury (art. 6 ust. 1 Konstytucji) oraz wolność korzystania z dóbr kultury (art. 73 *in fine* Konstytucji). Dodatkowo Rzecznik wskazał, że nadmierna ochrona autorskich praw majątkowych może godzić w zasadę wolności działalności gospodarczej.

Z punktu widzenia wymienionych wartości konstytucyjnych przyznawanie absolutnego prymatu prawom majątkowym uprawnionych z tytułu autorskich praw majątkowych jest nieuprawnione. Tymczasem zakwestionowane przez skarżącą rozwiązanie uprzywilejowuje uprawnionego, o którym mowa w art. 79 prawa autorskiego, w sposób arbitralny pozbawiając ochrony sprawcę deliktu i wywołując w sferze jego władztwa majątkowego nadmierny i nieuzasadniony konstytucyjnie uszczerbek. Nieproporcjonalność tej regulacji przejawia się dodatkowo w oderwaniu wysokości analizowanego roszczenia od wysokości poniesionej przez uprawnionego szkody.

Rzecznik uznał także, że analizowane roszczenie narusza spójność systemu prawa i nawiązał w tym zakresie do postanowienia Sądu Najwyższego z 11 października 2013 r., sygn. I CSK 697/12 (OSNC nr 1/2014, poz. 9) oraz do komunikatu Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (zob. *Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie. Sąd Najwyższy, Warszawa 2015, s. 40-41*).

Źródłem tej niespójności jest przede wszystkim represyjny charakter roszczenia zawartego w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego, przewyższający kompensacyjny charakter odszkodowania. Jak wynika z argumentacji Rzecznika, „wyrządzenie szkody musi oczywiście wiązać się z obowiązkiem restytucji przez jej sprawcę stanu majątkowego, który by istniał, gdyby szkoda nie nastąpiła, jednakże nie może oznaczać «karania» sprawcy poprzez obciążenie go nieproporcjonalnym do wyrządzonej szkody zobowiązaniem majątkowym”. Z tego punktu widzenia zasada kompensacyjnego charakteru odszkodowania sprzyja ochronie autonomii majątkowej jednostki.

Dodatkowo zestawienie kwestionowanego roszczenia z odszkodowaniem „na zasadach ogólnych” (art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. a prawa autorskiego) ukazuje trudną do zaakceptowania relację między alternatywnymi formami odszkodowania. Rzecznik przywołał również zarzut braku spójności w obrębie samego prawa własności intelektualnej, wynikający z zestawienia kwestionowanego w skardze konstytucyjnej roszczenia z odszkodowaniem ryczałtowym w prawie własności przemysłowej.

W ocenie Rzecznika, podniesiony w skardze zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji został przez skarżącą należycie uzasadniony. Jego zdaniem, „faworyzowanie interesów podmiotów autorskich

praw majątkowych nie realizuje idei sprawiedliwości, pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych”. Wykroczenie przez ustawodawcę poza potrzebę zrekompensowania szkody może prowadzić do wzbogacenia uprawnionych kosztem użytkowników autorskich praw majątkowych. Wprowadzenia takiego arbitralnego mechanizmu nie uzasadniają, w ocenie Rzecznika, inne wartości konstytucyjne. Obawa o iluzoryczność ochrony autorskich praw majątkowych nie stanowi w świetle całokształtu regulacji zawartych w prawie autorskim, dostatecznego uzasadnienia przyjętego przez prawodawcę odstępstwa od reguł odpowiedzialności cywilnoprawnej.

Rzecznik dokonał również pogłębionej analizy pozostałych środków ochrony, jakie przysługują uprawnionemu z tytułu autorskich praw majątkowych. W ocenie RPO analiza ta pokazała, że obecnie brak jest uzasadnienia przypisania odszkodowaniu określonego w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego funkcji prewencyjno-represyjnej, która jest już wypełniana przez szereg innych unormowań zawartych w prawie autorskim. W ocenie Rzecznika, „biorąc pod uwagę całokształt unormowań tworzących system ochrony autorskich praw majątkowych nie można uznać, iż ograniczenie wysokości roszczeń odszkodowawczych dochodzonych w oparciu o art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b) pr. aut. do wysokości jednokrotnego stosowanego wynagrodzenia prowadziłoby do ich słabszej ochrony w porównaniu do ochrony przyznawanej przez Konstytucję innym prawom majątkowym”. Nadto Rzecznik zaznaczył, że „trudności w udowodnieniu wysokości poniesionej szkody nie mogą samoistnie przemawiać za dopuszczalnością domagania się odszkodowania w arbitralnie ustalonej wysokości niepowiązanej z wysokością szkody, skoro podstawową zasadą prawa cywilnego jest ciężar dowodu obciążający stronę wywodzącą swoje twierdzenia z okoliczności faktycznej”.

## II

Na rozprawie 23 czerwca 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych i przedstawioną w nich argumentację.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

W *petitum* skargi spółka UPC Polska sp. z o.o. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.; dalej: prawo autorskie) w zakresie, w jakim nakłada obowiązek zapłaty trzykrotności stosownego wynagrodzenia na rzecz podmiotu uprawnionego z tytułu majątkowych praw autorskich z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 oraz w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W świetle zaskarżonego przepisu „Uprawniony, którego autorskie prawa majątkowe zostały naruszone, może żądać od osoby, która naruszyła te prawa (...) naprawienia wyrządzonej szkody (...) poprzez zapłatę sumy pieniężnej w wysokości odpowiadającej dwukrotności, a w przypadku gdy naruszenie jest zawinione – trzykrotności stosownego wynagrodzenia, które w chwili jego dochodzenia byłoby należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie z utworu (...)”.

W niniejszej sprawie w związku z naruszeniem przez skarżącą autorskich praw majątkowych, Stowarzyszenie Filmowców Polskich (dalej: Stowarzyszenie, SFP), jako podmiot uprawniony w rozumieniu art. 79 ust. 1 prawa autorskiego, wystąpiło do sądu z roszczeniem o zapłatę trzykrotności wynagrodzenia, które w chwili jego dochodzenia byłoby należne tytułem udzielenia przez nie zgody na korzystanie z utworu. Sąd Apelacyjny w Warszawie, wydając ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącej, uwzględnił przedmiotowe powództwo.

Tymczasem w ocenie skarżącej roszczenie, z którym wystąpiło Stowarzyszenie na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 3 lit b prawa autorskiego, „nakłada niesprawiedliwy, nierówny i niewspółmierny do ewentualnego naruszenia obowiązek zapłaty odszkodowania”.

Przybliżając stan faktyczny w sprawie, skarżąca podniosła, że jako operator sieci kablowych, od 2004 r. pozostawała w stosunkach gospodarczych ze SFP (będącym organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi). W związku z dokonywaną reemisją utworów audiowizualnych, skarżąca uiszczała na rzecz Stowarzyszenia ustalone opłaty licencyjne.

Od sierpnia 2009 r. reemisja dokonywana przez skarżącą nie znajdowała już oparcia w stosownej umowie licencyjnej – dotychczas obowiązujący kontrakt wygaś, a strony nie doszły do porozumienia co do stawki wynagrodzenia, którą skarżąca miałyby uiszczać na rzecz SFP. W związku z kontynuowaniem reemisji programów skarżąca dokonywała jednak na rzecz SFP płatności rzędu 1,6% swoich wpływów.

W świetle prawa autorskiego działanie skarżącej polegające na bezumownej reemisji utworów audiowizualnych stanowiło zawinione naruszenie autorskich praw majątkowych. Tym samym sądy orzekające w niniejszej sprawie nie miały podstaw, by nie uwzględnić powództwa wytoczonego przez SFP.

Z wydaniem ostatecznego orzeczenia uwzględniającego roszczenie wynikające z art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego we wskazanym w *petitum* skargi zakresie skarżąca łączy naruszenie swoich praw konstytucyjnych.

Analiza zarzutów skarżącej wiąże się z koniecznością określenia charakteru roszczenia, odnoszącego się do zawinionego naruszenia autorskich praw majątkowych, wskazanego w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego, jak również wymaga przeanalizowania kontekstu normatywnego przedmiotowego roszczenia.

W związku z powyższym rozpoznanie niniejszej skargi konstytucyjnej należy poprzedzić pewnymi uwagami ogólnymi, odnoszącymi się do zagwarantowanej przez ustawodawcę możliwości naprawienia wyrządzonej szkody w sposób ujęty w zaskarżonym przepisie.

2. Aktualne i historyczne ujęcie roszczenia o zapłatę trzykrotności stosownego wynagrodzenia w sytuacji zawinionego naruszenia autorskich praw majątkowych.

2.1. Zakwestionowana przez skarżącą regulacja zawiera się w katalogu roszczeń, jakie ustawodawca przyznał uprawnionemu w przypadku naruszenia przysługujących mu autorskich praw majątkowych. Zgodnie z aktualnym brzmieniem przywołanego przepisu:

„Art. 79. 1. Uprawniony, którego autorskie prawa majątkowe zostały naruszone, może żądać od osoby, która naruszyła te prawa:

- 1) zaniechania naruszania;
- 2) usunięcia skutków naruszenia;
- 3) naprawienia wyrządzonej szkody:

a) na zasadach ogólnych albo

b) poprzez zapłatę sumy pieniężnej w wysokości odpowiadającej dwukrotności, a w przypadku gdy naruszenie jest zawinione – trzykrotności stosownego wynagrodzenia, które w chwili jego dochodzenia byłoby należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie z utworu;

4) wydania uzyskanych korzyści.

2. Niezależnie od roszczeń, określonych w ust. 1, uprawniony może się domagać:

1) jednokrotnego albo wielokrotnego ogłoszenia w prasie oświadczenia odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie lub podania do publicznej wiadomości części albo całości orzeczenia sądu wydanego w rozpatrywanej sprawie, w sposób i w zakresie określonym przez sąd;

2) zapłaty przez osobę, która naruszyła autorskie prawa majątkowe, odpowiedniej sumy pieniężnej, nie niższej niż dwukrotna wysokość uprawdopodobnionych korzyści odniesionych przez sprawcę z dokonanego naruszenia, na rzecz Funduszu, o którym mowa w art. 111, gdy naruszenie jest zawinione i zostało dokonane w ramach działalności gospodarczej wykonywanej w cudzym albo we własnym imieniu, choćby na cudzy rachunek.

3. Sąd może nakazać osobie, która naruszyła autorskie prawa majątkowe, na jej wniosek i za zgodą uprawnionego, w przypadku gdy naruszenie jest niezawinione, zapłatę stosownej sumy pieniężnej na rzecz uprawnionego, jeżeli zaniechanie naruszania lub usunięcie skutków naruszenia byłoby dla osoby naruszającej niewspółmiernie dotkliwe.

4. Sąd, rozstrzygając o naruszeniu prawa, może orzec na wniosek uprawnionego o bezprawnie wytworzonych przedmiotach oraz środkach i materiałach użytych do ich wytworzenia, w szczególności może orzec o ich wycofaniu z obrotu, przyznaniu uprawnionemu na poczet należnego odszkodowania lub zniszczeniu. Orzekając, sąd uwzględni wagę naruszenia oraz interesy osób trzecich.

5. Domniemywa się, że środki i materiały, o których mowa w ust. 4, są własnością osoby, która naruszyła autorskie prawa majątkowe.

6. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio w przypadku usuwania lub obchodzenia technicznych zabezpieczeń przed dostępem, zwielokrotnianiem lub rozpowszechnianiem utworu, jeżeli działania te mają na celu bezprawne korzystanie z utworu.

7. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio w przypadku usuwania lub zmiany bez upoważnienia jakichkolwiek elektronicznych informacji na temat zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi, a także świadomego rozpowszechniania utworów z bezprawnie usuniętymi lub zmodyfikowanymi takimi informacjami”.

Skarga konstytucyjna dotyczy roszczenia opisanego w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego, polegającego na żądaniu naprawienia wyrządzonej szkody poprzez zapłatę sumy pieniężnej w wysokości odpowiadającej

trzykrotności stosownego wynagrodzenia, które w chwili jego dochodzenia byłoby należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie z utworu.

Tak ukształtowane roszczenie pojawiło się w prawie autorskim w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 99, poz. 662; dalej: ustawa nowelizująca). We wcześniejszym brzmieniu art. 79 stanowił, że:

„Art. 79. 1. Twórca może żądać od osoby, która naruszyła jego autorskie prawa majątkowe, zaniechania naruszenia, wydania uzyskanych korzyści albo zapłacenia w podwójnej, a w przypadku gdy naruszenie jest zawinione, potrójnej wysokości stosownego wynagrodzenia z chwili jego dochodzenia; twórca może również żądać naprawienia wyrządzonej szkody, jeżeli działanie naruszającego było zawinione.

2. Niezależnie od roszczeń wymienionych w ust. 1, uprawniony może się domagać, ażeby sprawca zawinionego naruszenia dokonanego w ramach działalności gospodarczej podejmowanej w cudzym albo we własnym imieniu, choćby na cudzy rachunek, uiścił odpowiednią sumę pieniężną z przeznaczeniem na Fundusz, o którym mowa w art. 111. Suma ta nie może być niższa niż dwukrotna wysokość uprawdopodobnionych korzyści odniesionych przez sprawcę z dokonanego naruszenia.

3. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio w przypadku usuwania lub obchodzenia technicznych zabezpieczeń przed dostępem, zwielokrotnianiem lub rozpowszechnianiem utworu, jeżeli działania te mają na celu bezprawne korzystanie z utworu.

4. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio w przypadku usuwania lub zmiany bez upoważnienia jakichkolwiek elektronicznych informacji na temat zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi, a także świadomego rozpowszechniania utworów z bezprawnie usuniętymi lub zmodyfikowanymi takimi informacjami.”

2.2. Doktrynalna ocena sposobu implementacji dyrektywy 2004/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej (Dz. Urz. UE L 157 z 30.04.2004, s. 45; dalej: dyrektywa 2004/48/WE).

Dokonana przez ustawodawcę w 2007 r. nowelizacja była uzasadniana potrzebą dostosowania polskich regulacji do wymogów prawa wspólnotowego, w tym. m.in. koniecznością implementacji przez Polskę dyrektywy 2004/48/WE. Z punktu widzenia zmian dotyczących kwestii odszkodowawczych, istotne znaczenie ma art. 13 ust. 1 przywołanej dyrektywy, zgodnie z którym:

„Państwa Członkowskie zapewniają, że na wniosek poszkodowanej strony właściwe organy sądowe nakazują naruszającemu, który świadomie lub mając rozsądne podstawy do posiadania takiej wiedzy zaangażował się w naruszającą działalność, wypłacenie podmiotowi uprawnionemu odszkodowań odpowiednich do rzeczywistego uszczerbku, jaki ten poniósł w wyniku naruszenia. Ustanawiając wysokość odszkodowań, organy sądowe:

a) biorą pod uwagę wszystkie właściwe aspekty, także poniesione przez poszkodowaną stronę negatywne skutki gospodarcze z utraconymi zyskami włącznie, wszelkie nieuczciwe zyski uzyskane przez naruszającego oraz, we właściwych przypadkach, elementy inne niż czynniki ekonomiczne, w rodzaju np. uszczerbku moralnego, jaki naruszenie spowodowało dla właściciela praw;

lub

b) jako alternatywa dla lit. a) mogą one, we właściwych przypadkach, ustanowić odszkodowania ryczałtowe na podstawie elementów takich, jak przynajmniej suma opłat licencyjnych, honorariów autorskich lub opłat należnych w razie poproszenia przez naruszającego o zgodę na wykorzystywanie praw własności intelektualnej, o którą chodzi”.

2.2.1. Kontynentalne ujęcie funkcji odszkodowania – problem odszkodowań karnych (*punitive damages*).

W doktrynie wskazuje się, że samo przygotowanie dyrektywy 2004/48/WE miało dość burzliwy przebieg i rodziło spore kontrowersje. Jak podnosiła A. Tischner „Projekt dyrektywy zawierał kontrowersyjną regulację roszczeń odszkodowawczych. Mianowicie, dopuszczał występowanie z roszczeniem o zapłatę opłaty licencyjnej w podwójnej wysokości, którą naruszyiciel musiałby uiścić uprawnionemu, gdyby działał zgodnie z prawem. W uzasadnieniu projektu wskazywano, iż nie jest to regulacja wprowadzająca odszkodowanie karne (*punitive damages*), lecz określa ona obiektywne kryterium ustalania wysokości odszkodowania, z uwzględnieniem dodatkowych kosztów, jakie musiał ponieść uprawniony, ustalając fakt naruszenia oraz jego zakres. Niezależnie od odszkodowania równego opłacie licencyjnej w podwójnej wysokości uprawnionemu pozostawiono alternatywnie możliwość dochodzenia odszkodowania o charakterze kompensacyjnym (*compensatory damages*) obejmującego szkodę rzeczywistą i utracony zysk” (por. A. Tischner, *Harmonizacja prawa polskiego z wymogami dyrektywy w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej – cz. II*, „Monitor Prawniczy” nr 14/2005, s. 687-691; zob. także: A. Tischner, *Harmonizacja prawa polskiego z wymogami dyrektywy w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej – cz. I*, „Monitor Prawniczy” nr 13/2005, s. 632-636). Wbrew prezentowanemu uzasadnieniu projekt dyrektywy 2004/48/WE stał się przedmiotem krytyki – podnoszono, że wprowadzenie takiego

rozwiązania w istocie byłoby równoznaczne z posłużeniem się w prawie własności intelektualnej konstrukcją odszkodowania karnego (punitive damages). Równolegle bowiem szereg regulacji wspólnotowych stanowi wyraz unikania odszkodowań o charakterze karnym.

Takie podejście wynika z przypisywania odmiennych funkcji odszkodowaniu w anglo-amerykańskim systemie prawnym i w systemie kontynentalnym. O ile w pierwszym z wymienionych ujęć zasądzenie odszkodowania jest ukierunkowane nie tylko na wyrównanie szkody, ale i represyjne i prewencyjne oddziaływanie na sprawcę szkody, o tyle w europejskich systemach prawnych akcentuje się, że „jedynie państwo, nie zaś jego obywatele, może nakładać kary i uzyskiwać z tego tytułu środki” (A. Tischner, *Harmonizacja... cz. II*). Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że „odszkodowanie przewyższające wartość szkody rzeczywiście poniesionej stanowić może zakłócenie dla wykonywania podstawowych swobód na rynku wewnętrznym.” (A. Tischner, *Harmonizacja... cz. II*).

Warto podkreślić, że w europejskim prawie kontynentalnym odszkodowanie pełni przede wszystkim funkcję kompensacyjną, co wiąże się z przyjęciem zasady niedopuszczalności wzbogacenia się poszkodowanego kosztem naruszcyciela. Przyjęcie takiej perspektywy pozwala rozgraniczyć cywilną odpowiedzialność odszkodowawczą od odpowiedzialności służącej innym celom (w tym celom represyjnym). Tak pojmowanej cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej można przypisać także pewien prewencyjny wymiar tak pojmowanej odpowiedzialności odszkodowawczej.

W prawie cywilnym, zwłaszcza w obrębie prawa własności intelektualnej, pojawiają się jednak odstępstwa od przedstawionej powyżej zasady kompensacji. Odstępstwa te są zwykle uzasadniane trudnościami dowodowymi w wykazaniu przez uprawnionego poniesionego uszczerbku. Część przedstawicieli doktryny w sposób wyraźny łączy wprowadzanie tego rodzaju odstępstw ze specyfiką praw własności intelektualnej. Wskazują oni, iż w przypadku naruszeń tych praw „brakowi uszczerbków w majątku uprawnionego towarzyszyć mogą (...) korzystne zmiany w majątku naruszcyciela, co nie jest typowe dla naruszeń dóbr materialnych. Choć możliwość osiągnięcia korzyści z naruszenia nie jest wykluczona w przypadku rzeczy, jednakże sytuacja taka ma miejsce nieporównanie rzadziej niż w przypadkach naruszeń dóbr niematerialnych i jest sankcjonowana środkami ochrony prawnorzeczowej.” (A. Tischner, *Harmonizacja... cz. II*).

Ta specyfika praw własności intelektualnej, na którą nakładają się także trudności praktyczne związane z ustaleniem wysokości odszkodowania, wpływają na atrakcyjność instrumentów opartych na koncepcji odszkodowania karnego. W doktrynie kwestionuje się takie podejście, zwracając uwagę na konieczność rozgraniczenia samej możliwości odwoływania się do zobiektywizowanych kryteriów podczas szacowania wielkości szkody od bezkrytycznego założenia, że odszkodowanie ma przewyższać wielkość szkody i pełnić funkcję represyjną. Podejście to uzupełnia przykład regulacji ujętej w art. 322 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm; dalej k.p.c.), w oparciu o który możliwe jest zasądzenie przez sędziego wielokrotności opłaty licencyjnej jako odszkodowania skalkulowanego na bazie pewnego obiektywnego miernika.

Jakkolwiek zatem art. 2 ust. 1 dyrektywy 2004/48/WE zawiera klauzulę generalną, która umożliwi wprowadzenie ustawodawcy krajowemu regulacji korzystniejszych dla uprawnionego aniżeli wynikające wprost z tej dyrektywy, to w doktrynie kwestionuje się zgodność regulacji zawartych w art. 79 prawa autorskiego z duchem dyrektywy 2004/48/WE oraz kontynentalnymi zasadami odpowiedzialności odszkodowawczej. Innymi słowy – roszczenia oparte na konstrukcji „kary cywilnej” są kwestionowane przez przedstawicieli doktryny jako niedopuszczalne z punktu widzenia celów i założeń dyrektywy.

2.2.2. Dyskusja związana z wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego zakwestionowanej regulacji.

Konieczność dostosowania polskiej regulacji do wymogów prawa unijnego jedynie pogłębiła wątpliwości związane z wprowadzaniem do poszczególnych ustaw odszkodowań karnych. Sposób wdrożenia przywołanego art. 13 dyrektywy 2004/48/WE był przedmiotem licznych kontrowersji już na etapie opracowania projektu ustawy implementującej tę dyrektywę. Pierwotny, przygotowany przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, projekt ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych z 26 maja 2006 r. spotkał się z szeroką krytyką przedstawicieli doktryny.

Krytyka ta koncentrowała się głównie na propozycjach zmian w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1410; dalej: p.w.p.), zbliżonych do rozwiązania zawartego obecnie w art. 79 ust. 1 pkt 3 prawa autorskiego, w pewnym zaś zakresie odnosiła się także wprost do przepisu będącego przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie (zob. S. Sołtyński, A. Nowicka, *Uwagi o projekcie ustawy wdrażającej dyrektywę 2004/48/WE w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 4/2006).

W doktrynie prawa własności intelektualnej zwracano szczególną uwagę na niejasny charakter wprowadzanych roszczeń, polegających na zapłacie sumy pieniężnej w wysokości odpowiadającej wielokrotności opłaty licencyjnej. Roszczenia te poddawano gruntowanej analizie.

Na etapie opracowywania projektu stawiano pytanie, czy do tego rodzaju roszczeń znajdują zastosowanie ogólne przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej. Redakcja analizowanych regulacji nasuwała wątpliwości, czy wprowadzane roszczenia pozostają w opozycji do „zasad ogólnych”, a w konsekwencji, czy naprawienie szkody następować ma, zgodnie z art. 361 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.), w granicach adekwatnego związku przyczynowego, czy też niezależnie od niego. Źródeł tych wątpliwości upatrywano w rozerwaniu związku, jaki na gruncie przepisów k.c. zachodzi pomiędzy roszczeniem o naprawienie szkody i „zasadami ogólnymi” (zob. S. Sołtysiński, A. Nowicka, *Uwagi...*, s. 1068).

Główny zarzut merytoryczny, sformułowany pod adresem tego rodzaju propozycji, wiązał się ze sposobem określenia wysokości sumy pieniężnej, dochodzonej zamiast odszkodowania na zasadach ogólnych. Rozwiązanie to było krytykowane jako niezgodne z podstawową funkcją odpowiedzialności odszkodowawczej, tj. funkcją kompensacyjną, polegającą na wyrównaniu doznanego uszczerbku. Podnoszono, że w ten sposób do projektu wprowadzono środek represji cywilnoprawnej, swoistą „karę cywilną”, oderwaną od „zasad ogólnych”, a tym samym od funkcji kompensacyjnej odszkodowania.

Poza wątpliwościami natury konstrukcyjnej tego rodzaju rozwiązania uznawano za nadmiernie surowe. Zestawiając propozycje zmian z wymogami wynikającymi z implementowanej dyrektywy, podkreślano, że dyrektywa 2004/48/WE dopuszcza niższy poziom odpowiedzialności niż wynikający z dotychczasowego brzmienia art. 79 prawa autorskiego. Wbrew obawom związanym z możliwym wzrostem naruszeń autorskich praw majątkowych, to właśnie ten kierunek poczytywano za zgodny z założeniami tej dyrektywy. Jednocześnie podkreślano, że wysuwane obawy w żaden sposób nie powinny tłumaczyć nadmiernej surowości wprowadzanych sankcji.

Dodatkowych argumentów przeciwko tym rozwiązaniom poszukiwano m.in. w motywie 26 preambuły dyrektywy 2004/48/WE, stanowiącym, że „W celu naprawy szkody, jaką właściciel prawa poniósł w wyniku naruszenia, którego dopuścił się naruszający wiedząc, że wchodząc w tę działalność dopuszcza się naruszenia, lub istnieją rozsądne podstawy domniemania, że wiedział o możliwości powstania takiego naruszenia, suma odszkodowań przyznanych właścicielowi praw powinna uwzględniać wszystkie właściwe aspekty, takie jak utrata przez właściciela dochodów lub nieuczciwy zysk uzyskany przez naruszającego oraz, gdzie właściwe, wszelki uszczerbek moralny, które posiadacz praw poniósł. Jako alternatywa, tam np., gdzie ustalenie sumy poniesionego uszczerbku byłoby trudne, sumę odszkodowań można oprzeć na elementach takich, jak opłaty licencyjne, honoraria autorskie lub opłaty, jakie byłyby należne, gdyby naruszający poprosił o zgodę na wykorzystanie wchodzących w grę praw własności intelektualnej. Nie jest celem wprowadzenie obowiązku zastosowania odszkodowań o charakterze kary, ale dopuszczenie rekompensaty opartej na obiektywnym kryterium przy uwzględnieniu wydatków poniesionych przez właściciela praw, takich jak koszty identyfikacji i badań”.

W przytoczonej regulacji dostrzegano próbę zdystansowania się przez prawodawcę wspólnotowego od przypisywania mu celu w postaci propagowania odszkodowań karnych. Dodatkowo, odczytanie zawartych w motywie 26 preambuły do dyrektywy 2004/48/WE wskazówek korespondowało z rozwiązaniem, funkcjonującym już w polskiej procedurze cywilnej, zawartym w art. 322 k.p.c. Przepis ten stwarza możliwość posłużenia się przez sąd pewnymi obiektywnymi miernikami w sytuacji, gdy wykazanie wysokości poniesionej szkody byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Na tle tego rozwiązania wskazywano, że „ewentualne stosowne powiększenie opłaty licencyjnej (np. o określony procent) powinno być pozostawione dyskrekcji sędziego, jednak z góry trzeba założyć, że będą to sporadyczne przypadki, i z pewnością nie mogą być one uzasadniane przede wszystkim potrzebą zapewnienia sankcji za naruszenie” (A. Tischner, T. Targosz, *Dostosowanie polskiego prawa własności intelektualnej do wymogów prawa wspólnotowego. Uwagi na tle projektu z dnia 24 maja 2006 r. ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz o zmianie innych ustaw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z prawa własności intelektualnej” z. 97/2007, s. 94).

Z przytoczonych wyżej względów w sposób stanowczy oponowano wobec proponowanego kształtu nowelizacji prawa autorskiego. Uznawano, że nie tylko nie eliminuje ona nadmiernej surowości sankcji, ale wręcz rozciąga ją na inne kategorie praw własności intelektualnej (por. S. Sołtysiński, A. Nowicka, *Uwagi...*, *passim*; A. Tischner, T. Targosz, *Dostosowanie...*, *passim*).

Warto odnotować, że analiza nowego brzmienia art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego sprowadzała się nie tylko do krytyki tego rozwiązania jako pozbawionego jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia. Kwestionowano także oddziaływanie prewencyjne tego przepisu i podkreślano jego potencjalny, negatywny wpływ „na całość obrotu prawami autorskimi, a także na aktywność twórczą w społeczeństwie” (A. Tischner, T. Targosz, *Dostosowanie...*, s. 93).

Nadto podnoszono, że dotychczasowa redakcja art. 79 prawa autorskiego również obejmowała roszczenie o zapłatę wielokrotności wynagrodzenia, jakie przysługiwałoby twórcom od podmiotu, który naruszył jego autorskie prawa majątkowe, jednak przynajmniej nie kwalifikowano tego roszczenia jako odszkodowania (zob. A. Tischner, T. Targosz, *Dostosowanie...*, s. 93). Nowe ujęcie analizowanego roszczenia, wyrosłe na gruncie krytykowanego

dotąd rozwiązania, oceniano jako sprzeczne z dyrektywami prawa odszkodowawczego: zasadą pełnego wynagrodzenia szkody i zakazem wzbogacenia się poszkodowanego zasądzonym odszkodowaniem. Argumentowano, że tego rodzaju rozwiązania godzą w pewność obrotu prawnego.

Niefektywność rozwiązania, polegającego na zasądzaniu odszkodowań w wysokości równej opłacie licencyjnej (które dla podmiotu naruszającego oznaczałoby *de facto* jedynie odroczenie zapłaty tej kwoty), w ocenie wielu autorów nie uzasadniało wprowadzania przez ustawodawcę odszkodowań w postaci wielokrotności opłaty licencyjnej. Przyjmowanie przez prawodawcę apriorycznego założenia, że podwójna lub potrójna wysokość opłaty licencyjnej stanowi wielkość, która może wynagrodzić szkodę, a jednocześnie oddziaływać prewencyjnie, oceniano jako nieuprawnioną instrumentalizację odpowiedzialności odszkodowawczej (zob. A. Tischner, T. Targosz, *Dostosowanie...*, s. 94-95).

Oparcie się autora projektu na specyficznym wyznaczniku wielkości odszkodowania, powiązany z momentem dochodzenia roszczenia, rodziło dodatkowe zastrzeżenia w doktrynie prawa własności intelektualnej. Przedmiotowe rozwiązanie, w świetle którego momentem miarodajnym dla ustalania wysokości odszkodowania jest czas jego dochodzenia, oceniano jako nieuzasadnione i dysfunkcyjne. Na jego tle argumentowano, że w sytuacji gdy skutek działania naruszcyciela wartość licencji wzrośnie, to będzie się to wiązało ze wzrostem wartości potencjalnego odszkodowania. Tymczasem uwzględniając cele dyrektywy 2004/48/WE, zdaniem części autorów, podczas określania sposobu wyliczenia odszkodowania należałoby raczej uwzględniać wielkość opłaty licencyjnej, którą naruszcyciel musiałby uiścić, gdyby wystąpił o zgodę na korzystanie z naruszanego prawa (por. A. Tischner, T. Targosz, *Dostosowanie...*, s. 95).

### 2.3. Wątpliwości odnoszące się do zaskarżonej regulacji, zgłaszane na etapie postępowania legislacyjnego.

Przedstawione w projekcie nowe brzmienie art. 79 prawa autorskiego było przedmiotem krytyki także na etapie postępowania legislacyjnego (por. opinie prawne do druku sejmowego nr 1241/V kadencji sporządzone na zlecenie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu przez J. Bleszyńskiego, M. Czajkowską-Dąbrowską i W. Machałę, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/Opwsdr?OpenForm&1241>).

Jak podkreślał wówczas J. Bleszyński, „Proponowana nowa formuła przede wszystkim miesza występującą w prawie cywilnym konstrukcję odpowiedzialności. Z niezrozumiałych powodów, miesza odpowiedzialność odszkodowawczą z odpowiedzialnością z bezpodstawnego wzbogacenia, traktując roszczenie o dwu- lub trzykrotność stosownego wynagrodzenia jako postać odpowiedzialności odszkodowawczej. Takie ujęcie jest niezgodne z rozumieniem zasad odpowiedzialności w polskim prawie i spowodowałoby zamieszanie, co do znaczenia prawnego proponowanego zapisu” (opinia z 13 lutego 2007 r.). W powołanej opinii J. Bleszyński wskazał, że „odszkodowanie nie odgrywa wśród roszczeń służących twórcy zasadniczego znaczenia. Wynika to z tego, że do uzyskania odszkodowania wymagane jest udowodnienie powstania szkody w rozmiarze będącym normalnym następstwem zawinionego działania sprawcy”. Zaznaczył przy tym, że „również roszczenie o wydanie bezprawnie uzyskanych korzyści bywa w praktyce stosowane rzadko, a to ze względu na wskazane trudności dowodowe”. Biorąc pod uwagę fakt, że celem implementowanej dyrektywy było podniesienie efektywności ochrony autorskich praw majątkowych, analizowany projekt, obniżając *de facto* dotychczasowy poziom ochrony, nie stanowił właściwego sposobu wdrożenia dyrektywy 2004/48/WE.

Na odmiennych założeniach oparła się M. Czajkowska-Dąbrowska, która przypominała o kontrowersjach związanych z przygotowaniem tej dyrektywy. Wskazała ona w szczególności, że „Przejawem tego była nie mająca precedensu fala krytyki planowanej Dyrektywy ze strony wybitnych przedstawicieli sfer akademickich wywodzących się z różnych państw Unii Europejskiej. Kwestionowali oni konstytucyjne podstawy wydania wspomnianej Dyrektywy w świetle unijnych zasad proporcjonalności i subsydiarności. Ponadto uczeni europejscy twierdzili, że ustawodawca unijny nie powinien wkraczać w dziedzinę cywilnoprawnych środków ochrony praw podmiotowych, a zwłaszcza procedury cywilnej, ponieważ tradycje poszczególnych państw członkowskich w tym zakresie są zbyt różne i na razie nie podlegają procesom unifikacyjnym, a zarazem nie widać powodu, dla którego w ramach spójnych systemów prawa krajowego miałyby powstać enklawy dotyczące tylko praw własności intelektualnej. Mimo protestu środowisk uczonych (zob. W. Cornish, J. Drexler, R. Hilty, A. Kur i wielu innych: *OPINION – Procedures and Remedies for Enforcing IPRs: the European Commission's Proposed Directive*, EIPR 2003, s. 447) Parlament i Rada UE wydały jednak Dyrektywę 2004/48, (...). Trzeba jednak mieć na uwadze, że treść Dyrektywy, właśnie ze względu na jej ingerencję w samo jądro krajowych systemów prawa cywilnego z jego klasycznymi instytucjami (takimi jak odszkodowanie, czyn niedozwolony, bezpodstawne wzbogacenie) oraz procedury cywilnej w wielu punktach nie jest bynajmniej jednoznaczna; stanowi rezultat licznych kompromisów, niekiedy mało czytelny” (opinia z 13 lutego 2007 r.).

Za zasadniczą wadę analizowanego projektu nowelizacji M. Czajkowska-Dąbrowska uznała nieuzasadnione różnicowanie środków ochrony praw własności intelektualnej w p.w.p. i prawie autorskim. Jej zdaniem „Opisane



zjawisko, tzn. szczególne uprzywilejowanie podmiotów praw autorskich na tle innych uprawnionych z tytułu własności intelektualnej pod względem intensywności ochrony ich praw trwa od wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych z 4 lutego 1994 r. Projekt wspomnianej ustawy powstawał swego czasu w resorcie kultury, szczególnie wrażliwym na żądania środowisk twórczych. Natomiast projekt aktualnie obowiązującej ustawy z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (...) powstawał w Urzędzie Patentowym. Przygotowanie obecnego Projektu implementacji Dyrektywy 2004/48 powierzono Ministrowi Kultury, mimo że organ ten dotychczas nie zajmował się legislacją w dziedzinie prawa własności przemysłowej.” Oceniając to zjawisko z punktu widzenia prawidłowości implementacji dyrektywy 2004/48/WE, M. Czajkowska-Dąbrowska wskazała, że skoro jej celem było ujednoczenie ochrony praw własności intelektualnej w obrębie Wspólnego Rynku, to rozwiązania prowadzące do rozwarstwienia poziomu ochrony w zależności od rodzaju danego prawa celu tego nie realizują.

M. Czajkowska-Dąbrowska przyjęła, że obydwie roszczenia ujęte w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego są zbyt represyjne, a dodatkowo uniezależnienie roszczenia o zapłatę dwukrotności wynagrodzenia od kwestii winy pozostaje w sprzeczności z postanowieniami dyrektywy 2004/48/WE. Nadto M. Czajkowska-Dąbrowska zaznaczyła, że „wachlarz środków przewidzianych w projektowanym art. 79 upapp jest chyba nadmiernie rozbudowany” (zwłaszcza w relacji do regulacji p.w.p.), a „[m]nożenie tego rodzaju niuansów w ochronie różnych dóbr intelektualnych sprawia wrażenie chaosu, braku generalnej i stabilnej koncepcji w tym zakresie”.

Na asymetryczność w zakresie ochrony autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz praw własności przemysłowej zwracał także uwagę w swojej opinii W. Machała, wskazując, że ze zdecydowanie silniejszej ochrony korzystają prawa autorskie i prawa pokrewne. Przyczyn takiego stanu rzeczy W. Machała upatrywał w dotychczasowym brzmieniu regulacji ochronnych – z tego punktu widzenia jego zdaniem „[p]rojekt utwierdza *status quo*”. Patrząc z perspektywy dyrektywy 2004/48/WE W. Machała przyjął, że „brakuje racjonalnych i przekonujących argumentów przemawiających za utrzymaniem omawianej dysproporcji, z wyjątkiem może faktu, że w społeczeństwie informacyjnym, za sprawą Internetu, prawa autorskie (pokrewne) są naruszane na bardziej masową skalę niż prawa własności przemysłowej. Zarazem jednak naruszenie prawa własności przemysłowej (w szczególności: patentu) ma najczęściej dalej idące negatywne konsekwencje niż naruszenie praw autorskich. Za dysproporcją mogłaby ewentualnie przemawiać większa wartość kulturowa przedmiotów praw autorskich (pokrewnych) od wynalazków, wzorów użytkowych czy znaków towarowych. Ta większa wartość kulturowa przedmiotów praw autorskich jest jednak w dzisiejszych realiach co najmniej dyskusyjna, zważywszy, że ochroną prawa autorskiego lub praw pokrewnych objęte są również zjawiska o wątpliwej wartości kulturowej (choć niewątpliwej wartości ekonomicznej) jak bazy danych, programy komputerowe, nagrania utworów lub innych zjawisk dźwiękowych (np. śpiewu ptaków) czy nadania radiowo-telewizyjne” (opinia z 12 marca 2007 r.).

3. Kontekst normatywny zakwestionowanego roszczenia – ochrona uprawnionego z tytułu autorskich praw majątkowych na gruncie prawa autorskiego.

Zakwestionowane przez skarżącą roszczenie o zapłatę trzykrotności stosownego wynagrodzenia, które w chwili jego dochodzenia byłoby należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie z utworu, zostało przez ustawodawcę ukształtowane jako jeden ze sposobów naprawienia szkody, jaką poniósł uprawniony w związku z zawinionym naruszeniem autorskich praw majątkowych. Nie jest to jedyny sposób naprawienia szkody, jaki prawodawca przewidział w art. 79 prawa autorskiego – uprawniony może bowiem dochodzić stosownego odszkodowania na zasadach ogólnych (art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. a prawa autorskiego) bądź żądać naprawienia szkody poprzez zapłatę sumy pieniężnej w wysokości odpowiadającej dwukrotności stosownego wynagrodzenia, które w chwili jego dochodzenia byłoby należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie z utworu. Roszczenie o zapłatę dwukrotności przedmiotowego wynagrodzenia, w przeciwieństwie do kwestionowanego przez skarżącą roszczenia nie jest uzależnione od wykazania winy podmiotu, który dopuścił się naruszenia.

Oprócz żądania naprawienia wyrządzonej szkody ustawodawca przewidział także szereg dalszych roszczeń, tj. roszczenie o zaniechania naruszania (art. 79 ust. 1 pkt 1 prawa autorskiego), roszczenie o usunięcia skutków naruszenia (art. 79 ust. 1 pkt 2 prawa autorskiego), roszczenie o wydanie uzyskanych korzyści (art. 79 ust. 1 pkt 4 prawa autorskiego).

Zgodnie z art. 79 ust. 2 prawa autorskiego niezależnie od wymienionych powyżej roszczeń uprawniony może również domagać się: jednokrotnego albo wielokrotnego ogłoszenia w prasie oświadczenia odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie lub podania do publicznej wiadomości części albo całości orzeczenia sądu wydanego w rozpatrywanej sprawie, w sposób i w zakresie określonym przez sąd (pkt 1) jak również zapłaty przez osobę, która naruszyła autorskie prawa majątkowe, odpowiedniej sumy pieniężnej, nie niższej niż dwukrotna wysokość uprawdopodobnionych korzyści odniesionych przez sprawcę z dokonanego naruszenia, na rzecz Funduszu

Promocji Twórczości, gdy naruszenie jest zawinione i zostało dokonane w ramach działalności gospodarczej wykonywanej w cudzym albo we własnym imieniu, choćby na cudzy rachunek (pkt 2).

W świetle art. 79 ust. 4 prawa autorskiego sąd, rozstrzygając o naruszeniu prawa, może orzec na wniosek uprawnionego o bezprawnie wytworzonych przedmiotach oraz środkach i materiałach użytych do ich wytworzenia, w szczególności może orzec o ich wycofaniu z obrotu, przyznaniu uprawnionemu na poczet należnego odszkodowania lub zniszczeniu. Przedmiotową regulację ustawodawca uzupełnił domniemaniem, iż środki i materiały, o którym mowa w art. 79 ust. 4 prawa autorskiego są własnością osoby, która naruszyła autorskie prawa majątkowe.

Z punktu widzenia podmiotu, który dopuścił się naruszenia, pewne znaczenie może mieć art. 79 ust. 3 prawa autorskiego, umożliwiający mu (o ile naruszenie jest niezawinione, a zaniechanie naruszania lub usunięcie skutków naruszenia byłoby dla osoby naruszającej niewspółmiernie dotkliwie) złożenie wniosku o nakazanie zapłaty stosownej sumy pieniężnej na rzecz uprawnionego. Do skutecznego złożenia takiego wniosku niezbędna jest zgoda uprawnionego.

Z przywołanymi regulacjami koresponduje art. 80 ust. 1 prawa autorskiego umożliwiający skierowanie do sądu wniosków:

- „1) o zabezpieczenie dowodów oraz o zabezpieczenie związanych z nimi roszczeń;
- 2) o zobowiązanie naruszającego autorskie prawa majątkowe do udzielenia informacji i udostępnienia określonej przez sąd dokumentacji mającej znaczenie dla roszczeń, o których mowa w art. 79 ust. 1;
- 3) o zobowiązanie innej niż naruszający osoby do udzielenia informacji, które mają znaczenie dla roszczeń, określonych w art. 79 ust. 1, o pochodzeniu, sieciach dystrybucji, ilości i cenie towarów lub usług naruszających autorskie prawa majątkowe, jeżeli:
  - a) stwierdzono, że posiada ona towary naruszające autorskie prawa majątkowe, lub
  - b) stwierdzono, że korzysta ona z usług naruszających autorskie prawa majątkowe, lub
  - c) stwierdzono, że świadczy ona usługi wykorzystywane w działaniach naruszających autorskie prawa majątkowe, lub
  - d) została przez osobę określoną w lit. a, b lub c wskazana jako uczestnicząca w produkcji, wytwarzaniu lub dystrybucji towarów lub świadczeniu usług naruszających autorskie prawa majątkowe, a powyższe działania mają na celu uzyskanie bezpośrednio lub pośrednio zysku lub innej korzyści ekonomicznej, przy czym nie obejmuje to działań konsumentów będących w dobrej wierze”.

Dopełnienie ochrony, jaką prawodawca wprowadził dla twórców na gruncie prawa autorskiego, zawiera rozdział 14, kształtujący zasady odpowiedzialności karnej.

### 3.1. *Ratio legis* zakwestionowanego roszczenia i jego specyfika.

Ustawodawca, wprowadzając roszczenie o zapłatę trzykrotności wynagrodzenia za zawinione naruszenie autorskich praw majątkowych, początkowo ujmował je jako alternatywę dla odpowiedzialności odszkodowawczej, nie zaś jeden ze sposobów jej urzeczywistnienia. Zmiana podejścia ustawodawcy dała przedstawicielom doktryny prawa autorskiego asumpt do formułowania zastrzeżeń konstrukcyjnych pod adresem nowej regulacji. W szczególności podnoszono, że roszczenie o zapłatę trzykrotności wynagrodzenia burzy tradycyjne cywilistyczne konstrukcje rządzące odpowiedzialnością odszkodowawczą. Nie przesądzając o trafności tych zarzutów, można nadmienić, że zdaniem części autorów zarzuty te przekładają się na pewne problemy w posługiwaniu się tym roszczeniem oraz na odmienne oceny możliwości kumulowania tego roszczenia z innymi, wymienionymi w art. 79 prawa autorskiego.

Pewną egzemplifikację zastrzeżeń konstrukcyjnych stanowi pogląd wyrażony przez P. Machnikowskiego. Autor ten ukazuje wątpliwości związane z udzieleniem odpowiedzi na pytanie, czy przez odesłanie do „zasad ogólnych” art. 79 ust. 1 pkt 3 prawa autorskiego wprowadza – za pośrednictwem art. 415 i art. 416 k.c. – przesłankę winy. Jego zdaniem, pozytywna odpowiedź na to pytanie powodowałaby, że „w prawie autorskim zupełnie zagubiłaby się funkcja zryczałtowanego odszkodowania. Ma ono bowiem poprawiać sytuację poszkodowanego, który mógłby mieć trudności w wykazaniu wysokości swojej szkody lub korzyści uzyskanych przez naruszcziela, powinno zatem stanowić alternatywę dla odszkodowania obliczonego na zasadach ogólnych (lub także roszczenia o wydanie korzyści). Tymczasem polskie prawo autorskie przyznawałoby wysokie zryczałtowane odszkodowanie także wówczas, gdy ze względu na brak winy odmawia odszkodowania zwykłego” (P. Machnikowski, *Funkcja prewencyjna roszczeń pieniężnych powstających w razie naruszenia praw własności intelektualnej*, [w:] A. Matlak, S. Stanisławska-Kloc red., *Spory o własność intelektualną. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorom Januszowi Barcie i Ryszardowi Markiewiczowi*, Warszawa 2013, s. 512).

W doktrynie prawa autorskiego zgłaszano również szereg wątpliwości co do zgodności przedmiotowego rozszczenia z dyrektywą 2004/48/WE. Wątpliwości te wiązały się z przypisaniem rozszczeniom wynikającym z art. 79 ust. 1 pkt 3 lit b prawa autorskiego – penalnego charakteru.

Wbrew zastrzeżeniom podnoszonym na etapie postępowania legislacyjnego, ustawodawca zdecydował się na przyznanie uprawnionym możliwości dochodzenia naprawienia szkody wyrządzonej im przez zawinione naruszenie autorskich praw majątkowych w drodze rozszczenia o zapłatę trzykrotności stosownego wynagrodzenia. Koronnym argumentem podnoszonym przez zwolenników takiej regulacji były trudności z wykazywaniem przez twórców rozmiarów poniesionej szkody.

Podnoszono również, że uprawniony, który chciałby dochodzić rozszczenia o zapłatę trzykrotności wynagrodzenia, nie musiałby co prawda wykazywać wielkości szkody, ale nie jest zwolniony od wykazania samej szkody, nadto musi również wykazać winę naruszcyciela, co samo w sobie stanowi pewną barierę przy sięganiu po ten środek. Zarzut ten w trakcie postępowania legislacyjnego spotkał się z repliką M. Czajkowskiej-Dąbrowskiej, która argumentowała, że „Winę trudno jest udowodnić każdemu, a twórcy są jedynymi podmiotami, które przy niezawinionym naruszeniu mają dostawać podwójną stawkę tego, co normalnie byłoby odszkodowaniem czy wynagrodzeniem” (zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu (nr 65) 28 lutego 2007 r., nr 1666/V kadencja, s. 5). Jak słusznie zauważyła M. Czajkowska-Dąbrowska nawet przy niezawinionym naruszeniu autorskich praw majątkowych ustawodawca umożliwił uprawnionym dochodzenie zryczałtowanego odszkodowania – co sprawia, że konsekwencją trudności w wykazaniu winy będzie jedynie zmniejszenie i tak już wysokiego odszkodowania.

Na tle zaskarżonego przepisu, wskazuje się również, że nie daje on możliwości miarkowania dochodzonego odszkodowania. Sąd uwzględniający rozszczenie nie może wziąć pod uwagę innych okoliczności aniżeli te wykazywane jako przesłanki rozszczenia.

Dodatkowo zwraca się także uwagę na wątpliwości związane z przyjęciem, że momentem miarodajnym dla ustalania wysokości odszkodowania jest czas jego dochodzenia (por. A. Tischner, T. Targosz, *Dostosowanie...*, s. 95).

3.2. Organizacja zbiorowego zarządzania prawami autorskimi jako „uprawniony” w rozumieniu art. 79 ust. 1 prawa autorskiego.

Ustawodawca, kształtując zakres odpowiedzialności związanej z naruszeniem autorskich praw majątkowych, sformułował w art. 79 prawa autorskiego katalog rozszczeń, które przypisał podmiotom określonym w przywołanym przepisie jako „uprawnieni”. Jak wskazuje się w doktrynie wśród „uprawnionych” w rozumieniu tego przepisu znajdują się: twórca lub pierwotny podmiot autorskich praw majątkowych oraz ich następcy prawni. Legitymacja czynna przysługuje ponadto licencjobjorcy wyłącznemu (art. 67 ust. 4 prawa autorskiego) oraz organizacjom zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (dalej również: o.z.z.) (por. P. Podrecki, *Komentarz do art. 79 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] M. Bukowski, D. Flisak, Z. Okoń, P. Podrecki, J. Raglewski, S. Stanisławska-Kloc, T. Targosz, *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, Lex nr 466622).

Wśród podmiotów upoważnionych do występowania z rozszczeniami zakotwiczonymi w art. 79 prawa autorskiego szczególne miejsce zajmują organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi. Podstawę normatywną funkcjonowania tego rodzaju stowarzyszeń stwarza rozdział 12 prawa autorskiego (art. 104 i nast. prawa autorskiego).

Status organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi był już przedmiotem analizy Trybunału w wyroku z 21 listopada 2005 r. (sygn. P 10/03, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 116). Trybunał wskazał wówczas, że:

„Nie podając definicji organizacji z.z., ustawa o prawie autorskim określa podstawowe wymogi, które organizacja taka powinna spełniać. Organizacja z.z. jest więc: 1) stowarzyszeniem zarejestrowanym; 2) zrzeszeniem twórców, artystów wykonawców, producentów lub organizacji radiowych albo telewizyjnych; 3) jej zadaniem statutowym jest zbiorowe zarządzanie, ochrona powierzonych jej praw autorskich lub praw pokrewnych oraz wykonywanie uprawnień wynikających z ustawy.

Członkami organizacji z.z. mogą być jedynie twórcy, artyści wykonawcy, producenci, organizacje radiowe i telewizyjne. Podkreślić należy, że ustawa nie formułuje obowiązku przynależności twórców. Przepis art. 107 ustawy o prawie autorskim stanowi natomiast, że w sytuacji gdy na danym polu eksploatacji działa więcej niż jedna organizacja z.z., a twórca lub artysta wykonawca nie należy do żadnej z nich albo nie ujawnił swojego autorstwa – organizację właściwą wskazuje Komisja Prawa Autorskiego.

Statutowym zadaniem organizacji z.z. jest zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi lub pokrewnymi, ich ochrona i wykonywanie uprawnień wynikających z prawa autorskiego. Organizacje z.z. kontrolują sposób i zakres korzystania przez użytkowników z praw powierzonych im przez uprawnionych, pobierają należne z tego tytułu wynagrodzenie i przekazują je reprezentowanym przez siebie podmiotom. Użytkownik nie nabywa praw autorskich czy też innych praw pokrewnych. Otrzymuje jedynie licencję na korzystanie z tych praw”.

W przywołanym rozstrzygnięciu Trybunał zwrócił uwagę na potrzebę funkcjonowania tego rodzaju podmiotów. Podkreślał *ratio legis* tworzenia organizacji zbiorowego zarządzania, wskazując, że „Postęp technologiczny spowodował pojawienie się nowych, masowych form korzystania z praw autorskich: wypożyczalni filmów rozpowszechnianych na kasetach wideo lub w formie DVD; telewizji kablowych; internetu. Nastąpił również szybki wzrost liczby stacji radiowych i telewizyjnych, a tym samym wystąpiło gwałtowne zwielokrotnienie liczby użytkowników. Masowość i różnorodność, a także anonimowość odbiorców utrudniają autorom indywidualne negocjacje dotyczące warunków korzystania z ich praw, a często uniemożliwiają dochodzenie przez autorów i twórców roszczeń wobec użytkowników. Stwarza to niekorzystną sytuację autorom i twórcom, zachwianie formalnie równych ich praw w relacjach umownych z użytkownikami.

Wielość sytuacji i form, w jakich współcześnie może dochodzić do korzystania z praw autorskich, wymaga stworzenia systemu kontroli, aby zapewnić właściwą ochronę tych praw. Prawa autorskie mogą być eksploatowane i rozpowszechniane jednocześnie w nieograniczonej liczbie miejsc, w różnym czasie. Nadzorowanie lub kontrolowanie tego procesu przekracza możliwości indywidualnych autorów i twórców. Takie funkcje spełniają mają organizacje z.z., które tworzą system ochrony i egzekucji praw autorskich”.

W niniejszej sprawie skarżąca podnosiła, że Stowarzyszenie Filmowców Polskich jako organizacja zbiorowego zarządzania prawami autorskimi *de facto* jest przedsiębiorcą. Co więcej, skarżąca wskazywała również, że Stowarzyszenie to ma pozycję dominującą na rynku udzielania licencji na korzystanie z utworów audiowizualnych.

W doktrynie prawa autorskiego stanowiska co do charakteru o.z.z. jako przedsiębiorcy są podzielone. W wyroku z 17 listopada 2011 r., sygn. III CSK 30/11 (Lex nr 1129116), Sąd Najwyższy uznał, że „Organizacja zbiorowego zarządzania, działająca w formie stowarzyszenia może prowadzić dwa rodzaje działalności: statutową i gospodarczą. W odniesieniu do drugiej z nich, prowadzonej według reguł określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej i ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym, może być uznana za przedsiębiorcę. Nie daje to podstaw do uznania, że sprawa dotycząca roszczeń związanych z ochroną autorskich praw majątkowych twórców może być traktowana jako sprawa gospodarcza w rozumieniu art. 479<sup>1</sup> k.p.c. Istotne znaczenie dla określenia charakteru tej sprawy tak w odniesieniu do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, jak i prawa cywilnego, związanych z terminami przedawnienia roszczeń, ma to, że powód reprezentuje prawa twórców, a wywodzone z nich roszczenia nie należą do zakresu przewidzianego wymienionym przepisem”. Z przytoczonego rozstrzygnięcia można wywieść, że Sąd Najwyższy uznał, iż nie ma podstaw do stosowania w postępowaniu z udziałem o.z.z. nieobowiązujących już przepisów o postępowaniu w sprawach gospodarczych (i co za tym idzie – wynikającego z tych przepisów rygoryzmu) oraz przypisywania roszczeniom dochodzonym przez o.z.z. trzyletniego okresu przedawnienia właściwego dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (por. M. Bleszyńska-Przybylska, *Zbiorowe zarządzanie w świetle najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 6/2013, *passim*).

Nie zmienia to jednak faktu, że w postępowaniach prowadzonych przed Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumenta oraz Sądem Antymonopolowym tego rodzaju stowarzyszeniom przypisuje się status przedsiębiorcy (por. decyzja Prezesa UOKiK nr DOK-7/2010 z 24 sierpnia 2010 r. wydaną w stosunku do Stowarzyszenia Autorów ZAiKS w Warszawie, w której organ uznał m.in., że ZAiKS „nadużywa pozycji dominującej na krajowym rynku zbiorowego zarządzania prawami autorskimi do utworów muzycznych i słowno-muzycznych poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na tym rynku wskutek przyjęcia, iż twórcy będący członkami tego stowarzyszenia i niemający takiego statusu mogą wypowiedzieć powierzenie praw z zachowaniem sześciomiesięcznego okresu wypowiedzenia, ze skutkiem na koniec roku kalendarzowego – co stanowi naruszenie art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów”).

Analizując status tych podmiotów, nie można także zapominać, że w pewnych sytuacjach ustawodawca zobligował użytkowników autorskich praw majątkowych do zawierania umów licencyjnych wyłącznie z organizacjami zbiorowego zarządzania prawami autorskimi – przykładem takiej regulacji jest art. 21<sup>1</sup> ust. 1 prawa autorskiego, zgodnie z którym „Operatorom sieci kablowych wolno reemitować w sieciach kablowych utwory nadawane w programach organizacji radiowych i telewizyjnych wyłącznie na podstawie umowy zawartej z właściwą organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi”.

O szczególnej pozycji o.z.z. świadczy także to, że ustawodawca przyjął w art. 105 ust. 1 prawa autorskiego, domniemanie, że „organizacja zbiorowego zarządzania jest uprawniona do zarządzania i ochrony w odniesieniu do pól eksploatacji objętych zbiorowym zarządzaniem oraz że ma legitymację procesową w tym zakresie. Na domniemanie to nie można się powołać, gdy do tego samego utworu lub artystycznego wykonania rości sobie tytuł więcej niż jedna organizacja zbiorowego zarządzania”.

Z kolei zgodnie z art. 105 ust. 2 prawa autorskiego ustawodawca upoważnił organizację zbiorowego zarządzania do domagania się udzielenia informacji oraz udostępnienia dokumentów niezbędnych do określenia wysokości dochodzonych przez nią wynagrodzeń i opłat.

### 3.3. Legitymacja bierna w sporach związanych z naruszeniem autorskich praw majątkowych.

Podmiotem legitymowanym biernie w sporach związanych z naruszeniem autorskich praw majątkowych jest zwłaszcza osoba fizyczna albo prawna, która dokonała tego naruszenia. Z punktu widzenia legitymacji biernej nie ma jednak znaczenia to, czy sprawca działał w dobrej wierze, ani to, czy można mu przypisać winę.

Nadto „[w] gronie biernie legitymowanych może chodzić zarówno o osoby trzecie, jak i o kontrahentów podmiotu prawa autorskiego, którzy przekroczyli granice udzielonego im umową upoważnienia, a nawet o współtwórców danego utworu (por. orz. SN z dnia 18 listopada 1960 r., I CR 234/60, OSNCK 1961, nr 4, poz. 124) (...) «dla prawno-autorskiej ochrony utworu nie ma znaczenia, w jaki sposób dokonujący naruszenia wszedł w jego posiadanie lub też, w jaki sposób utwór do niego dotarł, w szczególności nie ma znaczenia okoliczność, iż utwór stanowiący przedmiot naruszenia dotarł do dokonującego naruszenia jako niezamawiana korespondencja przesyłana drogą elektroniczną, tak zwany spam» (tak SA w Warszawie w wyroku z dnia 14 marca 2006 r., VI ACa 1012/05, OSA 2007, z. 12, poz. 36, s. 56)” (J. Barta, R. Markiewicz, *Komentarz do art. 79 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych* [w:] J. Barta red., R. Markiewicz red., M. Czajkowska-Dąbrowska, Z. Cwiąkański, K. Felchner, E. Traple, *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, Lex nr 8545).

W przypadku gdy względem twórcy, którego autorskie prawa majątkowe zostały naruszone, odpowiedzialność ponoszą dwie osoby, z których jedna jest zobowiązana jedynie wydać uzyskane korzyści, druga zaś będąc winną naruszenia, poza wydaniem korzyści obowiązana jest również naprawić szkodę, istnieje po stronie każdej z tych osób odrębne zobowiązanie niezależne od zobowiązania drugiej osoby (por. wyrok Sądu Najwyższego z 22 października 1974 r., sygn. akt II CR 406/74, OSNC nr 10-11/1975 poz. 153, z glosą J. Błęszyńskiego OSP z. 5/1976 poz. 93).

Jak zaznaczono w wyroku Sądu Najwyższego z 16 października 1987 r., sygn. akt I CR 148/87 (Lex nr 63685) z tytułu naruszenia autorskich praw majątkowych odpowiada nie tylko bezpośredni naruszciciel, ale także współsprawca oraz osoby określone w art. 422 k.c.; przede wszystkim trzeba tu wymienić pomocnika i nakłaniającego. Ich odpowiedzialność jest solidarna (art. 441 k.c.).

### 3.4. Instytucjonalizacja ochrony majątkowych praw autorskich.

Dotychczasowe rozważania ukazują, w pewien wycinkowy sposób, że na gruncie prawa autorskiego ochrona majątkowych praw autorskich ma charakter zinstytucjonalizowany. W tym zakresie należy przede wszystkim zwrócić uwagę na działalność organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi, których funkcjonowanie jest ukierunkowane przede wszystkim na ochronę i wykonywanie uprawnień wynikających z prawa autorskiego. Jednocześnie aktywność wyspecjalizowanych stowarzyszeń powoływanych do zbiorowego zarządzania prawami autorskimi pozwala w bardziej efektywny sposób odpowiadać na wyzwania związane z postępem technologicznym oraz masowym korzystaniem z praw autorskich.

Ustawodawca zadbał także o to, by zagwarantować podmiotom uprawnionym szeroki katalog roszczeń o charakterze cywilnym na wypadek naruszenia autorskich praw majątkowych (art. 79 prawa autorskiego). Wśród tych roszczeń na szczególną uwagę zasługuje roszczenie o naprawienie wyrządzonej szkody. Ustawodawca uznał, że twórcy mogą dochodzić odszkodowania „na zasadach ogólnych”. W razie trudności w ustaleniu wysokości szkody, nie ma przeszkód, by powód sięgnął do rozwiązania zawartego w art. 322 k.p.c., zgodnie z którym „Jeżeli w sprawie o naprawienie szkody (...) sąd uzna, że ściśle udowodnienie wysokości żądania jest niemożliwe lub nader utrudnione, może w wyroku zasądzić odpowiednią sumę według swej oceny, opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy”.

Dodatkowo, w pewnym zakresie ustawodawca zwolnił uprawnionych z obowiązku wykazywania wysokości szkody, formułując roszczenie zawarte w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego – roszczenie o naprawienie szkody poprzez zapłatę sumy pieniężnej w wysokości odpowiadającej dwukrotności, a w przypadku gdy naruszenie jest zawinione – trzykrotności stosownego wynagrodzenia, które w chwili jego dochodzenia byłoby należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie z utworu.

Ochrona podmiotów uprawnionych z tytułu autorskich praw majątkowych znajduje swe odzwierciedlenie także w regulacjach karnych, które w zamyśle ustawodawcy na gruncie prawa autorskiego miałyby urzeczywistniać funkcję ogólnoprewencyjną, sprowadzającą się do odstraszenia innych podmiotów od naruszenia prawa autorskiego, oraz funkcję prewencji indywidualnej.

4. Charakterystyka rozwiązania zawartego w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego w świetle poglądów doktryny prawa autorskiego.

Mimo podnoszonych zastrzeżeń co do zawartej w projekcie regulacji art. 79 ust. 1 pkt 3 prawa autorskiego ustawodawca wprowadził tę zmianę do obowiązującej ustawy. Wśród komentatorów dominuje negatywna ocena przedmiotowego roszczenia.

4.1. Obecnie część przedstawicieli doktryny wyraźnie podziela krytyczne stanowiska co do sposobu implementacji dyrektywy 2004/48/WE wyrażane jeszcze przed wejściem w życie unormowania ujętego obecnie w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego. W szczególności wielu autorów sygnalizuje, że krajowe ujęcie roszczeń odszkodowawczych odbiega od regulacji unijnej. Przyjęte przez polskiego prawodawcę rozwiązanie kwalifikują oni jako zbyt surowe, znacznie wykraczające poza wymagania ustanowione w dyrektywie 2004/48/WE. Upatrują oni w nim swego rodzaju „kary cywilnej”, co narusza przyjęte w polskim systemie prawnym zasady odpowiedzialności odszkodowawczej. Przyjętemu rozwiązaniu zarzucają również wadliwość natury konstrukcyjnej, wynikającą z ujęcia żądania naprawienia szkody w postaci alternatywnych roszczeń: na zasadach ogólnych albo przez zapłatę sumy pieniężnej (szerzej na ten temat: J. Barta red., R. Markiewicz red., *Komentarz do art. 79...*; A. Drzewiecki [w:] E. Ferenc-Szydełko (red.), J. Szyjewska-Baginska, A. Drzewiecki, K. Gienas, S. Tomczyk, *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, Warszawa 2014, Legalis; A. Tischner, *Komentarz do zmiany art. 79 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych wprowadzonej przez Dz.U. z 2007 r. Nr 99 poz. 662*, [w:] A. Tischner, T. Targosz, *Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz niektórych innych ustaw*, Lex nr 34672; P. Żerański, *Granica rygorystyki podstawowych roszczeń czysto majątkowych w ochronie majątkowych praw autorskich*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 8/2009; W. Machała, *Specyfika roszczenia odszkodowawczego z art. 79 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, „Studia Iuridica” XLVII/2007).

4.2. Potrzeba uwzględnienia kontekstu normatywnego art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. a prawa autorskiego.

Z punktu widzenia konstrukcyjnego, komentatorzy analizowanego rozwiązania akcentują problem z jednoznacznym ustaleniem, na czym polega odwołanie się do „zasad ogólnych” zawarte w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. a prawa autorskiego (por. A. Drzewiecki [w:] E. Ferenc-Szydełko red., *Ustawa...*, Legalis nb. 38). Choć poszczególni przedstawiciele doktryny różnią się w ocenie zakresu tego odesłania, to co do zasady przyjmują, że wspomniane odwołanie stanowi prawidłową implementację do porządku krajowego postanowień art. 13 ust. 1 lit. a dyrektywy 2004/48/WE. Wskazuje ono bowiem na cywilistyczny charakter tego roszczenia, umacniając związek między prawem cywilnym a ustawami szczególnymi z zakresu własności intelektualnej.

Podczas ustalania wysokości odszkodowania bierze się pod uwagę zarówno *damnum emergens*, jak i *lucrum cessans*. Na tym tle w doktrynie uwypukla się specyfikę ustalania wysokości szkody spowodowanej naruszeniem autorskich praw majątkowych. Owa specyfika przejawia się przede wszystkim w tym, że „szkody te polegają na utracie spodziewanych korzyści z ekonomicznej eksploatacji dzieła” (A. Drzewiecki, [w:] E. Ferenc-Szydełko red., *Ustawa...*, Legalis nb. 39). Dla uprawnionego oznacza to konieczność takiego określenia *lucrum cessans*, które polega na wykazaniu rozmiarów korzyści, jakie mógłby osiągnąć, gdyby dany podmiot nie naruszył jego praw autorskich. Wykazanie rozmiarów tych korzyści musi cechować wysoki stopień prawdopodobieństwa. Jeśli chodzi o uszczerbek majątkowy uprawnionego w zakresie *damnum emergens*, to w jego zakresie mieści się „nieuzyskane wynagrodzenie autorskie, niepokryte dochodami koszty poniesione w celu zwielokrotnienia i rozpowszechnienia dzieła, np. nieznajdujące zbytu egzemplarze utworu, jak taśmy, płyty, książki, a także nakłady na reklamę i promocję” (A. Drzewiecki, [w:] E. Ferenc-Szydełko red., *Ustawa...*, Legalis nb. 39 i cytowana przez niego literatura).

Podczas ustalania wysokości należnego odszkodowania dochodzonego na zasadach ogólnych zwraca się uwagę na możliwość zastosowania art. 322 k.p.c. Przepis ten przyznaje sądowi uprawnienie do zasądzenia odpowiedniej kwoty tytułem odszkodowania na podstawie całokształtu zebranych dowodów. Przywołana regulacja nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy ścisłe udowodnienie wysokości żądania jest niemożliwe lub nader utrudnione.

W praktyce roszczenie ujęte w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. a prawa autorskiego (tj. roszczenie o naprawienie szkody na zasadach ogólnych) jest pozbawione większego znaczenia. Wskazuje się, że „Zainteresowani korzystają z niego stosunkowo rzadko, co uzasadniają przede wszystkim trudnościami dowodowymi, w szczególności w zakresie winy naruszcyciela oraz rozmiaru szkody” (A. Drzewiecki, [w:] E. Ferenc-Szydełko red., *Ustawa...*, Legalis nb. 41).

#### 4.3. Przesłanki roszczeń zawartych w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego.

W doktrynie poświęcono sporo miejsca kwestii wykazywania przesłanek roszczeń, ujętych w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego. Już *prima facie* z tego przepisu wynika, że odpowiedzialność naruszcyciela jest niezależna od winy. Naruszcyciel odpowiada bowiem za samo naruszenie prowadzące do powstania szkody. Jak wskazuje A. Drzewiecki, „wystąpienie winy wpływa natomiast na wielkość zasądzonej kwoty pieniężnej. Warunkiem uwzględnienia roszczenia jest wykazanie przez uprawnionego, że naruszenie autorskich praw majątkowych doprowadziło do powstania szkody w jego majątku. (...) Zasądzenie wielokrotności wynagrodzenia nie jest uzależnione od wykazanej wielkości powstałej szkody, podobnie jak jej rodzaju (*damnum emergens, lucrum cessans*). Nie istnieje ponadto potrzeba wykazywania rozmiaru korzyści osiągniętych przez dopuszczającego się naruszenia. Innymi słowy ani wielkość poniesionej przez uprawnionego szkody, ani wielkość osiągniętych przez naruszcyciela korzyści nie wpływają na zasądzenie wielokrotności stosownego wynagrodzenia. Od odpowiedzialności nie zwalnia naruszcyciela nieuzyskanie żadnych korzyści w związku z bezprawną eksploatacją dzieła. Czyni to odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego niezwykle surową” (zob. A. Drzewiecki, [w:] E. Ferenc-Szydełko red., *Ustawa...*, Legalis *nb.* 47).

Przywołany autor, charakteryzując roszczenie zawarte w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego wskazuje, że „w przypadku gdy działanie naruszcyciela jest zawinione, uprawniony może domagać się zapłacenia kwoty odpowiadającej potrójnej wysokości stosownego wynagrodzenia. Działanie jest zawinione, gdy do naruszenia doszło z winy umyślnej bądź nieumyślnej. Wina umyślna polega na podjęciu działań bezprawnych ze świadomością i z zamiarem wyrządzenia szkody. Może ona polegać na tym, że sprawca chce swoim bezprawnym zachowaniem wyrządzić szkodę (*dolus directus*) lub ma świadomość możliwości jej wyrządzenia i godzi się na to (*dolus eventualis*). Z winą nieumyślną mamy do czynienia wówczas, gdy sprawca przewiduje możliwość wystąpienia szkodliwego skutku, lecz bezpodstawnie przypuszcza, że zdoła go uniknąć albo też nie przewiduje możliwości nastąpienia tych skutków, choć powinien i może je przewidzieć (lekkomyślność, niedbalstwo). Gdy naruszający wcale nie zawinił, można dochodzić kwoty równej wysokości podwójnego stosownego wynagrodzenia. Z punktu widzenia możliwości przeprowadzenia potrzebnego dowodu o wiele łatwiejsze jest dochodzenie roszczenia o zapłacenie dwukrotności stosownego wynagrodzenia. W tym przypadku biernie legitymowany powinien jedynie wykazać wystąpienie szkody, co nie jest trudnym zadaniem. Jeżeli uprawniony chce uzyskać trzykrotność stosownego wynagrodzenia, oprócz wykazania powstania szkody, musi dodatkowo wykazać zawiniony charakter działań naruszcyciela, co w konkretnym przypadku może rodzić pewne trudności” (zob. A. Drzewiecki, [w:] E. Ferenc-Szydełko red., *Ustawa...*, Legalis *nb.* 47).

#### 4.4. Pojęcie „stosownego wynagrodzenia”.

Ustawodawca jednoznacznie przesądził, że dla ustalenia wysokości odszkodowania, o którym mowa w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego zasadnicze znaczenie ma określenie wysokości wynagrodzenia, które w chwili jego dochodzenia byłoby należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie z utworu. Przedmiotem rozważań doktryny był w związku z tym również sposób, w jaki kształtowała się linia orzecznicza sądów w odniesieniu do pojęcia „stosownego wynagrodzenia”. Rozważania te są warte przywołania, biorąc pod uwagę przedmiot rozstrzygnięcia Trybunału.

Jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji prawa autorskiego, która implementowała dyrektywę 2004/48/WE, Sąd Najwyższy przyjął, że wynagrodzeniem stosownym w rozumieniu art. 79 ust. 1 prawa autorskiego jest wynagrodzenie, jakie otrzymałby autor, gdyby osoba, która naruszyła jego prawa majątkowe, zawarła z nim umowę o korzystanie z utworu w zakresie dokonanego naruszenia. Z kolei w odniesieniu do sposobu ustalania wysokości wynagrodzeń, dochodzonych w zakresie zbiorowego zarządzania przez o.z.z., w orzecznictwie wskazywano, iż w sytuacji braku tabel wysokość wynagrodzenia powinna być wyznaczana z uwzględnieniem wpływów osiągniętych w związku z korzystaniem z utworu jak również z uwzględnieniem charakteru i zakresu korzystania z niego. Postulat ten odpowiadał treści art. 110 prawa autorskiego. W orzecznictwie podnoszono, że należy również brać pod uwagę rynkowe stawki w kraju, a także za granicą, oraz stawki stosowane przez o.z.z. na danym polu eksploatacji (por. wyrok Sądu Najwyższego z 15 września 2004 r., sygn. akt III CK 366/03, OSNC nr 7-8/2005, poz. 141; wyrok Sądu Najwyższego z 29 listopada 2006 r., sygn. akt II CSK 245/06, Legalis nr 163821; wyrok Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt I CSK 321/07, Legalis nr 140375).

W związku z deliktowym charakterem odpowiedzialności wynikającej z naruszenia praw autorskich, podczas ustalania rozmiaru wynagrodzenia należy uwzględnić zarówno potrzebę zapewnienia osobom uprawnionym odpowiedniego poziomu ochrony, jak również brać pod uwagę uzasadnione interesy użytkowników. Okoliczność ta „sprzeciwia się narzucaniu im uciążliwych warunków, a w tym rażąco wygórowanych stawek, sprawiających, że w zasadzie korzystanie z autorskich praw majątkowych nie będzie dostępne” (zob. wyrok SN z 15 czerwca 2011 r., sygn. akt V CSK 373/10, Legalis nr 442148). Sąd Najwyższy akcentował przy tym istotę zbiorowego

zarządzania prawami autorskimi, polegającą na jednakowym traktowaniu korzystających z tych praw, którzy znajdują się w takim samym położeniu.

Zgodnie z poglądami judykatury podane w tabelach wynagrodzeń zawodowych fotografików Związku Polskich Artystów Fotografików stawki wynagrodzenia nie wyznaczają wysokości honorarium za konkretne dzieło fotograficzne, skoro o honorarium tym decydują walory artystyczne utworu, charakter publikacji, w której utwór zostanie zamieszczony, dorobek artystyczny autora zdjęć oraz inne indywidualne okoliczności. Wysokość stosownego wynagrodzenia można ustalić, odwołując się do dowodu z opinii biegłego (zob. wyrok SA we Wrocławiu z 23 marca 2008 r., sygn. akt I ACa 456/08, OSAW Nr 4/2008, poz. 112).

Z kolei w wyroku Sądu Najwyższego z 25 listopada 2009 r. (sygn. akt II CSK 259/09, Legalis nr 304088) przyjęto, że „w art. 79 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych chodzi (...) jedynie o wynagrodzenie za bezprawne korzystanie z autorskich praw majątkowych do danego utworu (w przypadku zawinionego naruszenia tych praw – w potrójnej wysokości), nie ma natomiast żadnych podstaw do obejmowania «stosownym wynagrodzeniem» także wynagrodzenia należnego twórcy za stworzenie utworu, w tym poniesionych przez niego kosztów wykonania dzieła”. Jednocześnie podczas ustalania wysokości należnego na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego wynagrodzenia, należy uwzględnić obciążenie transakcji podatkiem od towarów i usług. Pogląd ten znalazł odzwierciedlenie w wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 20 lutego 2013 r. (sygn. akt I ACA 1173/12, Legalis nr 734385), który wskazał, że skoro zasądzona wyrokiem na rzecz powoda kwota (...) stanowi dwukrotność stosownego wynagrodzenia, które musiały zapłacić powodowi pozwany, gdyby zawarł z nim umowę na korzystanie z utworu, to wysokość tego wynagrodzenia obciążona byłaby także VAT.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 30 października 1998 r. (sygn. akt I ACa 857/98, Lex nr 535048) „artykuł 79 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych zawiera pojęcie «stosowne wynagrodzenie z chwili jego dochodzenia». Dokonując jego wykładni, zważyć należy, że wynagrodzenie z natury rzeczy stanowi ekwiwalent, zapłatę. Powinno zatem uwzględniać zakres wykorzystanego cudzego prawa oraz korzyść wynikającą z tego faktu. Nie można abstrahować od wielkości nakładu drugiego wydania oraz przyjmować - jak Sąd Wojewódzki - że powodowie uzyskaliby wynagrodzenie ryczałtowe zbliżone do pierwszego wydania, zwiększone o miernik wzrostu cen waluty obcej czy przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej”.

W celu ustalenia wielkości opłaty z tytułu korzystania z utworu za miarodajny uznano moment dochodzenia odszkodowania. W przywołanym już wyroku Sądu Najwyższego z 15 września 2004 r., sygn. akt III CK 366/03 uznano, że „wysokość wynagrodzenia przewidzianego w art. 79 ust. 1 [prawa autorskiego] «ustala się według stanu z chwili zamknięcia rozprawy»”. Po wejściu w życie ustawy nowelizującej prawo autorskie nie doszło do zmiany w zakresie chwili miarodajnej dla ustalenia rozmiaru szkody (zob. wyrok SN z 8 lutego 2012 r., sygn. akt V CSK 56/11, Legalis nr 478739). W piśmiennictwie zwrócono uwagę na wadliwość przyjętego w prawie autorskim rozwiązania (por. cz. III pkt 2.2.2. uzasadnienia). Z tego punktu widzenia podnosi się, że „wielkość opłaty licencyjnej, jaką uprawniony mógłby żądać od podmiotu, który gotów był zawrzeć umowę licencyjną, w momencie naruszenia i dochodzenia odszkodowania może się w sposób znaczący różnić. Również wskutek działań samego naruszciciela wartość takiej licencji może się znacząco różnić. Trudno w takim przypadku uznać, że moment dochodzenia roszczenia odszkodowawczego jest właściwy dla ustalania obiektywnej wielkości tej opłaty” (zob. A. Drzewiecki [w:] E. Ferenc-Szydełko red., *Ustawa...*, Legalis nb. 48-52).

#### 4.5. Specyfika roszczenia zawartego w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego.

W związku z powyższym ujawnia się pierwszorzędna rola roszczeń zawartych w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego. Omawiane roszczenia są postrzegane jako specyficzne roszczenie odszkodowawcze o charakterze karnym, odbiegające w sposób zasadniczy od klasycznych konstrukcji cywilnoprawnych. Nie mają one swych odpowiedników w k.c.

Oryginalny charakter tej regulacji przejawia się w kilku elementach: po pierwsze – w odstępie od zasady restytucji na rzecz ustawowego ryczałtu odszkodowawczego (dwukrotność lub trzykrotność wysokości wynagrodzenia), po drugie – w zobiektywizowaniu odpowiedzialności, po trzecie – we wprowadzeniu elementu represyjnego w przypadku wykazania winy sprawcy (zob. A. Drzewiecki [w:] E. Ferenc-Szydełko red., *Ustawa...*, Legalis, nb. 43).

Z perspektywy wcześniejszej redakcji art. 79 prawa autorskiego, trudno w sposób jednoznaczny ustalić, co chciano osiągnąć, proponując taką jego nowelizację. Efekt osiągnięty przez ustawodawcę wywołuje szeroką krytykę w doktrynie prawa autorskiego. W szczególności podkreśla się, że absolutny (niezależny od winy i przesłanek egzoneracyjnych) charakter roszczenia o zapłatę trzykrotności stosownego wynagrodzenia, a zarazem ryczałtowe określenie jego zakresu nadmiernie odrywają je od konstrukcji cywilnoprawnego odszkodowania. W art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego posłużono się konstrukcją zbliżoną do roszczeń odszkodowawczych chroniących słabszych uczestników obrotu (pracownika, konsumenta). Tymczasem wielokrotne, zryczałtowane roszczenie odszkodowawcze przysługuje także organizacji zbiorowego zarządzania czy użytkownikowi (nabywcy



autorskich praw majątkowych lub licencjodawcy wyłącznemu), a więc w istocie – podmiotom mającym niekiedy przewagę ekonomiczną nad naruszcycielem, a na pewno nie co do zasady – słabszym (zob. P. Żerański, *Grani-ca...*, s. 37).

W doktrynie na tym tle rozbudowano także zarzut niedopuszczalności wprowadzania odszkodowań o charakterze karnym. Tego rodzaju konstrukcje postrzegane są jako sprzeczne z istotą prawa cywilnego, która nie polega na urzeczywistnieniu funkcji represyjno-prewencyjnej w ramach stosunków społecznych. Celem roszczeń prawa cywilnego jest bowiem przywrócenie równowagi interesów majątkowych w razie jej naruszenia. Pełnią one zatem przede wszystkim funkcję kompensacyjną.

Tymczasem zasądzenie odszkodowań o zwielokrotnionej wysokości powoduje, że tracą one swoją funkcję kompensacyjną, stając się cywilnoprawnym środkiem represji wymierzonym sprawcy naruszenia autorskich praw majątkowych.

## 5. Specyfika rozpatrywanej skargi konstytucyjnej.

### 5.1. Operator kablowy jako podmiot zobowiązany do reemisji określonych programów audiowizualnych.

Skarżąca, przeciwko której organizacja zbiorowego zarządzania prawami autorskimi skierowała roszczenie o naprawienie wyrządzonej szkody na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego, znajdowała się w specyficznej sytuacji.

Specyfika ta wiązała się z jej statusem jako operatora kablowego – w świetle art. 43 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 ze zm.; dalej: u.r.t.) ustawodawca nałożył na nią szczególny obowiązek w postaci konieczności wprowadzania do sieci kablowej programów w określonej kolejności i braku możliwości pominięcia określonych przez ustawodawcę programów (m.in. obowiązek rozprowadzania programów „Telewizja Polska I” i „Telewizja Polska II”, regionalnego programu telewizyjnego rozpowszechnianego przez Telewizję Polską S.A. i in.).

W skardze skarżąca podkreślała, że obowiązek ten osłabia jej pozycję podczas negocjacji z organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi warunków umowy licencyjnej, w szczególności wysokości opłaty licencyjnej. Z akt sprawy wynika, że Stowarzyszenie Filmowców Polskich nie chciało zgodzić się na proponowaną przez UPC Polska sp. z o.o. stawkę, argumentując, że „uwzględnienie zakresu repertuaru, którego dotyczyć ma Kontrakt musi skutkować określeniem wynagrodzenia na poziomie co najmniej 2,2% wpływów netto”.

W zaistniałej sytuacji położenie skarżącej rzutowało na przebieg procesu zawierania umowy licencyjnej i możliwość wynegocjowania korzystniejszej dla niej opłaty licencyjnej. Prześledzenie kontekstu normatywnego pokazuje, że reemisja dokonywana przez skarżącą musiała znaleźć odzwierciedlenie w umowie licencyjnej zawartej ze Stowarzyszeniem. Brak takiej umowy związany z fiaskiem negocjacji stawał pod znakiem zapytania działalność skarżącej jako operatora kablowego.

Dodatkowo ustawodawca, dookreślając po części zakres dokonywanej reemisji (art. 43 u.r.t.), uniemożliwił skarżącej rezygnację z reemitowania części programów audiowizualnych (a co za tym idzie zmniejszenie zakresu emitowanego repertuaru). W takiej konfiguracji odwoływanie się do zasady swobody umów staje się iluzoryczne. Jakkolwiek bowiem zawarcie umowy licencyjnej, podobnie jak zawieranie innych tego rodzaju kontraktów, podlega zasadzie wyrażonej w art. 353 k.c., to swoboda stron w zakresie kształtowania poszczególnych jej postanowień, została przez ustawodawcę ograniczona w związku z regulacją zawartą w art. 43 u.r.t.

Uwzględnienie tego kontekstu rzuca nowe światło na roszczenie wynikające z zaskarżonego przepisu – jeśli reemitenci nie godzą się na warunki proponowane przez o.z.z. i nadal prowadzą swoją działalność polegającą na reemisji, od razu narażają się na zarzut bezprawnego, zawinionego naruszenia autorskich praw majątkowych, a co za tym idzie, na proces cywilny, w którym o.z.z. może dochodzić naprawienia wyrządzonej szkody poprzez zapłatę trzykrotności opłaty licencyjnej. Roszczenie to „odrywa się” od pojęcia wyrządzonej szkody, sąd nie ma też możliwości miarkowania dochodzonego w ten sposób odszkodowania. Z tego punktu widzenia kwestionowane roszczenie nie może być postrzegane jedynie jako mechanizm zrekompensowania pewnego uszczerbku majątkowego, jaki poniósł uprawniony.

Na marginesie warto nadmienić, że to, jak złożony jest problem relacji operatorów kablowych jako podmiotów zobowiązanych do reemisji programów audiowizualnych i organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi jako podmiotów powołanych do ochrony powierzonych im autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych, dobrze obrazuje raport dotyczący wdrożenia dyrektywy Rady nr 93/83/EWG z dnia 27 września 1993 r. w sprawie koordynacji niektórych zasad dotyczących prawa autorskiego oraz praw pokrewnych stosowanych w odniesieniu do przekazu satelitarnego oraz retransmisji drogą kablową (Dz. Urz. L 248 z 6.10.1993, s. 15) w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej przygotowany przez W. Dillenza i L. A. Müllera w ramach projektu „Wzmocnienie ochrony praw własności intelektualnej i przemysłowej” (W. Dillenz, L. A. Müller, *Wdrożenie*

dyrektywy w sprawie koordynacji niektórych zasad dotyczących prawa autorskiego oraz praw pokrewnych stosowanych w odniesieniu do przekazu satelitarnego oraz retransmisji drogą kablową w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa 2007; [http://www.prawoautorskie.gov.pl/media/archiwum\\_satelitar-nokablowa/Analiza\\_wdrozenia\\_dyrektywy\\_satelitarno-kablowej\\_-\\_wersja\\_polska.pdf](http://www.prawoautorskie.gov.pl/media/archiwum_satelitar-nokablowa/Analiza_wdrozenia_dyrektywy_satelitarno-kablowej_-_wersja_polska.pdf) ).

Przeprowadzone przez W. Dillenza i L. A. Müllera analizy miały na celu ustalenie, czy istnieją jakieś praktyki europejskie w zakresie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i pokrewnymi w odniesieniu do przekazu satelitarnego i przekazu drogą kablową.

Wielość rozwiązań funkcjonujących w ramach wspólnotowego porządku prawnego dobrze oddaje zróżnicowane podejście ustawodawców poszczególnych państw do tej problematyki. W kontekście niniejszej skargi konstytucyjnej warto zwrócić uwagę na jedno z pytań, jakie postawili w ankiecie twórcy raportu: „W wielu krajowych ustawach medialnych znajdują się przepisy nakładające na organizacje radiowe i telewizyjne lub na operatorów kablowych obowiązek transmitowania określonych programów cieszących się ogólnokrajowym zainteresowaniem (przepisy dotyczące obowiązkowej transmisji, tzw. «must-carry»). Czy ma to jakikolwiek wpływ na wysokość wynagrodzenia z tytułu praw autorskich (zwolnienia lub zniżki) i czy podmioty praw autorskich, których utwory są wykorzystywane w takich programach, otrzymują takie samo wynagrodzenie, jak podmioty praw autorskich z tytułu innych programów?” (s. 56 raportu).

Dla autorów raportu najważniejsze było ustalenie, czy w związku z rozpowszechnianiem określonych utworów w ramach transmisji obowiązkowej, tzw. must-carry, nie dochodzi do dyskryminacji podmiotów praw autorskich. Z uzyskanych wówczas odpowiedzi wynikało, że w 16 na 21 państw problem dyskryminacji nie powstaje. W niektórych krajach (Bułgaria, Holandia) operatorzy kablowi kwestionowali jednak obowiązek zapłaty z tytułu dokonywania obowiązkowej retransmisji.

5.2. Ze stanu faktycznego, będącego u podstaw niniejszej skargi konstytucyjnej, wynika że w praktyce stosowanie zaskarżonej regulacji może prowadzić do rezultatów odbiegających od intencji przyświecających legislatorowi.

Na wstępie warto zauważyć, że skarżąca znalazła się w szczególnej sytuacji, w której nie ujawniły się klasyczne trudności z wykazaniem winy. UPC Polska sp. z o.o. dokonywała reemisji programów audiowizualnych, nie mając ku temu podstaw w stosownej umowie licencyjnej zawartej z organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi. Okoliczność ta w zasadzie przesądziła o możliwości przypisania jej winy. Sądy, uwzględniające powództwo wytoczone w oparciu o art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego nie miały możliwości miarkowania odszkodowania dochodzonego przez o.z.z., nie mogły również uwzględnić okoliczności, polegającej na uiszczeniu przez skarżącą dobrowolnych bezumownych wpłat na rzecz Stowarzyszenia, jako wpływającej na stopień winy skarżącej.

Redakcja zaskarżonego przepisu pozwala zatem na objęcie jego zakresem wszystkich tych sytuacji, w których dochodzone roszczenie wynika z zawinionego naruszenia praw autorskich, uniemożliwiając jednocześnie uwzględnienie okoliczności, które mogłyby rzutować na wysokość odszkodowania.

## 6. Problem konstytucyjny.

Zasadniczy problem, jaki wyłonił się na tle niniejszej skargi konstytucyjnej, wiąże się z kwestią ochrony przeciwstawnych interesów majątkowych dwóch podmiotów prywatnych.

Ustawodawca sformułował w art. 79 prawa autorskiego katalog roszczeń, jakie przysługują uprawnionemu, którego autorskie prawa majątkowe zostały naruszone. Skuteczne dochodzenie przez uprawnionego tychże roszczeń, wiąże się w sposób nieuchronny z uszczupleniem majątkowym po stronie podmiotu, który dopuścił się naruszenia. W ocenie skarżącej, roszczenie ujęte w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego, odnoszące się do sytuacji zawinionego naruszenia autorskich praw majątkowych, kształtuje niesprawiedliwy, nierówny i niewspółmierny do ewentualnego naruszenia obowiązek zapłaty odszkodowania, a zarazem stanowi przykład bezpodstawnego uprzywilejowania uprawnionego z tytułu autorskich praw majątkowych wobec innych uczestników obrotu prawnego.

Ocena zarzutów postawionych przez skarżącą wymagała przede wszystkim ustalenia, czy autorskie prawa majątkowe podlegają ochronie na gruncie Konstytucji.

### 6.1. Autorskie prawa majątkowe jako przedmiot ochrony art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Regulacje zawarte w art. 79 prawa autorskiego stanowią przejaw realizowanej przez ustawodawcę ochrony autorskich praw majątkowych. Zgodnie z art. 17 prawa autorskiego – autorskie prawa majątkowe obejmują: prawo do korzystania z utworu, prawo do rozporządzania nim na wszystkich polach eksploatacji oraz prawo do wynagrodzenia za korzystanie z utworu.

Na płaszczyźnie prawa cywilnego przyjmuje się, że ustawodawca, kształtując treść autorskich praw majątkowych, oparł się na modelu ochrony własnościowej (zob. B. Giesen, *Własnościowy model prawa autorskiego – analiza koncepcji przyjętej w prawie polskim* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 2/2015 i przywołana tam literatura). Z tego punktu widzenia w doktrynie prawa autorskiego podnosi się, że pozycja twórcy jest na gruncie ustawy zbliżona do pozycji właściciela rzeczy – wskazują na to atrybuty twórcy takie jak możliwość korzystania przez niego z utworu z wyłączeniem innych osób, możliwość upoważnienia innych osób do takiego korzystania czy możliwość dokonywania czynności rozporządzających prawem do korzystania z utworu. Z kolei wskazane w art. 17 prawa autorskiego prawo do wynagrodzenia za korzystanie z utworu uznaje się za pochodną prawa rozporządzania utworem. Tym samym nabycie prawa do rozporządzania utworem wiązać się będzie z uzyskaniem prawa do wynagrodzenia, chyba że stosowna umowa bądź ustawa stanowią inaczej (zob. E. Trape, *Komentarz do art. 17 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] J. Barta red., R. Markiewicz red., *Prawo autorskie...*).

W świetle powyższych okoliczności w literaturze przedmiotu uznaje się, że „tak jak własność wyposaża podmiot, któremu ona służy, we władzę nad jej przedmiotem, tak samo prawo autorskie gwarantuje twórcy, względnie innemu uprawnionemu monopol eksploatacji” (B. Giesen, *Własnościowy...*, s. 61-62). Przyjęcie tzw. własnościowego modelu prawa autorskiego jest jednak przedmiotem krytyki niektórych przedstawicieli doktryny. Podkreślają oni, że autorskie prawa majątkowe cechuje pewna specyfika, która sprawia, że sytuacja uprawnionego z tytułu tych praw nie jest identyczna z sytuacją właściciela rzeczy. Z tego punktu widzenia akcentuje się „quasi-rzeczowy» charakter prawa autorskiego”, który determinuje sama natura przedmiotu prawa autorskiego (utworu) oraz wzajemna zależność praw osobistych i majątkowych (zob. B. Giesen, *Własnościowy...*, s. 69). W szczególności podkreśla się, że niematerialny charakter utworu stwarza „niemalże nieograniczone możliwości zwielokrotnienia dzieła” jak również możliwość jednoczesnego korzystania z tego samego dobra w ten sam sposób przez nieograniczoną liczbę ludzi (zob. B. Giesen, *Własnościowy...*, s. 70; także K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 409).

Z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej tak ukształtowane autorskie prawa majątkowe podlegają ochronie na gruncie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Jak trafnie podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego, „Zasadne wydaje się (...) poszukiwanie w art. 64 także gwarancji dla poszczególnych – cywilistycznie rozumianych składników «prawa wolności majątkowej». Innymi słowy, zakresem ochrony art. 64 objąć też należy «prawo własności», «inne prawo majątkowe» oraz «prawo dziedziczenia» ujmowane odrębnie, ale właśnie dlatego bliskie (choć niekoniecznie identyczne) tradycyjnym instytucjom prawa cywilnego. Tylko tą drogą można nadać konkretny charakter gwarancjom z art. 64, bo wyznaczać one będą ramy dla unormowań, jakie – w prawie cywilnym – może przyjmować ustawodawca zwykły” (L. Garlicki, Uwagi do art. 64 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 7).

Biorąc pod uwagę złożony przedmiot ochrony autorskich praw majątkowych oraz ich zróżnicowaną treść normatywną, należy stwierdzić, że z konstytucyjnego punktu widzenia zasadnicze znaczenie ma nie tyle kwalifikacja autorskich praw majątkowych ze względu na zakres normowania art. 64 ust. 1 bądź art. 64 ust. 2 Konstytucji, lecz stopień intensywności ochrony tych praw. Trybunał przyjmuje, że autorskie prawa majątkowe ze względu na swą treść i funkcje są objęte gwarancjami konstytucyjnymi, wynikającymi z art. 64 ust. 1 i 2. Intensywność tej ochrony, w zależności od rodzaju analizowanego problemu, może być identyczna lub zbliżona do prawa do ochrony własności bądź do ochrony innych praw majątkowych.

6.2. Prawo do ochrony własności oraz prawo do ochrony innych praw majątkowych jako gwarancja wolności majątkowej.

Konstytucyjne prawo do ochrony własności oraz prawo do ochrony innych praw majątkowych jako publiczne prawo podmiotowe zawiera uprawnienia jednostki skierowane do państwa (ujęcie wertykalne). Dwa podstawowe uprawnienia wynikające z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji to prawo domagania się nieingerowania przez państwo we własność i inne prawa majątkowe oraz prawo do instytucjonalnego zagwarantowania korzystania z własności i innych praw majątkowych. Normatywna treść art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nie wyczerpuje się jednak w relacji wertykalnej państwo – jednostka. Sposób i stopień ochrony własności, innych praw majątkowych wskazanej przez ustawodawcę grupy podmiotów ma wpływ na sytuację prawną innych podmiotów. Z konstytucyjnego punktu widzenia istotna jest również relacja horyzontalna, z jaką mamy tu do czynienia. Relacja ta przewidziana jest wprost w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w którym mowa jest o dopuszczalności ograniczania wolności i praw człowieka ze względu na konieczność ochrony praw innych osób. Właśnie z takim przypadkiem mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Chodzi o ustalenie, w jakim stopniu dopuszczalna jest ochrona majątkowych praw

autorskich względem podmiotu, który te prawa narusza przy założeniu, że ingerencja w sytuację majątkową naruszającego jest również limitowana konstytucyjnie.

Odpowiedź na powyższe pytanie wymagała przyjęcia za podstawę dalszych rozważań konstytucyjnej charakterystyki własności zaprezentowanej przez Trybunał podczas oceny konstytucyjności przepisów regulujących zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych w wyroku z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99 (OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). W przywołanym orzeczeniu Trybunał wskazywał, że „Art. 64 ust. 1 konstytucji, odczytywany w kontekście innych przepisów mówiących o dziedziczeniu (art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 konstytucji), stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Dysponowanie mieniem obejmuje w szczególności zbywanie go (w całości lub w części) w drodze dokonywania przez uprawnionego czynności *inter vivos* i *mortis causa*. Wyliczenie w art. 64 ust. 1 i 2 konstytucji nie tylko własności, ale i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia zmierza do podkreślenia szerokiego zakresu gwarantowanego przez ten przepis prawa konstytucyjnego – przez wymienienie tych jego elementów, które zdaniem twórców konstytucji zasługują na uwydatnienie. Oparte na tym przepisie konstytucyjne prawo podmiotowe należy do tych, których realizacja zakłada obowiązywanie regulacji ustawowej, dotyczącej nie tylko jego ewentualnych ograniczeń (o czym mówi odnoszący się do ogółu praw i wolności art. 31 ust. 3 konstytucji oraz dotyczący własności art. 64 ust. 3 konstytucji), ale także – a nawet przede wszystkim – jego treści (por. art. 14 ust. 1 zd. 2 niemieckiej Ustawy Zasadniczej)”.

Trybunał przyjął jednocześnie, że prawo do ochrony własności oraz prawo do ochrony innych praw majątkowych gwarantuje wolność majątkową. W ramach tej wolności, zapewnionej jednostce przez art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, szczególnym przedmiotem ochrony staje się ogół praw majątkowych „przyznanym” jej przez prawo pozytywne. Ustrojodawca, chroniąc wolność majątkową jednostki, z jednej strony zapewnia jej wolność dysponowania majątkiem, z którą koreluje zakaz ingerencji państwa, z drugiej zaś strony wprowadza nakaz instytucjonalizacji własności i innych praw majątkowych.

Ochrona praw wskazanych w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji ma wymiar nie tylko wertykalny, ale i horyzontalny. Trybunał najczęściej analizuje problemy związane z potrzebą ochrony wolności majątkowej jednostki w relacjach *stricto* wertykalnych, tzn. związanych z zarzutami nieuprawnionej ingerencji organów władzy publicznej w jej wolność majątkową, wyznaczoną przez prawo do ochrony własności czy prawo do ochrony innych praw majątkowych. Nie można jednakże zapominać, że z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji wynikają dla jednostki także pewne gwarancje, odnoszące się do sposobu ukształtowania relacji horyzontalnych. Gwarancje te dotyczą przede wszystkim ochrony przed ingerencją osób trzecich oraz instytucjonalizacji relacji między jednostkami w sferze praw majątkowych.

Z tego punktu widzenia w kontekście niniejszej sprawy należy dostrzec, że art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji gwarantuje uprawnionemu z tytułu autorskich praw majątkowych swobodę dysponowania nimi oraz ochronę przed naruszeniami ze strony osób trzecich. Ochrona ta nie ma jednak charakteru absolutnego. Jest ona limitowana konstytucyjnymi wymogami ochrony sytuacji majątkowej osoby dopuszczającej się naruszenia praw majątkowych. Założenie przeciwne byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjną aksjologią wyrażoną w art. 64 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji i oznaczało pełną dowolność ingerowania ustawodawcy w sferę praw majątkowych podmiotu naruszającego prawa autorskie.

7. Zarzut naruszenia prawa do równej ochrony w zakresie własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 oraz w związku z art. 2 Konstytucji).

W niniejszej sprawie Trybunał stanął na stanowisku, że prawo do równej ochrony w zakresie własności i innych praw majątkowych nie może być wyłączną podstawą kontroli konstytucyjności rozwiązania zawartego w zaskarżonym przepisie. Co więcej, w pewnym zakresie kontrola taka jest w ogóle wykluczona.

Skarżąca upatruje w regulacji zawartej w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego naruszenia konstytucyjnego prawa do równej ochrony w zakresie własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji), podnosząc, że posiadacz autorskich praw majątkowych uprawniony jest do czterech autonomicznych roszczeń związanych z naruszeniem tego prawa (w tym w szczególności do dodatkowego wzbogacenia w wysokości podwójnego wynagrodzenia), podczas gdy żaden inny podmiot, posiadający prawa majątkowe, nie korzysta z takiego uprzywilejowania.

*Prima facie* ocena tego zarzutu, z punktu widzenia równej ochrony, możliwa jest na dwa sposoby: a) porównując sytuację prawną podmiotu autorskich praw majątkowych i podmiotu prawa te naruszającego, b) porównując sytuację prawną podmiotu naruszającego autorskie prawa majątkowe z sytuacją podmiotów naruszających inne prawa, np. własność lub prawa rzeczowe.

Pierwszy sposób oceny jest wykluczony, na co trafnie wskazał Prokurator Generalny. Poszanowanie zasady równości w kontekście zróżnicowania praw majątkowych polega na „zakazie różnicowania zakresu ochrony

z uwagi na podmiot, któremu określone prawo majątkowe przysługuje. Chodzi więc o nakaz równego traktowania osób, którym przysługuje to samo prawo majątkowe”.

Drugi sposób oceny zaskarżonego przepisu jest możliwy jednak wymagałby on szczegółowej analizy podobieństw i różnic autorskich praw majątkowych oraz innych praw, które skarżąca uważa za podobne. Następnie konieczna byłaby szczegółowa analiza i porównanie stopnia ich ochrony. Takich rozważań skarga konstytucyjna nie zawiera.

Ponadto, ocena konstytucyjności kontrolowanego przepisu, z punktu widzenia równej ochrony praw własności i innych praw majątkowych, może mieć jedynie posiłkowy charakter. W niniejszej sprawie kluczowe było bowiem zidentyfikowanie konstytucyjnych praw podmiotu autorskich praw majątkowych i podmiotu naruszającego te prawa. Dla zrekonstruowania tych praw oraz korespondujących z nimi obowiązków ustawodawcy drugorzędne znaczenie ma porównywanie sytuacji prawnej skarżącej z sytuacją podmiotów dopuszczających się zachowań bezprawnych normowanych w innych ustawach.

8. Zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji.

8.1. Rekonstrukcja zarzutu skarżącej.

Główny zarzut skarżącej koncentruje się wokół kwestii naruszenia prawa do równej ochrony w zakresie własności i innych praw majątkowych przez zwiększenie uszczuplenia jej majątku na skutek zobowiązania jej do zapłaty wynagrodzenia w potrójnej wysokości oraz przez uprzywilejowanie szczególnej kategorii praw majątkowych tj. majątkowych praw autorskich, prowadzące do niesłusznego wzbogacenia podmiotu uprawnionego kosztem skarżącej. Tym samym skarżąca zakwestionowała nadmierną, jej zdaniem, ochronę uprawnionego z tytułu autorskich praw majątkowych.

Formułując powyższy zarzut, skarżąca podkreśliła, że w jej przypadku zaskarżona regulacja doprowadziła do uszczuplenia majątkowego, polegającego na:

– pozbawieniu jej innego prawa majątkowego przez przeprowadzenie zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego,

– pozbawieniu jej prawa majątkowego obejmującego własność środków pieniężnych przez wyegzekwowanie tychże środków z zajętego rachunku bankowego.

Tak postawiony zarzut skarżąca łączy przede wszystkim z brzmieniem art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Z kolei art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi, że „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

Z punktu widzenia dotychczasowego orzecznictwa Trybunału opisane przez skarżącą uszczuplenie odpowiada treści konstytucyjnego prawa własności, na którą składają się „wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim” (tak wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99; 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217).

Takie ujęcie koresponduje również z ujęciem doktrynalnym, zgodnie z którym „przedmiotem konstytucyjnego «prawa do własności i innych praw majątkowych» jest w istocie nie zespół praw majątkowych ukształtowanych przez ustawodawstwo zwykłe, lecz wolność majątkowa, czyli prawo jednostki do pozyskiwania i korzystania z dóbr świata zewnętrznego mających wartość ekonomiczną, do zatrzymywania ich dla siebie albo dysponowania na rzecz innych, a także pozostawiania swoim następcom – zgodnie ze swoją wolą i interesem” (B. Banaszekiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] M. Wyrzykowski red., *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 31).

Skarżąca, kwestionując regulację, na podstawie której dokonano uszczuplenia jej majątku, wśród wzorców kontroli wymienionych w *petitum* skargi wskazuje art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. Naruszenia zasady proporcjonalności skarżąca upatruje w tym, że ustawodawca posłużył się środkiem „zbyt uciążliwym dla osiągnięcia zamierzonego celu, nie istnieje zaś interes podmiotów, którym przysługują majątkowe prawa autorskie ani też ważny interes publiczny uzasadniający konieczność zasądzenia trzykrotności stosownego wynagrodzenia”. Rozwinięcie tego zarzutu wydaje się dosyć zdawkowe, niemniej, konkludując, skarżąca podkreśla, że „całe dotychczasowe wywody zawarte w argumentacji niniejszej skargi prowadzą do jasnego wniosku, że nie istnieje właściwa (dopuszczalna z konstytucyjnego punktu widzenia) proporcja pomiędzy efektem skarżonej normy a ciężarem dla obywateli i innych podmiotów prawa”.

8.2. Rozpatrując powyższy zarzut, Trybunał za punkt wyjścia przyjął założenie, że podmiot uprawniony z tytułu autorskich praw majątkowych ma prawo żądać od państwa określenia przedmiotu tych praw i sposobu ich ochrony (por. cz. III, pkt 5.1 i 5.2 uzasadnienia). W ocenie Trybunału, w im większym stopniu Konstytucja

uzasadnia taką ochronę, tym bardziej dopuszczalne jest ingerowanie w sferę praw majątkowych osoby, która narusza cudze prawa majątkowe. Trybunał jednocześnie jednak stoi na stanowisku, że ingerencja taka nie może być nieograniczona. W sytuacji gdy ingerencja taka nie znajduje swojego uzasadnienia we wskazanych poniżej przez Trybunał okolicznościach, należy uznać, że ma ona charakter nadmierny.

8.3. Trybunał przyjmuje, że *prima facie* autorskie prawa majątkowe uprawnionego stoją w hierarchii konstytucyjnej wyżej niż wolność majątkowa naruszającego te prawa. Ta relacja pierwszeństwa nie ma jednak charakteru absolutnego. Rozstrzygając kolizję pomiędzy prawem do ochrony własności przysługującym uprawnionemu z tytułu autorskich praw majątkowych a wolnością majątkową sprawcy deliktu, należy brać pod uwagę szereg okoliczności prawnych i faktycznych mających znaczenie dla testu proporcjonalności.

Z tego punktu widzenia niniejszej sprawy szczególnego uwzględnienia wymaga horyzontalny wymiar rozstrzyganej przez Trybunał kolizji dóbr: należy wziąć pod uwagę zarówno wolność majątkową sprawcy deliktu, jak i dopuszczalne ograniczenia tej wolności uzasadnione ochroną praw autorskich. Dodatkowo, biorąc pod uwagę ustrojową (ekonomiczną) funkcję własności wynikającą z art. 20-22 Konstytucji, uzasadnione jest odwołanie się do jej dystrybucyjnej roli, a co za tym idzie uwzględnienie w tym zakresie zasad sprawiedliwości społecznej. Elementy te doprecyzowują test proporcjonalności, który przeprowadza Trybunał, oceniając zgodność z Konstytucją kwestionowanego rozwiązania.

Zdaniem Trybunału, w zasadzie sprawiedliwości społecznej znajdują swe zakotwiczenie również systemowe zasady prawa cywilnego. Jeżeli chodzi o regulację stosunków majątkowych, to formuła sprawiedliwości społecznej jest konkretyzowana właśnie przez zasady prawa cywilnego, w tym zasady dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej. Dlatego też w ocenie Trybunału w niniejszym przypadku rozstrzygnięcie kolizji zasad konstytucyjnych nie może całkowicie abstrahować od uregulowań zawartych w k.c. W podobny sposób wagę podstawowych zasad prawa cywilnego akcentował Sąd Najwyższy, przyjmując, że do podstawowych zasad porządku prawnego należy przewidziane w Konstytucji wymaganie proporcjonalności środków cywilnoprawnych skierowanych przeciwko sprawcy szkody (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 października 2013 r., sygn. akt I CSK 697/12, OSNC nr 1/2014, poz. 9). W przedmiotowym rozstrzygnięciu Sąd Najwyższy uznał w szczególności, że interes publiczny musi być rozumiany w sposób uwzględniający podstawowe zasady prawa cywilnego. Opierając się na tym poglądzie, SN uznał, że odszkodowanie o charakterze karnym narusza klauzulę porządku publicznego.

Zasada sprawiedliwości społecznej i zakotwiczone w niej podstawowe założenia odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie prywatnym nie mogą być pomijane podczas dokonywania oceny konstytucyjności analizowanego przepisu i oceny stopnia ingerencji ustawodawcy w sferę wolności majątkowej sprawcy deliktu.

Ponadto Trybunał uznał, że przeprowadzenie w niniejszej sprawie testu proporcjonalności wymaga także uwzględnienia szeregu okoliczności faktycznych, związanych ze specyfiką ochrony autorskich praw majątkowych i specyfiką przedmiotu tych praw. Okoliczności te były przedmiotem analizy Trybunału przy okazji charakteryzowania roszczenia ujętego w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego.

8.4. Dopuszczalność przeprowadzenia oceny zgodności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego, w zakresie obejmującym roszczenie o zapłatę trzykrotności stosownego wynagrodzenia, które w chwili jego dochodzenia byłoby należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie z utworu, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji.

8.4.1. Gwarancja równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych a zasada równości.

Rozpatrzonej uprzednio zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji wypukła podstawową trudność związaną z potrzebą zapewnienia równej dla wszystkich ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych.

W praktyce obrotu gospodarczego stosunkowo rzadko powstaje problem naruszenia zasady równości w jej utrwalonym w orzecznictwie TK i doktrynie rozumieniu, opartym na poszukiwaniu cechy relewantnej. Co prawda wzorzec wywodzony z art. 32 ust. 1, odnoszony do art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, pozwala rozstrzygać o niektórych wątpliwościach konstytucyjnych (np. czy ustawodawca nie naruszył nakazu równego traktowania podmiotów, którym przysługuje to samo prawo majątkowe), niemniej jak pokazuje analizowany stan faktyczny, część dylematów wynikłych na tle prawnej ochrony własności nie sprowadza się do takiego właśnie porównywania podmiotów podobnych.

Innymi słowy – stosowana przez Trybunał formuła równości, wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji, jest dla analizy szeregu problemów, powstających na tle stosunków cywilnoprawnych, niewystarczająca. Charakter stosunków cywilnoprawnych i ich różnorodność sprawiają, że odwoływanie się do tego wzorca kontroli i kryterium podobieństwa między określonymi podmiotami prawa, może się okazać nieprzydatne.

Potwierdzenie tego stanowiska łatwo odnaleźć, odwołując się do kluczowego dla tego rodzaju stosunków pojęcia zobowiązania. Zobowiązanie jest definiowane jako rodzaj stosunku cywilnoprawnego, polegającego na tym, że jedna osoba (wierzyciel) uprawniona jest do żądania spełnienia świadczenia, druga zaś (dłużnik) zobowiązana jest to świadczenie spełnić. W pewnym uproszczeniu w doktrynie wskazuje się, że zakres zobowiązania wyznaczają trzy elementy: podmioty tego stosunku, ich prawa i obowiązki składające się na treść stosunku zobowiązaniowego oraz jego przedmiot (świadczenie) (zob. A. Rzetecka-Gil, *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania – część ogólna*, Lex nr 159660).

Źródłem powstania zobowiązania mogą być bardzo różne zdarzenia cywilnoprawne – u podstaw zobowiązania może leżeć czynność prawna (dwustronna bądź jednostronna), czyn niedozwolony, bezpodstawne wzbogacenie, decyzja administracyjna lub inne zdarzenie. Już w tym momencie można dostrzec, że samo nawiązanie stosunku zobowiązaniowego nie wiąże się z wymogiem posiadania przez strony tego stosunku cechy relewantnej umożliwiającej ich porównanie. Nadto treść stosunku zobowiązaniowego, wyznaczająca pozycję obu stron tego stosunku, może rodzić dodatkowe trudności w posługiwaniu się przez Trybunał formułą równości, wywodzoną z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Konstytucyjna specyfika stosunków cywilnoprawnych polega także na tym, że ustawodawca niejednokrotnie nie wprowadza w nich unormowań kształtujących relacje wertykalne między jednostką a państwem, tylko tworzy pewne mechanizmy, uruchamiające się w relacjach horyzontalnych. W rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia ze stosunkiem cywilnoprawnym pomiędzy dwoma podmiotami prywatnymi (operatorem sieci kablowej i organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi), a ingerencja ustawodawcy, w ocenie skarżącej, polega na ograniczeniu jej wolności majątkowej w związku z wyposażeniem uprawnionego w pewne szczególne roszczenie majątkowe.

Analizowana sytuacja wiąże się z charakterystyczną dla prawa cywilnego „metodą normowania”. W przepisach prawa cywilnego zakodowane są normy wyznaczające sposób postępowania jednego podmiotu względem drugiego. Normy prawa cywilnego wyznaczają nie tyle obowiązki, co raczej zobowiązania adresatów tych norm wobec określonych podmiotów. Za cechą swoistą prawa cywilnego uznaje się przy tym równorzędność stron stosunku, pojmowaną jako brak podległości jednej strony tego stosunku względem drugiej.

Oceniając sposób, w jaki ustawodawca ukształtował relację między dwoma podmiotami prywatnymi i poddając ten sposób ocenie z punktu widzenia Konstytucji, należy przede wszystkim ustalić, jakie znaczenie ma zasada równości stron stosunku cywilnoprawnego z perspektywy gwarancji konstytucyjnych.

8.4.2. Równość stron stosunków cywilnoprawnych ujawnia się w szczególnie sposób w sytuacji sporu między stronami tego stosunku. Wówczas najwyraźniej można dostrzec, czy ustawodawca uczynił zadość temu wymogowi i zagwarantował podmiotom, które łączy dany stosunek, równorzędną pozycję. Aby urzeczywistnić te gwarancje ustawodawca powinien zapewnić im adekwatne do ich sytuacji instrumenty ochrony.

Decyzja ustawodawcy dotycząca tego, jakie mechanizmy należy zagwarantować podmiotom, które nawiązały stosunek cywilnoprawny, powinna opierać się na analizie charakteru danego stosunku prawnego. Równa ochrona stron przejawia się bowiem także w tym, że ich uprawnienia będą adekwatne do charakteru tego stosunku. Zwykle prowadzi to do przyjęcia, że uprawnienia stron powinny być takie same (np. w zakresie wypowiedzenia umowy) – dzięki temu będą one bowiem już *prima facie* dysponowały podobną ochroną swoich praw majątkowych. Uprawnienia te mogą być jednak zróżnicowane – w szczególności ustawodawca może odstąpić od takiego ukształtowania pozycji stron i przysługujących im instrumentów ochrony, biorąc pod uwagę przedmiot danego stosunku.

Ustawodawca, zapewniając równą ochronę stronom stosunku cywilnoprawnego, powinien mieć na względzie autonomię ich woli oraz charakter tego stosunku. Tak urzeczywistniana zasada równości stron stosunków cywilnoprawnych jest pochodną konstytucyjnego nakazu zapewnienia równej ochrony własności i innych praw majątkowych.

8.4.3. Powyższe uwagi odnoszące się do zapewnienia równości stron modelowego stosunku zobowiązaniowego, u podstaw którego leży umowa stron, nie mogą zostać wprost przeniesione na inne rodzaje stosunków zobowiązaniowych. Jak wskazano powyżej źródła stosunku zobowiązaniowego mogą być bardzo różne. Wśród tych źródeł wymienia się także czyn niedozwolony. Stosunek zobowiązaniowy, jaki powstaje w związku z czynem niedozwolonym, nie jest rezultatem swobodnego wyrażenia woli przez strony tego stosunku. Jego treść stanowi obowiązek naprawienia szkody spowodowanej danym zdarzeniem, a u jego podstaw leży pewne ujemnie oceniane zachowanie danego podmiotu bądź inne zdarzenie, z zaistnieniem którego ustawodawca wiąże ten rodzaj odpowiedzialności (por. A. Olejniczak, komentarz do art. 415 kodeksu cywilnego, [w:] A. Kidyba red., *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna*, Lex nr 167898).

8.4.4. Naruszenie własności lub innych praw majątkowych przez tego rodzaju działanie bezprawne (czyn niedozwolony) powoduje, że powstały stosunek zobowiązaniowy będzie charakteryzował się pewną specyfiką. Już na wstępie można dostrzec, że pole manewru ustawodawcy, jeśli chodzi o kształtowanie mechanizmów ochrony

stron tego stosunku, nie jest zdeterminowane przez zasadę swobody umów – odnosi się ona bowiem wyłącznie do stosunków zobowiązaniowych, które mogą być kształtowane w drodze umowy. Jednocześnie ustawodawca w tego rodzaju przypadkach w sposób szczególnie legitymuje obowiązek zapewnienia ochrony praw majątkowych przed ich naruszeniami. Innymi słowy – bezprawne działanie danego podmiotu, wyrządzające szkodę innemu podmiotowi, samo w sobie daje prawodawcy podstawę do takiego ukształtowania pozycji zobowiązanego *ex delicto*, które będzie się wiązało z ingerencją w sferę przysługujących mu praw majątkowych.

8.4.5. Ustawodawca, dążąc do zapewnienia ochrony praw majątkowych przed ich naruszeniami, nie ma jednak pełnej swobody w określaniu stopnia tej ochrony. Nie może w sposób dowolny ingerować w sytuację majątkową sprawcy zachowania bezprawnego (deliktu). Nawet bowiem w stosunku zobowiązaniowym, u podstaw którego leży czyn niedozwolony, powinna znaleźć odzwierciedlenie zasada równości stron stosunku cywilnoprawnego. Jednym ze środków ochrony w sprawach deliktowych, który jednocześnie umożliwia zachowanie równości stron tego stosunku, jest zapewnienie odszkodowania. Kluczowy z tego punktu widzenia jest ogólny wymóg wykazania związku przyczynowego między działaniem lub zaniechaniem zobowiązanego a skutkiem w postaci szkody. Wymóg ten stanowi przesłankę konieczną odpowiedzialności odszkodowawczej, a jednocześnie ma podstawowe znaczenie dla określenia pozycji zobowiązanego względem uprawnionego.

Zgodnie z brzmieniem art. 361 § 1 k.c. „Zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła”. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że przywołana regulacja opiera się na teorii adekwatnego związku przyczynowego, w świetle której odpowiedzialność „obejmuje jedynie zwykłe (regularne) następstwa danej przyczyny” (zob. A. Olejniczak, komentarz do art. 361 kodeksu cywilnego, [w:] A. Kidyba red. *Kodeks cywilny, Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna*, Lex nr 167847). Wskazując w ten sposób uszczerbek podlegający naprawieniu, ustawodawca co do zasady określił zakres odpowiedzialności sprawcy zachowania bezprawnego, nie ingerując w sposób nadmierny w jego sytuację majątkową. Ten podstawowy mechanizm, wpisany w zasady odpowiedzialności odszkodowawczej, stanowi zasadniczy punkt odniesienia przy kształtowaniu pozycji zobowiązanego *ex delicto*.

8.4.6. W pewnych sytuacjach ustawodawca może jednak inaczej ukształtować zakres ochrony stron danego stosunku cywilnoprawnego. O ile co do zasady powinien zapewnić stronom równą ochronę i uwzględnić opisany powyżej podstawowy mechanizm odszkodowawczy, o tyle specyfika określonych deliktów może wymagać ustanowienia innych, szczególnych zasad ochrony podmiotu uprawnionego. To z kolei nie pozostaje bez znaczenia dla pozycji podmiotu zobowiązanego. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku naruszenia autorskich praw majątkowych i wiąże się ze szczególnymi właściwościami tych praw. Jak wskazuje się w doktrynie, „Dobra te (co do zasady w przeciwieństwie do rzeczy w znaczeniu wąskim) są niepowtarzalne i jednocześnie wszechobecne (tj. niezależne od czasu i miejsca, umożliwiając korzystanie z nich przez nieograniczony krąg osób). Podlegają też zwykle możliwości nieskończonego powielania i nie mogą być niczyje, a zatem nie podlegają zawłaszczeniu” (K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja...*, s. 409). Wskazane powyżej cechy autorskich praw majątkowych po części przekładają się na potencjalną łatwość naruszenia tych praw, jak również mogą się dla uprawnionego wiązać z trudnościami podczas dochodzenia rekompensaty z tytułu ich naruszenia. W szczególności niektórzy przedstawiciele doktryny prawa własności intelektualnej zwracają uwagę na: łatwość piractwa i problemy podczas zbierania dowodów naruszenia autorskich praw majątkowych, trudności w wykazaniu poniesionej przez uprawnionego szkody, wysokie koszty dochodzenia przez autora przysługujących mu względem naruszcyciela roszczeń. Jednocześnie akcentuje się, że „twórca stoi zawsze na gorszej pozycji w sporze z podmiotami korzystającymi z owoców jego pracy”, i trzeba go chronić zwłaszcza w sporach z podmiotami gospodarczymi (por. argumentacja zebrana przez S. Sołtyśńskiego, *O niektórych aspektach ochrony własności intelektualnej i szansach poprawy innowacyjności polskiej gospodarki: refleksje agnostyka*, [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z prawa własności intelektualnej” z. 126/2014, s. 171-172). Nie przesądzając o trafności tych stanowisk, Trybunał przyjmuje, że cechy autorskich praw majątkowych wymagają od ustawodawcy szczególnego podejścia. Ze względu na ich specyfikę ustawodawca może wprowadzać regulacje zapewniające twórcom szczególną ochronę, wykraczającą poza podstawowy mechanizm ujęty w k.c.

Podstawą testu proporcjonalności w niniejszej sprawie jest założenie, że konstytucyjna ochrona podmiotu dysponującego prawami majątkowymi jest silniejsza niż konstytucyjna ochrona wolności majątkowej podmiotu, który prawa te narusza. Ustawodawca powinien więc wprowadzić powszechne instrumenty ochrony praw majątkowych w sytuacji ich bezprawnego naruszenia. W ten sposób ustawodawca realizuje sprawiedliwość społeczną, o której mowa w art. 2 Konstytucji. Wskazane wyżej cywilnoprawne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej mają walor konstytucyjny, gdyż stanowią gwarancję sprawiedliwości. Ustalając określony stopień ochrony praw majątkowych i wynikający z niego zakres ingerencji w wolność majątkową podmiotu naruszającego te prawa, ustawodawca za podstawę powinien przyjmować wskazane wyżej cywilnoprawne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej. Specyfika ochrony autorskich praw majątkowych uzasadnia zwiększenie ich ochrony



i zwiększenie ingerencji w wolność majątkową naruszającego prawa autorskie. Należy jednak ustalić, czy zakres tej ingerencji nie jest nadmierny.

Biorąc pod uwagę sposób sformułowania zarzutów przez skarżącą, stanowiska uczestników postępowania, wszystkie okoliczności prawne i faktyczne istotne dla niniejszej sprawy, Trybunał przyjmuje, że konieczność ochrony autorskich praw majątkowych uzasadnia ograniczenie wolności majątkowej podmiotów naruszających te prawa. Punktem wyjścia dla ustalenia dopuszczalnego stopnia ograniczenia tej wolności są zasady dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej przewidziane w prawie cywilnym. Zasady te realizują w sposób powszechnie obowiązujący konstytucyjną formułę sprawiedliwości społecznej. Zwiększenie stopnia ochrony praw autorskich, względem tych zasad, jest dopuszczalne. Należy jednak ustalić, czy stopień tej zwiększonej ochrony przewidziany w zaskarżonym przepisie nie stanowi nadmiernej ingerencji w wolność majątkową podmiotu naruszającego prawa autorskie.

#### 8.5. Test proporcjonalności.

8.5.1. W utrwalonym orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że na test proporcjonalności, konstruowany w oparciu o art. 31 ust. 3 Konstytucji składają się trzy pytania:

- 1) Czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków?
- 2) Czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana?
- 3) Czy efekty wprowadzonej regulacji pozostaną w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?

Powyższy test został zastosowany do oceny zakwestionowanego w niniejszej sprawie unormowania. Posłużenie się tym testem wymagało jednak zwrócenia uwagi na horyzontalny wymiar kontrolowanej regulacji – ochrona autorskich praw majątkowych jednego podmiotu wiąże się z ingerencją ustawodawcy w prawa majątkowe drugiego podmiotu. Nie jest to tym samym typowe wkroczenie ustawodawcy w sferę wolności jednostki, u jego podłoża nie tkwi bowiem wyłącznie zakaz nadmiernej ingerencji.

Przenosząc wcześniejsze rozważania na ocenę w zakresie proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w sferę praw majątkowych sprawcy deliktu, Trybunał przyjął, że wprowadzenie do prawa autorskiego roszczenia o naprawienie wyrządzonej szkody poprzez zapłatę trzykrotności stosownego wynagrodzenia stanowi dla uprawnionego z tytułu autorskich praw majątkowych efektywny instrument ochrony tychże praw.

Ingerencja państwa w sferę własności i innych praw majątkowych osoby dopuszczającej się naruszenia praw autorskich jest uzasadniona przede wszystkim bezprawnym działaniem tej osoby. Z punktu widzenia gwarancji wynikających z art. 64 ust. 2 Konstytucji na ustawodawcy ciąży obowiązek zapewnienia uprawnionym z tytułu autorskich praw majątkowych ochrony przed naruszeniami tych praw przez inne osoby. Wprowadzenie do katalogu roszczeń odszkodowawczych ujętych w art. 79 prawa autorskiego roszczenia o naprawienie wyrządzonej szkody poprzez zapłatę trzykrotności stosownego wynagrodzenia niewątpliwie sprzyja realizacji tego celu. Podmiot naruszający w sposób bezprawny i zawiniony autorskie prawo majątkowe musi liczyć się z tym, że uprawniony z tytułu tego autorskiego prawa majątkowego wystąpi na drogę postępowania sądowego z żądaniem naprawienia wyrządzonej mu szkody i uzyska rozstrzygnięcie, w którym sąd zasądzi na rzecz uprawnionego przedmiotowe roszczenie bez ustalania wysokości poniesionej szkody.

Tego rodzaju rozstrzygnięcie będzie się wiązało z wkroczeniem w sferę praw majątkowych naruszczonego. Jakkolwiek Trybunał w swym dotychczasowym orzecznictwie co do zasady nie utożsamiał ochrony szeroko pojętych praw majątkowych, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, z ochroną mienia, to w przypadku ingerowania ustawodawcy w relacje horyzontalne taka wykładnia jest uzasadniona. Działanie ustawodawcy ukierunkowane na zapewnienie efektywnej ochrony autorskich praw majątkowych, po wydaniu przez sąd stosownego orzeczenia, znajduje swe odzwierciedlenie w ograniczeniu wolności dysponowania mieniem sprawcy deliktu. Sytuacja, w jakiej znalazła się skarżąca, stanowi potwierdzenie tego stanowiska.

Zestawienie sformułowanego przez nią zarzutu naruszenia konstytucyjnego prawa do równej ochrony w zakresie własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) z argumentacją przywołaną w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej oraz stanem faktycznym, będącym jej tłem, dowodzi, że w istocie zarzut skarżącej zasadza się na twierdzeniu, że ustawodawca dokonał zbyt daleko idącej ingerencji w jej prawo własności, pojmowane jako „wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim”.

Możliwość uzyskania odszkodowania bez dokładnego ustalania wysokości poniesionej szkody sprzyja skutecznemu egzekwowaniu odpowiedzialności od sprawcy szkody. Instrumentowi, jakim dysponuje uprawniony, można także przypisać funkcję prewencyjną. Potencjalny sprawca szkody, który bez większych trudności mógłby naruszyć czyjeś autorskie prawo majątkowe, świadomy wprowadzonego przez ustawodawcę mechanizmu, ułatwiającego dochodzenie wysokiego odszkodowania, może powstrzymać się od bezprawnego działania.

8.5.2. Odpowiadając na pytanie, czy zakwestionowana regulacja jest niezbędna dla ochrony autorskich praw majątkowych, należy mieć na względzie szczególny status tych praw. Punktem wyjścia dokonywanej przez Trybunał oceny konstytucyjności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego było założenie, że prawa autorskie podlegają na gruncie Konstytucji wzmocnionej ochronie. O ich wadze pośrednio świadczą uregulowania zawarte w art. 73 i art. 6 Konstytucji. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że „we współczesnych czasach nie można (...) ignorować bliskich związków działalności twórczej zarówno ze swobodą działalności gospodarczej (bo w wielu wypadkach działalność ta stanowi źródło dochodu), jak i prawem własności (jako że konstytucyjne pojęcie własności obejmuje także tzw. własność intelektualną (...)). Jest to o tyle istotniejsze, że art. 73 niemal zupełnie pomija kwestie praw twórcy, ich ochronę trzeba więc wydobywać z innych przepisów konstytucyjnych” (L. Garlicki, Uwagi do art. 73 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 2). W niniejszej sprawie z punktu widzenia treści zaskarżonej regulacji na pierwszy plan wysuwa się właśnie potrzeba ochrony autorskich praw majątkowych, przysługujących m.in. twórcom, zakotwiczona w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Trybunał stoi na stanowisku, że ingerencja w sferę praw majątkowych sprawcy deliktu, polegająca na możliwości uruchomienia przez podmiot uprawniony z tytułu autorskich praw majątkowych szczególnych środków ochrony, jest konieczna dla realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu ustawy.

Odwolując się do wcześniejszych ustaleń, należy wskazać, że w związku z naruszeniem cudzych autorskich praw majątkowych pomiędzy sprawcą deliktu a uprawnionym z tytułu tych praw nawiązuje się szczególny stosunek zobowiązaniowy. W świetle tego stosunku uprawniony, który z powodu bezprawnego i zawinonego działania danego podmiotu poniósł szkodę, ma prawo domagać się jej naprawienia. Ustawodawca, realizując konstytucyjny obowiązek ochrony autorskich praw majątkowych, wprowadził roszczenie wykraczające poza podstawy instrumentu prawa cywilnego, gwarantujący prawo do odszkodowania w granicach adekwatnego związku przyczynowego. Innymi słowy ingerencja ustawodawcy w spór majątkowy dwóch podmiotów prywatnych stanowi w tym wypadku odejście od typowego sposobu ukształtowania relacji między uprawnionym i zobowiązanym *ex delicto*. Trybunał uznał to odstępstwo za uzasadnione. Wyposażenie uprawnionego w oparte na ryczałcie roszczenie, jakkolwiek rzutuje na pozycję obu stron stosunku zobowiązaniowego, podyktowane zostało potrzebą szczególnej ochrony autorskich praw majątkowych. Ustawodawca, wprowadzając to roszczenie, uwzględnił opisaną powyżej specyfikę tych praw i popełnianych na ich tle deliktów. W ocenie Trybunału, ukształtowanie przez ustawodawcę zryczałtowanego roszczenia odszkodowawczego prowadzi do ingerencji adekwatnej do charakteru tego czynu niedozwolonego i odpowiada wymogowi posłużenia się środkiem koniecznym dla realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu ustawy. Z punktu widzenia tego elementu testu proporcjonalności prawodawca nie naruszył zasady równej ochrony stron stosunku cywilnoprawnego zakotwiczonej w nakazie zapewnienia równej ochrony własności i innych praw majątkowych.

8.5.3. Z analizy kontekstu normatywnego zaskarżonego przepisu wynika, że ustawodawca, dążąc do zapewnienia jak najpełniejszej ochrony uprawnionych z tytułu autorskich praw majątkowych, naruszył jednak zasadę najłagodniejszego środka. Zakwestionowana regulacja zawiera nadmiernie surową sankcję i zbyt głęboko wkracza w relacje horyzontalne między podmiotami toczącymi spór o prawa majątkowe.

Uzasadnienie tego stanowiska warto przedstawić na tle pewnych ogólnych założeń, jakie przyjął ustawodawca, dążąc do zapewnienia jak najpełniejszej ochrony podmiotów uprawnionych z tytułu autorskich praw majątkowych.

Po pierwsze, z dotychczasowych rozważań wynika, że na gruncie prawa autorskiego twórcy korzystają z silnej, zinstytucjonalizowanej ochrony. Przejawem tej zinstytucjonalizowanej ochrony jest przede wszystkim funkcjonowanie w obrocie prawnym organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi. Jak wynika z wcześniejszych ustaleń Trybunału, stowarzyszenia te są powoływane m.in. w celu zapewnienia efektywnej ochrony praw autorskich przysługujących zrzeszonym w nim podmiotom.

Po drugie, ustawodawca, chcąc zapewnić skuteczną ochronę autorskich praw majątkowych, sformułował szereg roszczeń o charakterze cywilnym, po które uprawniony może sięgnąć, jeśli dojdzie do naruszenia tychże praw. Wśród tych roszczeń szczególną rolę odgrywa żądanie naprawienia wyrządzonej szkody (zarówno na zasadach ogólnych jak i na podstawie zakwestionowanego w niniejszej sprawie zryczałtowanego roszczenia odszkodowawczego).

Po trzecie, ustawodawca umożliwił podmiotom, dochodzącym swych roszczeń w oparciu o art. 79 prawa autorskiego, wystąpienie z wnioskiem o zabezpieczenie dowodów oraz o zabezpieczenie związanych z nimi roszczeń, jak również o zobowiązanie naruszającego autorskie prawa majątkowe do udzielenia informacji i udostępnienia określonej przez sąd dokumentacji mającej znaczenie dla roszczeń, o których mowa w art. 79 ust. 1 prawa autorskiego.

Po czwarte, ustawodawca w celu zapewniania twórcom skutecznej ochrony posłużył się także instrumentami karnymi (por. rozdział 14 prawa autorskiego).

Zakwestionowane przez skarżącą rozwiązanie funkcjonuje w kontekście normatywnym wyznaczonym przez regulacje, urzeczywistniające nakreślone powyżej założenia.

*Ratio legis* tego rozwiązania upatruje się m.in. w trudnościach dowodowych, jakie nastęrczałoby wykazywanie przez twórców rozmiarów poniesionej szkody. Jednocześnie podkreśla się, że skoro chodzi o bezprawne i zawinione wkroczenie w autorskie prawo majątkowe, takie „ryczałtowe” określenie odszkodowania sprzyja efektywnej ochronie praw przysługujących uprawnionemu.

Z perspektywy konstytucyjnej, biorąc pod uwagę specyfikę autorskich praw majątkowych, w szczególności łatwość naruszania tych praw i trudności związane z dochodzeniem roszczeń przysługujących uprawnionym, zasadne staje się tworzenie takich rozwiązań systemowych, które będą sprzyać efektywnej ochronie twórców. Taka argumentacja odpowiada przeanalizowanym do tej pory elementom testu proporcjonalności.

*De lege lata*, jak trafnie wskazano w wyroku o sygn. P 10/03, pierwszorzędne znaczenie wśród konstruowanych przez ustawodawcę rozwiązań systemowych, mają organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi. Trybunał, odwołując się do wyrażonego uprzednio stanowiska, przypomina, że „Prawa autorskie mogą być eksploatowane i rozpowszechniane jednocześnie w nieograniczonej liczbie miejsc, w różnym czasie. Nadzorowanie lub kontrolowanie tego procesu przekracza możliwości indywidualnych autorów i twórców. Takie funkcje spełniać mają organizacje z.z., które tworzą system ochrony i egzekucji praw autorskich.”

W ramach wyznaczonych przepisami Konstytucji mieści się również wprowadzanie przez ustawodawcę pewnych dodatkowych mechanizmów, służących ochronie autorskich praw majątkowych – w szczególności Konstytucja nie wyklucza, że wśród roszczeń, jakie będą przysługiwały uprawnionym z tytułu autorskich praw majątkowych, znajdują się i takie, które będą uwzględniać możliwość przypisania sprawcy winy bądź będą nawiązywały do koncepcji ryczałtowanego odszkodowania.

W obecnej redakcji zaskarżonego unormowania, zawartego w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego, ustawodawca zapewnił jednak uprawnionym z tytułu autorskich praw majątkowych zbyt daleką ochronę, której realizacja może w praktyce odbywać się kosztem użytkowników tych praw. Pomijając szereg zastrzeżeń wysuwanych pod adresem tego przepisu przez przedstawicieli doktryny prawa autorskiego, przepis ten budzi istotne wątpliwości natury konstytucyjnej.

Biorąc pod uwagę proces instytucjonalizacji ochrony autorskich praw majątkowych, pierwotne uzasadnienie, do którego odwoływali się zwolennicy kwestionowanego przed Trybunałem rozwiązania, po części straciło na znaczeniu. Aktualnie trudno bronić poglądu, że roszczenie o naprawienie wyrządzonej szkody poprzez zapłatę trzykrotności wynagrodzenia stanowi zasadniczy instrument zabezpieczający pozycję twórcy, działającego bez pomocy wyspecjalizowanego w ściganiu naruszeń w danym zakresie zastępstwa prawnego, względem pozycji naruszcziela. Rygoryzm i „półautomatyczny” charakter sankcji związanej z zawinionym naruszeniem autorskiego prawa majątkowego nie znajduje oparcia w postrzeganiu twórcy jako słabszej strony sporu z podmiotami naruszającymi jego prawa.

Trybunał podziela pogląd, zgodnie z którym postrzeganie twórców jako podmiotów pozbawionych dostatecznych środków finansowych i fachowej obsługi prawnej, których pozycja w sporach o naruszenie praw autorskich jest *ex definitione* słabsza, jest dziś nieuprawnione. W konsekwencji dotkliwość sankcji za naruszenie autorskich praw majątkowych trudno obecnie uzasadniać samą tylko koniecznością szczególnej ochrony twórców. Niektórzy przedstawiciele doktryny przeciwstawiają się takiemu uzasadnieniu, twierdząc, iż nie potwierdzają go żadne badania empiryczne (por. S. Sołtysiński, *O niektórych aspektach...*, s. 172). Jednocześnie trzeba mieć na uwadze możliwość wytaczania powództw w związku z naruszeniem praw autorskich o istotnej wartości rynkowej przez „przedsiębiorców, którzy nabyli takie prawa w sposób pierwotny lub pochodny (...) [bądź] przez organizacje zbiorowego zarządzania, które dysponują nie tylko fachową obsługą prawną, lecz także silną pozycją rynkową i przywilejami prawno-materialnymi i procesowymi” (*Są równi i równiejsi? Rozmowa z prof. Stanisławem Sołtysińskim*, „Radca Prawny” nr 157/2015, s. 28; także: S. Sołtysiński, *Zmierzch zasady równego traktowania podmiotów gospodarczych*, [w:] „Państwo i Prawo” nr 1/2015, s. 97).

Dezaktualizacji pierwotnego założenia, przyświecającego ustawodawcy, towarzyszy pogłębienie wątpliwości związanych z całkowitym oderwaniem odpowiedzialności naruszcziela od szkody, jaką wyrządził swoim bezprawnym działaniem.

W sprawie, która dała asumpt do badania konstytucyjności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego, problem tej nierównowagi ujawnił się z całą wyrazistością.

Źródło problemu tkwi głębiej aniżeli w samej tylko relacji pomiędzy organizacjami zbiorowego zarządzania prawami autorskimi jako podmiotami uprawnionymi do dochodzenia roszczeń związanych z naruszeniami autorskich

praw majątkowych i operatorami sieci kablowych jako podmiotami zobowiązanymi przez ustawodawcę do reemisji programów audiowizualnych emitowanych w określonych stacjach telewizyjnych.

Zaskarżony przepis opierał się na mechanizmie, który nie dość, że „odrywał” kwestię odpowiedzialności naruszcyciela od szkody, którą swoim działaniem wyrządził, to jeszcze umożliwiał całkowite abstrahowanie od specyficznie ukształtowanej „bezprawności”, jaka ujawniła się w tej sprawie. Sąd, do którego uprawniony skierował swe roszczenie, stosując zakwestionowaną regulację, badał jedynie przesłanki warunkujące odpowiedzialność odszkodowawczą, wywiedzioną z art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa autorskiego, nie uwzględniał jednakże żadnych dalszych okoliczności, które mogłyby rzutować na zakres odpowiedzialności skarżącej. W szczególności sąd nie brał pod uwagę specyficznego kontekstu, leżącego u podstaw naruszenia, związanego z negocjowaniem wysokości opłaty licencyjnej w warunkach dość ograniczonej swobody kontraktowania.

Ocena tego mechanizmu, dokonana przez Trybunał, koresponduje z poglądami wyrażonymi w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyroku z 10 kwietnia 2014 r. wydanym w sprawie *ACI Adam BV i in. przeciwko Stichting de ThuisKopie, Stichting Onderhandeligen ThuisKopie vergoeding*, C-435/12 (Lex nr 1446594), nawiązując do motywu 31 dyrektywy 2001/31 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym (Dz. Urz. UE L 167 z 22.06.2001, s. 10) podkreślał, że „ustanowiony przez państwo członkowskie system opłaty licencyjnej musi utrzymać właściwą równowagę pomiędzy prawami i interesami twórców, będących beneficjentami godziwej rekompensaty, a prawami i interesami użytkowników przedmiotów objętych ochroną”.

Trybunał w niniejszej sprawie również przyjął, że nawet w przypadku roszczeń odszkodowawczych opartych na pewnych zryczałtowanych opłatach, skądinąd dopuszczalnych w świetle Konstytucji, konieczne jest zachowanie równowagi między uprawnionymi (twórcami) i użytkownikami autorskich praw majątkowych. Nawet jeśli tym użytkownikom można przypisać bezprawne i zawinione naruszenie autorskich praw majątkowych, to ustawodawca nie może w sposób całkowicie dowolny wkraczać w ich prawa majątkowe i zupełnie arbitralnie określać zasady rekompensowania twórcom poniesionej przez nich szkody.

W zaskarżonej regulacji równowaga ta została zachwiana – ustawodawca wprowadził rozwiązanie chroniące uprawnionych z tytułu autorskich praw majątkowych kosztem użytkowników tych praw, nie bacząc na niepożądane konsekwencje, jakie niesie za sobą to rozwiązanie, i nie próbując ich minimalizować. Trybunał uznał, że ze względu na specyfikę autorskich praw majątkowych wprowadzanie przez ustawodawcę roszczeń związanych z naruszeniem tychże praw, które byłyby oparte na opłatach ryczałtowych i nie wymagałyby dokładnego ustalania wysokości rzeczywistej szkody, jest uzasadnione. Co więcej – tego rodzaju rozwiązania mogą zostać uznane za dopuszczalne także wówczas, gdy w praktyce wysokość roszczenia opartego na opłacie ryczałtowej będzie przewyższać wysokość poniesionej szkody. Za niedopuszczalną należy jednak uznać sytuację, w której uprawniony z tytułu autorskich praw majątkowych uzyskiwałby tak daleko idącą ochronę, że wysokość przysługującego mu roszczenia całkowicie odrywałaby się od wielkości poniesionej przez niego szkody i stanowiła jej wielokrotność.

Ingerując w stosunek zobowiązaniowy, powstały pomiędzy uprawnionym z tytułu autorskich praw majątkowych a sprawcą szkody, ustawodawca naruszył równowagę pomiędzy pozycją obu tych podmiotów i dopuścił się nieproporcjonalnej ingerencji w sferę praw majątkowych sprawcy szkody. Podczas gdy *de lege lata* uprawniony korzysta z silnej instytucjonalizowanej ochrony, dysponuje całym katalogiem roszczeń uruchamianych w związku z naruszeniem autorskich praw majątkowych, jak również ułatwieniami procesowymi (roszczenia informacyjne), to dodatkowo ustawodawca wyposażył go w instrument ochrony polegający na żądaniu zryczałtowanego odszkodowania, niewymagającego ustalania wysokości szkody, a wręcz całkowicie od niej oderwanego. Z drugiej strony, sprawca deliktu, któremu przypisuje się odpowiedzialność w oderwaniu od znanej z art. 361 k.c. zasady adekwatnego związku przyczynowego, nie dysponuje żadnymi efektywnymi instrumentami, umożliwiającymi mu obronę i zminimalizowanie ponoszonego uszczerbku majątkowego. Jego odpowiedzialność nie tylko nie ogranicza się do „normalnych następstw działania (...), z którego szkoda wynikła”, ale może je kilkakrotnie przewyższyć.

W takiej konfiguracji nie można mówić o równej ochronie stron stosunku zobowiązaniowego. Ustawodawca, kierując się potrzebą ochrony uprawnionych z tytułu autorskich praw majątkowych, całkowicie stracił z pola widzenia pozycję sprawcy szkody i nie zrównoważył roszczenia, ujętego w zaskarżonym przepisie, uprawnieniami, z których mógłby skorzystać sprawca szkody. Trybunał stoi na stanowisku, że uprawnionemu, którego prawa majątkowe zostały naruszone, można przyznawać różne ochronne instrumenty prawne, niemniej nie powinien on dysponować takimi instrumentami, które wskazywałyby na to, że sam ustawodawca gwarantuje nadmierną ingerencję w prawa majątkowe odpowiedzialnego *ex delicto*. Skoro co do zasady takim podstawowym instrumentem ochronnym jest odszkodowanie ustalone w granicach adekwatnego związku przyczynowego, to nawet wprowadzanie elementów ryczałtowości nie może prowadzić do całkowitego zagubienia proporcji pomiędzy wielkością poniesionej szkody a tymże odszkodowaniem.

Na marginesie Trybunał zaznacza, że niniejsze rozstrzygnięcie nie prowadzi do pozbawienia uprawnionych z tytułu autorskich praw majątkowych możliwości ochrony ich praw. Nadal mogą oni bowiem korzystać z szerokiego katalogu roszczeń ujętych w art. 79 prawa autorskiego, w tym – dochodzić naprawienia wyrządzonej szkody na zasadach ogólnych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 85

### **POSTANOWIENIE** z dnia 2 czerwca 2015 r. **Sygn. akt P 35/15**

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

Marek Zubik – przewodniczący  
Miroslaw Granat  
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca  
Leon Kieres  
Marek Kotlinowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 czerwca 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Świeciu, czy:

- 1) art. 6 ust. 1 w związku z art. 3, art. 14 ust. 1 i art. 23a 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) art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji z uwagi na naruszenie obowiązku notyfikacji przepisów technicznych przez Komisję Europejską, wynikającego z dyrektywy 98/34WE 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.);
- 3) art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, uznawany za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy powołanej w punkcie 2, jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji;
- 4) dopuszczalne jest pociągnięcie do odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.) oraz wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 tej ustawy osób, które prowadzą grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny wbrew zakazom zawartym w przepisach ustawy powołanej w punkcie 1, uchwalonej z naruszeniem obowiązku notyfikacji, jak w punktach 1, 2, 3 postanowienia,

p o s t a n a w i a:

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

## UZASADNIENIE

## I

1. Postanowieniem z 27 października 2014 r. Sąd Rejonowy w Świeciu zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy:

1) art. 6 ust. 1 w związku z art. 3, art. 14 ust. 1 i art. 23a ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa 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,

2) art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych jest zgodny z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji z uwagi na naruszenie wynikającego z dyrektywy 98/34WE 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),

3) art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, uznawany za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34WE, jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji,

4) dopuszczalne jest pociągnięcie do odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.) oraz wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s. 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, jak w punktach: 1, 2, 3 postanowienia pytającego sądu.

Problem konstytucyjny objęty pytaniem prawnym powstał w związku z postępowaniem toczącym się przeciwko trzem osobom oskarżonym o przestępstwa skarbowe z art. 107 § 1 w związku z art. 6 § 2 k.k.s. oraz o wykroczenia skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s.

W uzasadnieniu pytania prawnego, w nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, stwierdzono, że „norma prawna zakazująca użytkowania automatów do gier stanowiąca podstawę prawną zarzutu w niniejszej sprawie, przed jej wprowadzeniem w życie powinna być notyfikowana w Komisji Europejskiej (...), a ściślej notyfikowana w związku z wprowadzaniem nowego zakresu zakazu (wobec automatów nic wypłacających wygranych)”. Wskazano ponadto, że „naruszenie obowiązku notyfikacji stanowi błąd proceduralny, zatem przepisy ustawy o grach hazardowych są nieskuteczne i nie mogą być podstawą rozstrzygnięć sądów krajowych”. Skoro wskazane przepisy nie zostały notyfikowane, to – zdaniem pytającego sądu – „nie są wiążące wobec jednostek”.

W tym kontekście w uzasadnieniu pytania prawnego wskazano na konieczność zbadania zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją. Wymaga bowiem rozstrzygnięcia, czy tryb uchwalenia zaskarżonej ustawy bez notyfikacji przepisów technicznych nie stanowi naruszenia art. 9 Konstytucji, nakładającego na Rzeczpospolitą Polską obowiązek przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego. Rozstrzygnięcia wymaga także kwestia, czy „odejście od obowiązku notyfikacji przepisów technicznych ma charakter naruszenia trybu ustawodawczego, które stoi w sprzeczności z art. 2 ustawy zasadniczej, nie spełniając standardów demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”.

Zdaniem pytającego sądu, naruszenie trybu ustanowienia zakwestionowanych przepisów koliduje także z art. 7 Konstytucji, który nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, w tym prawa wspólnotowego.

2. Do dnia wydania niniejszego postanowienia Sejm nie przedstawił stanowiska w sprawie.

3. Do dnia wydania niniejszego postanowienia Prokurator Generalny nie przedstawił stanowiska w sprawie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W wyroku z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (Dz. U. z 2015 r. poz. 369) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, z 2010 r. Nr 127, poz. 857, z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 134, poz. 779, z 2013 r. poz. 1036 oraz z 2014 r. poz. 768 i 1717) są zgodne z: a) art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, b) art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

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 Konstytucyjny zobowiązany jest rozważyć, czy wydanie orzeczenia w toczącym się przed nim postępowaniu nie jest zbędne lub niedopuszczalne. W razie stwierdzenia negatywnej przesłanki procesowej, Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie. Trybunał, na każdym etapie postępowania, bada zatem, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa, wyłączająca dopuszczalność merytorycznej kontroli zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. postanowienia TK z: 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 15/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 169; 5 grudnia 2001 r., sygn. K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168 oraz 11 czerwca 2013 r., sygn. K 50/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 69).

Mając na uwadze powyższe Trybunał Konstytucyjny rozważył dopuszczalność merytorycznej kontroli zarzutów podniesionych w niniejszej sprawie.

2. W rozpoznanym pytaniu prawnym podniesiono wątpliwości co do tego, czy:

1) art. 6 ust. 1 w związku z art. 3, art. 14 ust. 1 i art. 23a ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa 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,

2) art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych jest zgodny z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji z uwagi na naruszenie obowiązku notyfikacji przepisów technicznych przez Komisję Europejską, wynikającego z dyrektywy 98/34WE 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),

3) art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, uznawany za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34WE, jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji,

4) dopuszczalne jest pociągnięcie do odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.) oraz wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s. osób, które prowadzą grę losową na automacie lub zakład wzajemny wbrew zakazom zawartym w przepisach ustawy o grach hazardowych, uchwalonej z naruszeniem obowiązku notyfikacji.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 4/14 odnosił się natomiast do kwestii konstytucyjności art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych.

W sprawie niniejszej oraz w sprawie zakończonej wyrokiem o sygn. P 4/14 odmiennie ujęte zostały także wzorce kontroli konstytucyjnej. Merytoryczna wypowiedź Trybunału we wskazanej powyżej sprawie dotyczyła kwestii zgodności art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 oraz z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Do odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie kluczowe znaczenie ma nie tylko sentencja wyroku wydanego w sprawie o sygn. P 4/14, ale także te fragmenty uzasadnienia tego judykatu, w których powołano argumenty służące uzasadnieniu zawartego w nim postanowienia o umorzeniu postępowania w odniesieniu do niektórych zarzutów.

Wskazany wyrok Trybunału z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 zapadł po rozpoznaniu połączonych pytań prawnych:

1) Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne:

a) z art. 2 i art. 7 Konstytucji,

b) z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, w szczególności art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie notyfikacji), jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

W uzasadnieniu wskazanego powyżej wyroku przypomniano, że skuteczne zainicjowanie kontroli konstytucyjnej w trybie pytania prawnego wymaga spełnienia przesłanek określonych w art. 193 Konstytucji, powtórzonych w art. 3 ustawy o TK. Powołane przepisy, łącznie z art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o TK, precyzują warunki merytorycznego rozpoznania pytania prawnego. Stwierdzono nadto, że o ile pytanie prawne NSA, czy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne: a) z art. 2 i art. 7 Konstytucji, b) z art. 20 i art. 22 w związku

z art. 31 ust. 3 Konstytucji spełnia przesłankę przedmiotową limitującą możliwość skutecznego zainicjowania postępowania kontrolnego przed Trybunałem w tym trybie, o tyle w wypadku pytania prawnego wniesionego przez Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku rzecz przedstawia się odmiennie.

Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne, w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, w szczególności art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia w sprawie notyfikacji, jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 4/14 podkreślono, że takie sformułowanie pytania prawnego jednoznacznie wskazuje, że cała ustawa o grach hazardowych, a w szczególności jej art. 14 ust. 1, ma przede wszystkim podlegać ocenie z perspektywy dochowania obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej określonego w dyrektywie 98/34/WE oraz w rozporządzeniu w sprawie notyfikacji. Stwierdzono przy tym, że z *petitum* pytania prawnego jasno wynika, że przedmiotem kontroli przed TK ma być ocena, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych zostało dokonane z zachowaniem trybu notyfikacyjnego, o którym mowa w dyrektywie 98/34/WE i rozporządzeniu w sprawie notyfikacji. Co więcej, to właśnie naruszenie wskazanego trybu notyfikacyjnego ma dopiero w następnej kolejności świadczyć o naruszeniu „konstytucyjnego trybu ustawodawczego”, a więc wskazanych jako wzorce kontroli art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że takie sformułowanie pytania prawnego nie odpowiada wymaganiom formalnym określonym w art. 193 Konstytucji, zgodnie z którym przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena „zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą”. Przedmiotem pytania prawnego może być bowiem jedynie hierarchiczna kontrola aktów normatywnych, a z taką nie mamy do czynienia, gdy przedmiotem oceny jest ustawa o grach hazardowych, a wzorcami kontroli dyrektywa 98/34/WE i rozporządzenie w sprawie notyfikacji. W sprawie zakończonej wyrokiem o sygn. P 4/14 Trybunał Konstytucyjny uznał, że pytanie prawne sądu rejonowego nie spełnia przesłanki przedmiotowej w zakresie, w jakim dąży do zbadania zgodności całej ustawy o grach hazardowych, a w szczególności jej art. 14, z dyrektywą 98/34/WE oraz rozporządzeniem w sprawie notyfikacji. Wzorcami kontroli w odniesieniu do zarzucanego naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego mogą być wyłącznie wskazane przez NSA, art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji. We wskazanej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał nadto, że oba pytania prawne spełniają przesłanki, od których zależy ich merytoryczne rozpoznanie w odniesieniu do oceny zgodności: 1) art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji – naruszenia konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw; 2) art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W sprawie o sygn. P 4/14 Trybunał Konstytucyjny postanowił zatem, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Jak wskazano wyżej, w niniejszej sprawie pytający sąd sformułował kilka zarzutów. W odniesieniu do pierwszego z nich odnoszą się odpowiednio argumenty, którymi Trybunał Konstytucyjny posłużył się dla uzasadnienia orzeczenia o częściowej niedopuszczalności wydania wyroku w sprawie o sygn. P 4/14.

W punkcie pierwszym pytania prawnego pytający sąd przedstawił wątpliwość co do tego, czy art. 6 ust. 1 w związku z art. 3, art. 14 ust. 1 i art. 23a 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. Ten zarzut pytający sąd w niniejszej sprawie ujął zatem tak samo, jak ujęto zarzut Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku w sprawie o sygn. P 4/14, a którego rozpoznanie – z przyczyn wskazanych w punkcie drugim – Trybunał uznał w tamtej sprawie za niedopuszczalne. Tak samo, jak w sprawie P 4/14, wątpliwości sądu pytającego objęte punktem pierwszym pytania prawnego odnoszą się bowiem do tego, czy art. 6 ust. 1 w związku z art. 3, art. 14 ust. 1 i art. 23a ustawy o grach hazardowych został uchwalony w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, a zatem czy jest zgodny z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji. Intencją pytającego sądu jest zatem poddanie ocenie zaskarżonych przepisów z perspektywy dochowania obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej określonego w dyrektywie 98/34/WE oraz w rozporządzeniu w sprawie notyfikacji. Przedmiotem kontroli przed TK ma być zatem ocena, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych zostało dokonane z zachowaniem trybu notyfikacyjnego, o którym mowa w dyrektywie 98/34/WE i rozporządzeniu w sprawie notyfikacji, a dopiero to naruszenie wskazanego trybu notyfikacyjnego ma świadczyć o naruszeniu „konstytucyjnego trybu ustawodawczego”, a więc wskazanych jako wzorce kontroli art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji.



Postępowanie w zakresie tego zarzutu podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. W odniesieniu do zarzutów objętych punktami drugim i trzecim rozpoznawanego pytania prawnego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, co następuje.

W punkcie drugim pytania prawnego pytający sąd podniósł wątpliwość, czy art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych jest zgodny z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji z uwagi na naruszenie obowiązku notyfikacji wynikającego z dyrektywy 98/34WE, w punkcie trzecim natomiast – wątpliwość co do tego, czy ten sam przepis, uznawany za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34WE, jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Ponownego przypomnienia wymaga, że w wyroku o sygn. P 4/14 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z: 1) art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, 2) art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przedmiot kontroli wskazany przez pytający sąd w punktach drugim i trzecim rozpoznawanego pytania prawnego dotyczy zatem przepisu, co do konstytucyjności którego Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już merytorycznie w sprawie o sygn. P 4/14, w kontekście wzorców kontroli, które zostały powołane w sprawie niniejszej.

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

W sprawie zakończonej wyrokiem o sygn. P 4/14 oba sądy pytające, tak samo, jak sąd pytający w sprawie niniejszej, zarzuciły art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego – art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji.

W badanej sprawie nie było podstaw do umorzenia postępowania, w zakresie odnoszącym się do zarzutów ujętych w punktach drugim i trzecim pytania prawnego, ze względu na zasadę *res iudicata*. Wymaga ona bowiem tożsamości zarówno przedmiotowej, jak i podmiotowej środka inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wyrok wydany w sprawie o sygn. P 4/14 nie kreuje zatem tej negatywnej przesłanki procesowej w niniejszym postępowaniu.

Zgodnie jednak z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza, że uprzednie rozpoznanie kwestii konstytucyjności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli (z tymi samymi wzorcami kontroli) jest prawnie irrelewantne. W takim wypadku może się bowiem aktualizować zakaz płynący z zasady *ne bis in idem*, rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. postanowienie TK z 9 stycznia 2007 r., sygn. SK 21/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 4 oraz powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo; zob. także postanowienia TK z: 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 44/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 59 i 11 czerwca 2013 r., sygn. K 50/12). Zgodnie z zasadą *ne bis in idem* Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek dokonania, w kategoriach pragmatycznych, kontroli celowości prowadzenia postępowania oraz celowości orzekania w kwestii, która już została jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano już, że zastosowanie zasady *ne bis in idem* jest w pełni uzasadnione, jeżeli istnieje wcześniejsze orzeczenie o zgodności badanego przedmiotu ze wskazanym wzorcem kontroli lub jeżeli Trybunał uznał wskazany wzorzec za nieadekwatny do badania danego przedmiotu kontroli, czyli w sytuacjach, gdy przedmiot badania pozostaje nadal w systemie prawa. Natomiast zastosowanie tej zasady nie jest możliwe w razie stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu, gdyż w następstwie wyroku następuje derogacja przepisu wykluczająca ustalenie tożsamości przedmiotu i wzorców kontroli. Usunięcie z systemu prawnego kwestionowanego przepisu skutkuje brakiem przedmiotu badania konstytucyjności na zasadach analogicznych do utraty mocy przepisu, a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym staje się niedopuszczalne.

Inaczej przedstawiają się skutki wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu aktu normatywnego w wypadku odroczenia terminu utraty mocy przepisu. W sytuacji gdy przepis formalnie obowiązuje, nie istnieje przesłanka niedopuszczalności orzekania wynikająca z braku przedmiotu badania konstytucyjności, aktualizuje się jednak zbędność wydania orzeczenia. Jednocześnie nieracjonalne byłoby – wynikające z zasady *ne bis in idem* – orzekanie o zgodności zdyskwalifikowanego już przepisu z innymi wzorcami kontroli, gdyż nie wpłynęłoby to na wcześniejszy rezultat badania konstytucyjności (por. postanowienie TK z 16 maja 2012 r., sygn. SK 29/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 60).

Ocena konstytucyjności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, zakwestionowanego przez pytający sąd w niniejszej sprawie, została już dokonana przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 4/14.

W sprawie zakończonej wskazanym powyżej wyrokiem, tak samo jak w sprawie niniejszej, obydwa pytające sądy zakwestionowały konstytucyjność art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z powodu niedochowania konstytucyjnego trybu ustawodawczego w kontekście wzorców kontroli konstytucyjnej określonych w art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji.

W niniejszej sprawie, tak samo, jak w sprawie o sygn. P 4/14, sąd pytający nie sformułował zarzutu, że przy uchwalaniu ustawy został naruszony tryb stanowienia przewidziany w Konstytucji, ustawie czy też regulaminie Sejmu lub Senatu, lecz naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego powiązał z brakiem notyfikacji kwestionowanych przepisów Komisji Europejskiej (a więc niedochowaniem wymagań przewidzianych w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji). Sąd pytający, tak samo, jak sądy w sprawie o sygn. P 4/14, wyszedł z założenia, że kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych mają potencjalnie charakter przepisów technicznych, w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, i stąd też powinny być notyfikowane Komisji Europejskiej, zgodnie z procedurą przewidzianą w tej dyrektywie.

W sprawie o sygn. P 4/14 Trybunał Konstytucyjny uznał, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego; jest oczywiste, że żaden z przepisów Konstytucji nie normuje tej kwestii ani też nie odwołuje się do niej wprost czy nawet pośrednio. Notyfikacja tzw. przepisów technicznych jest przede wszystkim unijną procedurą, w jakiej państwo członkowskie jest zobowiązane do informowania Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich o projektowanych przepisach technicznych, a także do uwzględniania zgłoszonych przez nie szczegółowych opinii i uwag „tak dalece, jak to będzie możliwe przy kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych” – art. 8 ust. 2 dyrektywy 98/34/WE. Notyfikacja, jako unijna procedura swoistej „przedniej kontroli”, w której dochodzi do opiniowania i zgłaszania uwag przez Komisję Europejską oraz inne państwa członkowskie dotyczących przepisów technicznych, mających stanowić dopiero projekt ustawy, nie ma zakotwiczenia w Konstytucji. W tym kontekście w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 4/14 stwierdzono, że dochowanie czy też niedochowanie procedury notyfikacyjnej nie ma wpływu na ocenę dochowania konstytucyjnego trybu stanowienia ustawy. W konsekwencji w sprawie o sygn. P 4/14 Trybunał Konstytucyjny uznał, 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. Notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE i rozporządzeniu w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. W uzasadnieniu tego wyroku podkreślono nadto, 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. W tym kontekście podkreślono, że ewentualne niedopełnienie obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej, a więc hipotetyczne zaniechanie o charakterze formalnoprawnym unijnej procedury notyfikacji, nie pociąga za sobą automatycznie konieczności uznania, że doszło do naruszenia standardów konstytucyjnych w zakresie stanowienia ustaw. Nie można bowiem przyjąć, że każde, choćby potencjalne, uchybienie proceduralne, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez ten akt mocy obowiązującej. Istnieje jakościowa różnica między obowiązkiem opiniowania wynikającym z Konstytucji a analogicznym obowiązkiem tylko ustawowym, który tworzy jedynie element ustawowego, a nie konstytucyjnego, trybu ustawodawczego. Tym większa różnica istnieje między obowiązkiem opiniowania zakotwiczonym w Konstytucji a dopiero hipotetycznym obowiązkiem notyfikacji przepisów technicznych, o którym mowa w dyrektywie 98/34/WE. Uchybienie obowiązkowi opiniowania wynikającemu jedynie z ustawy jest zazwyczaj nieprawidłowością, która nie musi prowadzić automatycznie do naruszenia konstytucyjnego standardu postępowania legislacyjnego. Tym bardziej uchybienie ewentualnemu obowiązkowi notyfikowania Komisji Europejskiej potencjalnych przepisów technicznych nie może samo przez się prowadzić do naruszenia konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji oraz legalizmu – art. 7 Konstytucji.

Ze względu na wzorce kontroli powołane przez pytający sąd w niniejszej sprawie na uwagę zasługuje także ten fragment wyroku w sprawie o sygn. P 4/14, w którym podkreślono, że powyższego ustalenia Trybunału Konstytucyjnego nie zmienia ocena kwestionowanych przepisów ustawy o grach hazardowych także z perspektywy art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że należy podzielić stanowisko zawarte w wyroku z 26 czerwca 2006 r., sygn. K 33/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 63), że „Konstytucja określa relacje między prawem międzynarodowym i prawem krajowym przede wszystkim zgodnie z zasadami dobra wspólnego, suwerenności, demokracji, państwa prawnego oraz przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu. W oparciu o te zasady można wyprowadzić wnioski, że Polska otwiera się na porządek międzynarodowy. Efektem przekazania kompetencji jest zazwyczaj skomplikowany układ zależności między państwem, jego organami a organizacją międzynarodową. Dlatego przekazanie kompetencji zawsze należy oceniać z punktu widzenia zasad kształtujących tożsamość konstytucyjną”. Stąd też, w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego, wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych,

realizowanych przez Konstytucję. W konsekwencji w sprawie o sygn. P 4/14 Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji i nie naruszyły konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Jak już stwierdzono powyżej, w stanie prawnym zaistniałym na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, brak było podstaw do umorzenia postępowania w sprawie niniejszej ze względu na zasadę *res iudicata*. Zgodnie jednak z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza, że rozpoznanie kwestii konstytucyjności przepisu (normy prawnej) z perspektywy zbieżnych zarzutów jest prawnie obojętne. Stabilizację sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma bowiem zapewniać zasada *ne bis in idem*. Tak więc, dokonawszy w kategoriach pragmatycznych oceny celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie rozstrzygnięta w wyroku o sygn. P 4/14, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie zarzutów objętych punktami drugim i trzecim pytania prawnego Sądu Rejonowego w Świeciu ze względu na zbędność wydania wyroku. Zakres zaskarżenia objęty tymi punktami rozpoznanego pytania prawnego został bowiem objęty wyrokiem Trybunału o sygn. P 4/14.

5. Postępowanie w zakresie dotyczącym zarzutu ujętego w punkcie czwartym pytania prawnego także podlega umorzeniu.

W tym punkcie pytania prawnego pytający sąd sformułował wątpliwość, czy dopuszczalne jest pociągnięcie do odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 k.k.s. oraz wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s. osób, które prowadzą grę losową na automacie lub zakład wzajemny wbrew zakazom zawartym w przepisach wskazanej ustawy, uchwalonej z naruszeniem obowiązku notyfikacji, jak w punktach 1,2,3 pytania prawnego.

Wobec takiego ujęcia zarzutu Trybunał Konstytucyjny przypomina, że 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. Unormowanie to zostało powtórzone w art. 3 ustawy o TK.

Pytanie prawne jest środkiem inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, który powinien spełniać ściśle określone wymagania konstytucyjne oraz ustawowe (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91 oraz powołane tam orzecznictwo).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że przepisy Konstytucji oraz ustawy o Trybunale Konstytucyjnym formułują trzy przesłanki, które łącznie warunkują dopuszczalność zadania pytania prawnego. Są to przesłanki: a) podmiotowa – pytanie prawne może przedstawić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ wymiaru sprawiedliwości; b) przedmiotowa – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) funkcjonalna – wystąpienie z pytaniem jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. np. postanowienie TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 17/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 30 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że najpełniej specyfikę pytania prawnego oddaje przesłanka funkcjonalna (zob. np. postanowienie TK z 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 95 oraz powołane tam orzecznictwo). Wymóg istnienia zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem determinuje charakter pytania prawnego jako środka kontroli konstytucyjności inicjowanego na tle konkretnej sprawy. W każdym wypadku pytanie prawne musi pozostawać w ścisłym związku z rozstrzygnięciem indywidualnej sprawy, na tle której zostało przedstawione. Innymi słowy, z uwagi na konieczność spełnienia przesłanki funkcjonalnej, przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis (norma prawna), który zostanie zastosowany przy orzekaniu w sprawie, w której przedstawione zostało pytanie prawne (zob. postanowienie TK z 7 grudnia 2012 r., sygn. P 43/10, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 139 oraz powołane tam orzecznictwo).

Z art. 193 Konstytucji wynika niedopuszczalność inicjowania przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności lub przedstawiania pytań prawnych zmierzających w istocie do uzyskania wykładni zakwestionowanego przepisu.

W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pytający sąd, w niniejszej sprawie, w zakresie zarzutu ujętego w punkcie czwartym pytania prawnego, nie spełnił wymogów, od których zależy skuteczne wszczęcie postępowania w tym trybie. Podnosząc wątpliwość, czy dopuszczalne jest pociągnięcie do odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 k.k.s. oraz wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s. osób, które prowadzą grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny wbrew zakazom zawartym w przepisach wskazanej ustawy, pytający sąd nie wskazał wzorców kontroli konstytucyjnej, z którymi

te przepisy ustawowe powinny zostać skonfrontowane. Pytanie o dopuszczalność orzekania o odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe lub za wykroczenie skarbowe na podstawie wskazanych powyżej przepisów zostało w niniejszej sprawie przedstawione jako konsekwencja wątpliwości co do prawidłowości trybu uchwalenia ustawy o grach hazardowych. Tak ujęty zarzut, zmierzający do uzyskania od Trybunału Konstytucyjnego „porady” co do prowadzenia sprawy zawisłej przed pytającym sądem dotyczy kwestii stosowania prawa i jako taki pozostaje poza granicami kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny, który jest „sądem prawa” a nie „sądem faktów”.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w razie niespełnienia wymagań pytania prawnego postępowanie ulega umorzeniu na podstawie tego przepisu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Ta przesłanka umorzenia postępowania aktualizuje się w odniesieniu do zarzutu ujętego w punkcie czwartym pytania prawnego. Jak już wskazano powyżej, odpowiedź na pytanie o dopuszczalność pociągnięcia do odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 k.k.s. lub za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s. osoby prowadzącej grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny wbrew zakazom zawartym w przepisach wskazanej ustawy, uchwalonej z naruszeniem obowiązku notyfikacji nie mieści się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego, a pytanie prawne dotyczące tej kwestii jest niedopuszczalne.

Mając na względzie wszystkie powyższe argumenty, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

86

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 2 czerwca 2015 r.  
**Sygn. akt P 38/15**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak – przewodniczący  
Marek Kotlinowski – sprawozdawca  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 czerwca 2015 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Rejonowego w Tarnowskich Górach czy 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.) uznane za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. są zgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji, w sytuacji gdy ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych została uchwalona z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z powołanej dyrektywy 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;
- 2) Sądu Rejonowego w Tucholi czy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z 19 listopada 2009 r. 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 zakresie obowiązującej zasady poprawnej legislacji i z art. 7 w związku z art. 9 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. Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte czterema połączonymi do wspólnego rozpoznania pytaniami prawnymi, w których zakwestionowano konstytucyjność 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.).

Sąd Rejonowy w Tarnowskich Górach, Wydział VI Karny Zamiejskowy w Piekarach Śląskich, w postanowieniu z 8 grudnia 2014 r. (sygn. akt VI K 761/14) oraz postanowieniu z 16 stycznia 2015 r. (sygn. akt VI K 796/14) wystąpił o stwierdzenie, czy przepisy te, uznawane za przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE) są zgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji, w sytuacji gdy ustawa o grach hazardowych została uchwalona 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.; dalej: rozporządzenie w sprawie notyfikacji). Z kolei Sąd Rejonowy w Tucholi, II Wydział Karny (dawnej: Sąd Rejonowy w Świeciu, VII Zamiejskowy Wydział Karny z siedzibą w Tucholi) w postanowieniu z 12 grudnia 2014 r., sygn. akt II K 40/15 (dawnej: VII K 276/14) oraz w postanowieniu z 12 grudnia 2014 r., sygn. akt II W 38/15 (dawnej: VII W 3410/14), wystąpił o stwierdzenie, czy art. 6 ust. 1 i 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 zakresie obowiązującej zasady poprawnej legislacji i z art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji.

Wszystkie cztery pytania prawne zostały zadane na tle spraw osób oskarżonych o to, że w lokalu gastronomicznym urządziły gry o charakterze losowym na automatach, bez stosownego zezwolenia, wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych, tj. o popełnienie przestępstwa skarbowego określonego w art. 107 § 1 k.k.s. Pytające sądy zwróciły uwagę na to, że zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy, które są przepisami technicznymi w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE i rozporządzenia w sprawie notyfikacji, objęte są obowiązkiem notyfikacji faktu ich uchwalenia Komisji Europejskiej. Ów obowiązek notyfikacji w wypadku ustawy o grach hazardowych nie został dopełniony, co czyni zakwestionowane przepisy sprzeczne z Konstytucją.

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.

2. Do dnia wydania niniejszego postanowienia ani Sejm, ani Prokurator Generalny nie zajął stanowiska w sprawie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

Sądy pytające w pytaniami prawnymi inicjujących postępowanie w niniejszej sprawie zakwestionowały przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: u.g.h.). Sąd Rejonowy w Tarnowskich Górach wystąpił o stwierdzenie, czy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h. uznane za przepis techniczny 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 ustawa o grach hazardowych została uchwalona z naruszeniem obowiązku wynikającego z powołanej dyrektywy 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.; dalej: rozporządzenie w sprawie notyfikacji). Z kolei Sąd Rejonowy w Tucholi w swoich pytaniami prawnymi wystąpił o stwierdzenie tego, czy art. 6 ust. 1 i 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 zakresie obowiązującej zasady poprawnej legislacji i z art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji.

Mimo różnego sposobu sformułowania powyższych pytań prawnych, Trybunał doszedł do wniosku, że w istocie dotyczą one tożsamego problemu konstytucyjnego, a mianowicie problemu braku notyfikacji zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów uznanych przez sądy za przepisy techniczne Komisji Europejskiej w trybie dyrektywy 98/34/WE.

Zakwestionowany art. 6 ust. 1 u.g.h. ma następującą treść: „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”. Z kolei drugi kwestionowany przepis, tj. art. 14 ust. 1 u.g.h. stanowi: „Urządzenie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry”.

## 2. Przesłanki pytania prawnego.

2.1. Zainicjowanie niniejszego postępowania w drodze pytań prawnych obligowało Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim do stwierdzenia, czy spełniają one warunki ich merytorycznego rozpatrzenia.

Stosownie do treści art. 193 Konstytucji, sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Jak stwierdził TK w postanowieniu z 11 lutego 2015 r., sygn. P 8/14 (niepublikowane), z art. 193 Konstytucji wynikają materialne i formalne przesłanki skutecznego wniesienia przez sąd pytania prawnego.

Jeśli chodzi o przesłankę materialną pytania prawnego, to wyznacza ona wiążący dla Trybunału Konstytucyjnego zakres zaskarżenia zdeterminowany pojęciem przedmiotu i wzorca kontroli. Zgodnie z art. 193 Konstytucji przedmiotem kontroli inicjowanej pytaniem prawnym może być przepis aktu normatywnego, który sąd zamierza uczynić podstawą prawną swojego rozstrzygnięcia, zaś wzorcem kontroli – przepis Konstytucji, ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub ustawy. Przesłankę materialną precyzuje dodatkowo art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), z którego wynika, że nie jest wystarczające samo sformułowanie przez sąd zarzutu niekonstytucyjności, tj. zestawienie przedmiotu i wzorca kontroli, lecz dodatkowo konieczne jest „uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie”.

Jeśli chodzi o przesłanki formalne pytania prawnego wynikające z art. 193 Konstytucji, to są nimi przesłanka podmiotowa oraz przesłanka funkcjonalna. Przesłanka podmiotowa wskazuje sąd jako podmiot wyłącznie uprawniony do wystąpienia z pytaniem prawnym. Z kolei przesłanka funkcjonalna zobowiązuje sąd do wykazania, że „od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Ta ostatnia przesłanka przesądza o tym, że pytanie prawne uruchamia konkretną kontrolę konstytucyjności prawa, warunkiem jego rozpatrzenia jest swoista zależność między sprawą trybunalską i sprawą sądową. Owa zależność wyraża się w tym, że treść rozstrzygnięcia sądowego zależy od treści rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

2.2. W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości to, że pytanie prawne spełnia przesłankę podmiotową, bo zostało przedstawione przez sądy, a konkretnie Sąd Rejonowy w Tucholi oraz Sąd Rejonowy w Tarnowskich Górach. Wątpliwości budzi natomiast spełnienie przez pytania prawne przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej.

2.3. Jeśli chodzi o przesłankę przedmiotową pytania prawnego, to sądy pytające zakwestionowały konstytucyjność art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h. W pytaniu prawnym Sądu Rejonowego w Tucholi podniesiono, że przepisy te „zostały uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego, wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej”, a zatem z naruszeniem art. 2 oraz art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji. Z kolei Sąd Rejonowy w Tarnowskich Górach w swoich pytaniach prawnych podniósł, że wspomniane przepisy ustawowe uznane za przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE są niezgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji „w sytuacji, gdy ustawa z 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych została uchwalona z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającym z powołanej dyrektywy i rozporządzenia (...) z uwagi na naruszenie trybu ustawodawczego”. W wypadku wszystkich pytań prawnych sądy zakwestionowały zatem nie tyle treść art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h., ile tryb uchwalenia ustawy, w której przepisy te zostały zamieszczone, a to z uwagi na brak dopełnienia wymogu ich notyfikacji Komisji Europejskiej.

Rozważając spełnienie przez tak sformułowane pytania prawne przesłanki przedmiotowej, należało stwierdzić, że w podobny sposób zostało sformułowane jedno z pytań prawnych rozpoznane przez Trybunał w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (Dz. U. poz. 369). Było to pytanie Sądu Rejonowego

Gdańsk-Południe w Gdańsku, który zwrócił się do Trybunału o rozstrzygnięcie tego, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim zawiera przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, w szczególności art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia w sprawie notyfikacji, jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego. We wspomnianym wyroku z 11 marca 2015 r. Trybunał uznał, że „takie sformułowanie pytania prawnego przez sąd rejonowy nie odpowiada wymogom formalnym określonym w art. 193 Konstytucji, zgodnie z którym przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena «zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą». Przedmiotem pytania prawnego może być bowiem jedynie hierarchiczna kontrola aktów normatywnych, a z taką nie mamy do czynienia, gdy przedmiotem oceny jest ustawa o grach hazardowych, a wzorcami kontroli dyrektywa 98/34/WE i rozporządzenie w sprawie notyfikacji. Co oczywiste o kontroli pionowej zgodności aktów normatywnych niższego rzędu z aktami wyższego rzędu nie może być mowy wszędzie tam, gdzie wzorcem ma być rozporządzenie, a przedmiotem oceny ustawa. Natomiast w odniesieniu do dyrektywy 98/34/WE nie należy tracić z pola widzenia, że nie ma ona charakteru ratyfikowanej umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 193 Konstytucji”.

Trybunał, orzekając w niniejszym składzie, podzielił pogląd wyrażony w wyroku z 11 marca 2015 r. i stwierdził, że pytania prawne sądów w niniejszej sprawie spełniają przesłankę przedmiotową w odniesieniu do oceny zgodności art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 u.g.h. z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, tj. w odniesieniu do zarzutu naruszenia konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw.

2.4. Pytania prawne sądów inicjujących postępowanie w niniejszej sprawie wzbudziły wątpliwości z punktu widzenia spełnienia przez nie przesłanki funkcjonalnej. Oznacza ona konieczną zależność (relewantność) między rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym a odpowiedzią udzieloną temu sądowi przez Trybunał Konstytucyjny. Innymi słowy, musi istnieć ścisły związek między indywidualną sprawą rozpoznawaną przez sąd pytający a wątpliwością co do konstytucyjności aktu normatywnego, która pojawiła się na kanwie tej sprawy.

W wyroku z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, Trybunał stwierdził, że identycznie brzmiące pytanie prawne pytanie sądu rejonowego w zakresie, w jakim zmierza wprost do skontrolowania całej ustawy o grach hazardowych, czy też art. 14 ust. 2 i 3 tej ustawy, nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. O spełnieniu przesłanki funkcjonalnej może być mowa jedynie w takim zakresie, w jakim art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych stanowi, że urządzenie gier na automatach jest dozwolone wyłącznie w kasynach gry. Zarówno z uzasadnienia pytań prawnych, jak i stanów faktycznych związanych ze sprawami rozpoznawanymi przez pytające sądy wynikało jednoznacznie, że relewantne jest jedynie uregulowanie, z którego wyprowadza się zakaz urządzania gier na automatach poza kasynami gry. Pogląd wyrażony w tym wyroku Trybunał w obecnym składzie w pełni podzielił, stwierdzając, że pytania prawne sądów pytających w niniejszej sprawie również spełniają przesłankę funkcjonalną warunkującą merytoryczne rozpoznanie sprawy w odniesieniu do oceny zgodności art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 u.g.h. z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, tj. w odniesieniu do zarzutu naruszenia konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw.

2.5. Podsumowując powyższe, należało stwierdzić, że pytania prawne sądów w niniejszej sprawie spełniają w pewnym zakresie (wyżej wskazanym) przesłanki wynikające z art. 193 Konstytucji w odniesieniu do formy zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

### 3. Ujemne przesłanki procesowe.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy też od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych, do których zalicza się m.in. zakaz ponownego orzekania w tej samej sprawie będący konsekwencją ostatecznego charakteru orzeczeń TK (art. 190 ust. 1 Konstytucji) oraz – z uwagi na brak kognicji w tym zakresie – zakaz orzekania przez TK o sposobie stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię. Stwierdzenie występowania ujemnej przesłanki procesowej zobowiązuje TK do umorzenia postępowania.

W niniejszej sprawie TK stwierdził, że główny problem konstytucyjny wynikający z pytań prawnych Sądu Rejonowego w Tarnowskich Górach i Sądu Rejonowego w Tucholi, tj. zarzut naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego z uwagi na brak notyfikacji Komisji Europejskiej ustawy o grach hazardowych, został ostatecznie rozstrzygnięty we wspomnianym już wcześniej wyroku TK z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14. TK orzekł wówczas, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. 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. TK stwierdził, 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 podczas kolejnych prac

nad projektem przepisów technicznych. TK doszedł do wniosku, że żaden z przepisów Konstytucji nie reguluje tej kwestii ani też nie odwołuje się do niej wprost czy nawet pośrednio. Z tego powodu TK uznał, że notyfikacja, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Trybunał nie ocenił, czy kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter techniczny. Zdaniem TK, uchybienie ewentualnemu obowiązkowi notyfikowania Komisji Europejskiej potencjalnych przepisów technicznych nie może jednak samo przez się oznaczać naruszenia konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz legalizmu (art. 7 Konstytucji). Wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem Konstytucji.

W wyroku z 11 marca 2015 r., nie przesądzając tego, czy ustawa o grach hazardowych zawiera przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, Trybunał stwierdził, że „notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Jest oczywiste, że żaden z przepisów Konstytucji nie normuje tej kwestii ani też nie odwołuje się do niej wprost czy nawet pośrednio. Notyfikacja tzw. przepisów technicznych jest bowiem przede wszystkim unijną procedurą, w jakiej państwo członkowskie jest zobowiązane do informowania Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich o projektowanych przepisach technicznych, a także do uwzględniania zgłoszonych przez nie szczegółowych opinii i uwag „tak dalece, jak to będzie możliwe przy kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych” – art. 8 ust. 2 dyrektywy 98/34/WE. Notyfikacja, jako unijna procedura swoistej „uprzedniej kontroli”, w której dochodzi do opiniowania i zgłaszania uwag przez Komisję Europejską oraz inne państwa członkowskie dotyczących przepisów technicznych, mających stanowić dopiero projekt ustawy, nie ma zakotwiczenia w Konstytucji (...). Notyfikacja przepisów technicznych określona w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie jest elementem konstytucyjnej procedury ustawodawczej. Stąd też dochowanie czy też niedochowanie procedury notyfikacyjnej nie ma wpływu na ocenę dochowania konstytucyjnego trybu stanowienia ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że brak notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych nie stanowił naruszenia takich reguł stanowienia ustaw, które mają swoje wyraźne źródło w przepisach Konstytucji i które dotyczyłyby w sensie treściowym konstytucyjnego trybu ustawodawczego.” Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto, że „obowiązek notyfikacji Komisji i innym państwom członkowskim, o którym mowa w dyrektywie 98/34/WE, nie jest uprzywilejowany w stosunku do wszelkich innych podobnych obowiązków opiniowania i konsultowania wynikających z ustaw zwykłych. Z tej tylko racji, że został ujęty w dyrektywie 98/34/WE, nie może być podniesiony, czy też zrównany z wymogami konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Co więcej, z perspektywy prawa krajowego wymóg uprzedniej notyfikacji wynika przede wszystkim z rozporządzenia w sprawie notyfikacji, które korzysta w tym względzie z domniemania prawidłowej implementacji, jego ranga jest jednak bezapelacyjnie niższa niż ustawy”.

W konsekwencji powyższych ustaleń TK w wyroku o sygn. P 4/14 uznał, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE i rozporządzeniu w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Trybunał Konstytucyjny uznał także, że brak notyfikacji kwestionowanych przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. nie stanowi takiego naruszenia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji. Jak podkreślił TK w tej sprawie, „ewentualne niedopełnienie obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej, a więc hipotetyczne zaniechanie o charakterze formalnoprawnym unijnej procedury notyfikacji, nie pociąga za sobą automatycznie konieczności uznania, że doszło do naruszenia standardów konstytucyjnych w zakresie stanowienia ustaw. Nie można bowiem przyjąć, że każde, choćby potencjalne, uchybienie proceduralne, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez ten akt mocy obowiązującej”.

Ze względu na wzorce kontroli powołane przez pytające sądy w niniejszej sprawie na uwagę zasługuje także ten fragment wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 4/14, w którym podkreślono, że powyższego ustalenia Trybunału Konstytucyjnego nie zmienia ocena kwestionowanych przepisów ustawy o grach hazardowych także z perspektywy art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że należy podzielić stanowisko zawarte w wyroku z 26 czerwca 2013 r., sygn. K 33/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 63), że „Konstytucja określa relacje między prawem międzynarodowym i prawem krajowym przede wszystkim zgodnie z zasadami dobra wspólnego, suwerenności, demokracji, państwa prawnego oraz przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu. W oparciu o te zasady można wyprowadzić wniosek, że Polska otwiera się na porządek międzynarodowy. Efektem przekazania kompetencji jest zazwyczaj skomplikowany układ zależności między państwem, jego organami a organizacją międzynarodową. Dlatego przekazanie kompetencji zawsze należy oceniać z punktu widzenia zasad kształtujących tożsamość konstytucyjną”. Stąd też, w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego, wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić do rezultatów



sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. W konsekwencji w sprawie o sygn. P 4/14 Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. są zgodne z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji i nie naruszyły konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Mając powyższe na uwadze, należało stwierdzić, że przedstawiony do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie problem konstytucyjny został już ostatecznie rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 4/14.

#### 4. Konieczność umorzenia postępowania.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał umarza postępowanie, jeśli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. W świetle orzecznictwa TK uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności zakwestionowanej normy prawnej z punktu widzenia tych samych wzorców kontroli, co do zasady, skutkuje zbędnością wydania wyroku z uwagi na zakaz *ne bis in idem* (zob. np. wyrok z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32). W niniejszej sprawie co prawda 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. Oba te przepisy sądy pytające traktują jako przepisy techniczne, objęte obowiązkiem notyfikacji, który w niniejszej sprawie nie został dopełniony. Sądy inicjujące nowe postępowanie w niniejszej sprawie nie wskazały nowych wzorców kontroli, jak również nie przedstawiły nowych argumentów, okoliczności i dowodów uzasadniających prowadzenie postępowania i wydanie wyroku. To znaczy, że w niniejszej sprawie wystąpiła ujemna przesłanka procesowa w postaci zakazu *ne bis in idem*. Postępowanie zostało więc w tym zakresie umorzone z uwagi na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

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

## 87

### **POSTANOWIENIE** z dnia 2 czerwca 2015 r. **Sygn. akt P 52/15**

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

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Andrzej Wróbel  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 czerwca 2015 r., połączonych:

- 1) pytania prawnego Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, czy art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. poz. 273) są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, wskutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012, według norm określonych w art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.) w związku z art. 14a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639) oraz
- 2) pięciu pytań prawnych Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, czy art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z 20 stycznia 2011 r. powołanej w punkcie 1, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2 marca 2012 r. powołanej w punkcie 1, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. poz. 169) są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w takim

zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, wskutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012, 2013, według norm określonych w art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1999 r. powołanej w punkcie 1 w związku z art. 14a ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 1,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 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. Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku postanowieniem z 20 lutego 2015 r. (sygn. akt VI P 926/14) przedstawił pytanie prawne, czy art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150; dalej: ustawa budżetowa na rok 2011), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. poz. 273; dalej: ustawa budżetowa na rok 2012) są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, wskutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012, według norm określonych w art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.; dalej: ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń) w związku z art. 14a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639; dalej: ustawa o pracownikach sądów i prokuratury).

Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku przedstawił pięć pytań prawnych (postanowieniami z 20 lutego 2015 r. o sygn. akt: VI P 884/14, VI P 865/14, VI P 844/14, VI P 925/14, VI P 894/14), czy art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2011, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2012, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. poz. 169; dalej: ustawa budżetowa na rok 2013) są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, wskutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012, 2013, według norm określonych w art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 2 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w związku z art. 14a ustawy o pracownikach sądów i prokuratury.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie pierwszego pytania prawnego (sygn. P 52/15) z pozostałymi wyżej wymienionymi pytaniami prawnymi (sygn. P 53/15, P 54/15, P 55/15, P 56/15, P 83/15) pod wspólną sygnaturą.

Wszystkie pytania prawne wniesiono na tle spraw z powództwa o zapłatę. Powodowie, zatrudnieni w sądach (na stanowiskach: kierowcy, księgowej, specjalisty d.s. inwestycji i remontów, sprzętaczkki, starszego inspektora, sekretarza sądowego, starszego sekretarza sądowego, woźnego sądowego) dochodzą od pozwanych sądów wypłaty określonych kwot – o jakie powinno być podwyższone ich wynagrodzenie w latach 2011, 2012 i 2013. Powodowie podnoszą, że ich wynagrodzenie nie było we wskazanych latach waloryzowane, podczas gdy powinno być w każdym roku zwiększone o wskaźnik inflacji za rok poprzedni.

Wszystkie pytania prawne zawierają tożsame uzasadnienie.

Sąd pytający przeanalizowawszy regulację zawartą w ustawie o pracownikach sądów i prokuratury wskazał, że zgodnie z jej art. 14a podwyższenie wynagrodzeń urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury następuje w terminach i na zasadach określonych dla pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń przewiduje, że wynagrodzenia tych osób waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń (art. 4 ust. 2). Zdaniem sądu analiza przepisów ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń prowadzi do wniosku, że zasadą jest przeprowadzanie waloryzacji wynagrodzeń pracowników objętych jej zakresem stosowania. Art. 4 i art. 6 tej ustawy nakładają

na właściwe organy państwa obowiązek corocznego waloryzowania wynagrodzenia w sytuacji wystąpienia przesłanek zastosowania tej instytucji, tj. zmiany siły nabywczej pieniądza. To znaczy, że dysponent środków budżetowych nie ma pełnej swobody decyzji w kwestii waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej.

Zdaniem pytającego sądu, zakwestionowane w pytaniach prawnych przepisy ustaw budżetowych z poszczególnych lat przez określenie średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń na poziomie „0” (czy też ustaleniu go na poziomie niższym niż wskaźnik inflacji) pozbawiają pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia, które ze względu na wystąpienie zjawiska inflacji, ma charakter nie ekspektatywy, ale prawa nabytego. Sąd zaznaczył przy tym, że waloryzacja nie jest podwyżką; służy ona zachowaniu stałej wartości ekonomicznej świadczenia pieniężnego, a nie podwyższeniu realnej wysokości wynagrodzenia. Nadto – w ocenie sądu – prawo do wynagrodzenia (waloryzowanego) jest konstytucyjnym prawem majątkowym, a ochrona tego prawa polega m.in. na takim ukształtowaniu jego treści, jakie ograniczałoby niebezpieczeństwo jednostronnego niweczenia jego ekonomicznej istoty.

Sąd pytający stwierdził, że wynikająca z zakwestionowanych przepisów ingerencja w prawo do waloryzowanego wynagrodzenia nosi znamiona arbitralnego naruszenia prawa do ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz pozostaje w sprzeczności z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Zdaniem pytającego sądu, mimo że kwestionowane przepisy ustaw budżetowych utraciły moc obowiązującą z upływem danego roku, to pytania prawne są dopuszczalne ze względu na konieczność ochrony praw konstytucyjnych.

Uzasadniając wpływ odpowiedzi na pytania prawne, sąd wskazał, że: „Stwierdzenie niekonstytucyjności tych przepisów uczyni zasadnym rozważenie przesłanek waloryzacji wynagrodzeń w oparciu o przepis art. 358<sup>1</sup> § 2 k.c. w zw. z art. 300 k.p. Uznanie, iż przepisy będące przedmiotem pytania prawnego nie są sprzeczne z ustawą zasadniczą skutkować zaś będzie oddaleniem powództwa w całości”.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 27 kwietnia 2015 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) z uwagi na zbędność wydania wyroku.

Prokurator Generalny wskazał, że Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał już takie same pytania prawne jak pytania Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku – postanowieniem z 11 lutego 2015 r. (sygn. P 44/13) umorzył postępowanie stwierdzając, że w przypadku uznania kwestionowanych przepisów ustaw budżetowych za niezgodne z Konstytucją powstanie luka prawna. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego okoliczność ta powoduje niespełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

W ocenie Prokuratora Generalnego w rozpoznawanej sprawie zachodzi identyczna sytuacja jak w sprawie o sygn. P 44/13. Prokurator Generalny przyjął przy tym, że postanowienie o sygn. P 44/13 jest orzeczeniem w przedmiocie kontroli zgodności przepisów ustaw budżetowych, zakwestionowanych przez Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku, z podanymi przez ten sąd wzorcami kontroli, co doprowadziło go do wniosku o zbędności orzekania ze względu na zasadę *ne bis in idem*.

W swym stanowisku Prokurator Generalny odniósł się jeszcze do tego fragmentu pytań prawnym, w którym sąd wskazał, że w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów ustaw budżetowych rozważyć można zastosowanie art. 358<sup>1</sup> § 2 k.c. w związku z art. 300 k.p. Prokurator Generalny, odwoławszy się do orzecznictwa Sądu Najwyższego, wskazał, że waloryzacja wynagrodzenia za pracę, dokonywana przez sąd na podstawie art. art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. (a zatem nie art. 358<sup>1</sup> § 2 k.c.), jest możliwa tylko wtedy, gdy świadczenie nie zostało spełnione w terminie. W sprawach, w związku z którymi przedstawiono pytania prawne, instytucja waloryzacji sądowej nie może zostać zastosowana, gdyż wynagrodzenia powodów wypłacono, a zobowiązania dłużników wygasły.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku przedstawił pytania prawne dotyczące jednobrzmiących przepisów ustaw budżetowych, tj. art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150; dalej: ustawa budżetowa na rok 2011), ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. poz. 273; dalej: ustawa budżetowa na rok 2012) oraz ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. poz. 169; dalej: ustawa budżetowa na rok 2013), ustalających średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej – w wysokości 100,0%.

Pytający sąd zakwestionował art. 13 ust. 1 pkt 3 wymienionych ustaw budżetowych w zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), wskutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012, 2013 według norm określonych w art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.; dalej: ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń) w związku z art. 14a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639; dalej: ustawa o pracownikach sądów i prokuratury).

Sąd pytający oparł pytania prawne na założeniu, że z art. 14a ustawy o pracownikach sądów i prokuratury, a także z art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 2 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, wynika zasada stałego, corocznego waloryzowania wynagrodzeń pracowników sądów w razie wystąpienia przesłanek zastosowania tej instytucji, tj. zmiany siły nabywczej pieniądza, i w konsekwencji przyjął, że pracownikom, jako beneficjentom obowiązku wyrażonego w tej zasadzie, przysługuje prawo do waloryzacji wynagrodzenia.

Rozpatrywane pytania prawne nie były pierwszymi skierowanymi do Trybunału a dotyczącymi waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów. Pytania te są istotnie podobne do pytań prawnych innych sądów rozpoznanych w sprawie o sygn. P 44/13 i w zasadzie tożsame z pytaniami prawnymi tego samego sądu rozpoznanych w sprawie o sygn. P 7/15 – choć z formalnego punktu widzenia przedmiot poszczególnych pytań prawnych nie jest tożsamy (sąd pytający kwestionuje przepisy kilku ustaw budżetowych), to zakwestionowane przepisy mają taką samą treść, sąd sformułował wobec nich tożsame zarzuty i uzasadnił je w taki sam sposób, a nadto każde z pytań prawnych przedstawiono w związku z jednorodnymi sprawami wytoczonymi przez pracowników sądów. W obydwu wymienionych sprawach Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pytania nie spełniają przesłanki funkcjonalnej, a także innych przesłanek warunkujących dopuszczalność rozpoznania merytorycznego (zob. postanowienia z: 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13; 28 kwietnia 2015 r., sygn. P 7/15). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że także w niniejszej sprawie konieczne było ustalenie, czy Sąd Okręgowy Gdańsk-Południe w Gdańsku ma legitymację do zadania pytania prawnego na podstawie art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

2. Przepisy ustaw budżetowych, zakwestionowane w pytaniach prawnych, są jednym z elementów ustawowego mechanizmu waloryzacji wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej.

Art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 269, ze zm.) stanowi, że zasady corocznego podwyższania przeciętnego wynagrodzenia urzędników państwowych określają przepisy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Według art. 4 ust. 2 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, przez który rozumie się (art. 2 pkt 4 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń) wzrost wynagrodzeń na dany rok budżetowy w stosunku do roku poprzedniego. Wskaźniki wzrostu wynagrodzeń pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania, określają na forum dialogu społecznego Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych partnerzy społeczni i rząd (zob. art. 7 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń).

Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w danym roku ustalany jest w ustawie budżetowej (art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń). W 2010 r. wyniósł on 101,0 % (art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. – Ustawa budżetowa na rok 2010, Dz. U. Nr 19, poz. 102), zaś w latach 2011-2013 – jak wskazano wyżej – 100,0%, co oznaczało „zamrożenie” w tym okresie wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej na poziomie z 2010 r.

Opisany mechanizm stosuje się do urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury na podstawie art. 14a ustawy o pracownikach sądów i prokuratury.

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wypowiedział się o istocie tego mechanizmu, stwierdzając, że ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń „nie gwarantuje w sposób bezwarunkowy pracownikom sfery budżetowej stałego corocznego wzrostu ich wynagrodzeń w określonej wysokości. Przewiduje jedynie waloryzację wynagrodzeń średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalanych corocznie, tj. okresowo, na podstawie prognoz budżetowych i corocznie ustalonego wskaźnika. (...) wysokość wynagrodzeń tej grupy społecznej determinowana jest i to bezpośrednio sytuacją budżetową państwa. W związku z tym trzeba dopuścić występowanie ryzyka możliwości ograniczenia potencjalnego wzrostu wynagrodzeń, a to w przypadku niekorzystnego kształtowania się prognozowanych składników określających sytuację budżetową państwa. W tych uwarunkowaniach nie można mówić o pracowniczym prawie podmiotowym do automatycznej waloryzacji wynagrodzenia i co za tym idzie – o nabyciu takiego prawa przez pracowników państwowej sfery budżetowej. Nie istnieje tu nawet prawna ekspektatywa, a tym bardziej – ekspektatywa maksymalnie ukształtowana. Przepisy

przewidujące waloryzację wynagrodzeń, aczkolwiek nieobojętne dla sytuacji majątkowej pracowników, nie tworzą bezpośrednio indywidualnych praw podmiotowych i są – przede wszystkim – dyrektywami dla organów państwa, dotyczącymi gospodarowania funduszem plac sfery budżetowej” (wyrok z 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93; por. także wyrok pełnego składu z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134 dotyczący „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r.).

Pytający sąd zakwestionował nie sam mechanizm podwyższania (waloryzacji) wynagrodzeń pracowników sądów, w tym przede wszystkim oparcie go na średniorocznym wskaźniku wzrostu wynagrodzeń, ale określenie wysokości tego wskaźnika w ustawach budżetowych na poziomie 100,0% w latach 2011-2013. Z podstawowych przepisów kreujących ten mechanizm sąd wywiódł „prawo podmiotowe do waloryzacji”, które – jego zdaniem – zostało ograniczone przez takie a nie inne określenie wskaźnika wzrostu w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustaw budżetowych z lat 2011-2013. Już samo sformułowanie zarzutu w *petitum* pytania prawnego dowodzi, że pytający sąd oparł go na sprzeczności kwestionowanych przepisów ustaw budżetowych z założoną przez siebie konstrukcją mechanizmu waloryzacji, wynikającą jego zdaniem z art. 4 ust. 2 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w związku z art. 14a ustawy o pracownikach sądów i prokuratury. W tym można dostrzegać „poziomy” aspekt zarzutu, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu o sygn. P 7/15.

Jeśli chodzi o założenie leżące u podstaw pytania prawnego, to nie znajduje ono uzasadnienia w przywołanym wcześniej orzecznictwie Trybunału, w którym wyraźnie stwierdzono, że „nie można mówić o pracowniczym prawie podmiotowym do automatycznej waloryzacji wynagrodzenia i co za tym idzie – o nabyciu takiego prawa przez pracowników państwowej sfery budżetowej”, a przy tym sąd nie podał argumentów je uzasadniających. Niejako też „automatycznie” przeniósł je na płaszczyznę wzorców konstytucyjnych, bez wykazania dlaczego wykreowanemu prawu podmiotowemu do waloryzacji nadał status konstytucyjnego prawa podmiotowego. W tej płaszczyźnie pytanie prawne nie spełnia zatem wymagania sformułowania i uzasadnienia zarzutu niezgodności zaskarżanych przepisów z Konstytucją z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK).

Ustawowy mechanizm waloryzacji wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej jest mechanizmem kompletnym, opartym na konstrukcji, do której w przywołanym orzecznictwie odniósł się już był Trybunał Konstytucyjny. Gdyby nawet tę konstrukcję zakwestionować, czego sąd nie czyni, to w regulacji dotyczącej wynagrodzeń tej grupy pracowników nie byłoby innego algorytmu, na podstawie którego waloryzacji za lata 2011-2013 można by było dokonać. Z kolei podważenie samej wysokości średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń określonej w ustawach budżetowych – a tak sformułowano zarzuty w pytaniach prawnych – nie prowadziłoby do wyeliminowania z porządku prawnego całego mechanizmu. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu o sygn. P 44/13, w takim – hipotetycznym – stanie prawnym sądy nadal byłyby zobowiązane przyjmując, że podwyższenie wynagrodzenia za pracę powodów następuje według średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, przy czym nie byłoby przepisów ten wskaźnik określających.

W uzasadnieniach pytań prawnych Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku wskazał, że stwierdzenie niekonstytucyjności art. 13 ust. 1 pkt 3 ustaw budżetowych z lat 2011-2013 „uczyni zasadnym rozważenie przesłanek waloryzacji wynagrodzeń w oparciu o przepis art. 358<sup>1</sup> § 2 k.c. w zw. z art. 300 k.p.” Art. 300 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: k.p.) w sprawach nieunormowanych przepisami prawa pracy do stosunku pracy nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu cywilnego, jeśli nie są one sprzeczne z zasadami prawa pracy. Przywołany przez sąd art. 358<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.) stanowi, że strony mogą zastrzec w umowie, że wysokość świadczenia pieniężnego zostanie ustalona według innego niż pieniądź miernika wartości, a zatem dotyczy umownych klauzul waloryzacyjnych. Wydaje się, że sąd wymienił ten przepis omyłkowo, mając na myśli art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c., dotyczący waloryzacji sądowej; zgodnie z § 3 w razie istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania, sąd może po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współżycia społecznego, zmienić wysokość lub sposób spełnienia świadczenia pieniężnego, chociażby były ustalone w orzeczeniu lub umowie. Trybunał Konstytucyjny – podobnie jak Prokurator Generalny w swym stanowisku w niniejszej sprawie (a także w sprawach o sygn. P 44/13 i P 7/15) – zwrócił uwagę, że z orzecznictwa Sądu Najwyższego można wyprowadzić wniosek, iż art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. nie może być podstawą waloryzacji jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia za pracę. Z orzecznictwa SN wynika, że waloryzacja wynagrodzenia za pracę, dokonywana przez sąd na podstawie wymienionego przepisu, jest możliwa tylko wtedy, gdy świadczenie nie zostało spełnione w terminie (zob. w szczególności wyrok SN z 8 października 1996 r., sygn. akt I PRN 90/96). Nadto Trybunał zaznaczył, że nawet jeśli w systemie prawnym nie byłoby art. 13 ust. 1 pkt 3 ustaw budżetowych z lat 2011-2013, to nadal jego elementem pozostawałyby inne przepisy ustawowe regulujące mechanizm waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, przewidujące waloryzowanie wynagrodzeń tej grupy osób średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. Nie jest zatem tak, że byłaby to kwestia nieunormowana,

a dopiero taka sytuacja uzasadniałaby rozważenie możliwości zastosowania art. 300 k.p. Pytający sąd nie odniósł się do żadnej z tych okoliczności i nie uzasadnił założonego przez siebie rezultatu interpretacyjnego.

Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że przesłanka funkcjonalna wiąże się z powinnością sądu przedstawiającego pytanie prawne stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności zaskarżonego w pytaniu prawnym unormowania (jak wskazano w art. 32 ust. 3 ustawy o TK pytanie prawne powinno wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione). W świetle wyżej opisanych okoliczności pytania prawne Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku nie spełniają tego warunku.

Trybunał Konstytucyjny, będąc zobowiązanym do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), a co za tym idzie – badania z urzędu własnej właściwości w sprawie, jest w szczególności uprawniony do oceny, czy istotnie zgodność z Konstytucją przepisu wyrażającego normę prawną, którą zakwestionowano w pytaniu prawnym, jest zagadnieniem prawnie relewantnym dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem. Założenie, że o tym, jaki przepis (norma) ma być przedmiotem pytania prawnego, decyduje wyłącznie sąd, który pytanie przedstawia, mogłoby prowadzić do obejścia art. 193 Konstytucji przez kierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytań prawnych dotyczących kwestii, które nie mają bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawieszanej przed sądem. Wymieniony przepis Konstytucji wyklucza zatem inicjowanie przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności.

Powyższe upoważnia do wniosku, że pytania prawne rozpatrywane w niniejszej sprawie – podobnie jak pytania prawne rozpoznane w sprawach o sygn. P 44/13 i P 7/15 – nie spełniają przesłanek zawartych w art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o TK, a także wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK. Powoduje to niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

3. Badając dopuszczalność merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny zważył, że art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2011, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2012 i art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2013 nie obowiązują, bowiem znajdowały one zastosowanie w danym roku budżetowym. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego orzekanie o nieobowiązujących przepisach dopuszczalne jest jedynie wtedy, gdy zastosowanie takich przepisów przewidują reguły prawa intertemporalnego (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Jeśli chodzi o zakwestionowane w pytaniach prawnych przepisy, brak reguły międzyczasowej, która nakazywałaby dalsze ich stosowanie. W przypadku utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego orzekanie przez Trybunał jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności (art. 39 ust. 3 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że w takiej sytuacji warunkiem uzasadniającym kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, iż zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi między innymi wtedy, gdy przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych (zob. zamiast wielu wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11). Pytający sąd, przywołując art. 39 ust. 3 ustawy o TK, poprzestał na stwierdzeniu, że „pytania prawne są dopuszczalne, zmierzają bowiem do ochrony praw podmiotowych jednostki”. Jak wynika z wcześniej poczynionych ustaleń, pytania prawne oparto na założeniu istnienia „prawa podmiotowego do waloryzacji”, gdy tymczasem przepisy ustawowe kształtujące mechanizm waloryzacji takiego prawa nie kreują. Tym bardziej sąd nie wykazał, żeby prawu tego rodzaju można przypisać cechę konstytucyjnego prawa podmiotowego. Takie uzasadnienie przez pytający sąd konieczności wydania wyroku, Trybunał Konstytucyjny – podobnie jak w postanowieniu w sprawie o sygn. P 7/15 – uznał za niewystarczające dla uczynienia wyjątku od art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

4. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w niniejszej sprawie ze względu na niespełnienie przesłanek pytania prawnego i innych przesłanek dopuszczalności rozpoznania merytorycznego. Nie oznacza to jednak, że nie dostrzegł w tle zarzutów sformułowanych w pytaniach prawnych szerszego problemu konstytucyjnego. Już w przywołanych wcześniej postanowieniach o sygn. P 44/13 i P 7/15 Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował, że wieloletni brak waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów, przy równoczesnym podwyższaniu wynagrodzeń niektórych innych grup pracowników sfery budżetowej, budzi niepokój z punktu widzenia realizacji zasad i wartości konstytucyjnych. Dlatego też postanowieniem z 28 kwietnia 2015 r. o sygn. S 4/15 w trybie art. 4 ust. 2 ustawy o TK przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące niezbędności podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do właściwego uregulowania kwestii waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów.

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

88

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 2 czerwca 2015 r.  
**Sygn. akt P 72/15**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Marek Kotlinowski – sprawozdawca  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 czerwca 2015 r., połączonych pytań prawnych 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 przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r., w szczególności przepisu art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.), jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego,

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 czterema połączonymi do wspólnego rozpoznania pytaniami prawnymi Sądu Rejonowego w Radomiu, X Wydziału Karnego, tj. z 29 grudnia 2014 r. (sygn. akt 321/14), z 29 grudnia 2014 r. (sygn. akt X 803/12), z 29 grudnia 2014 r. (sygn. akt X K 210/13) oraz z 30 grudnia 2014 r. (sygn. akt X K 344/12). We wszystkich trzech sprawach sąd wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie tego, czy uchwalenie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: u.g.h.) w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. (dalej: dyrektywa 98/34/WE), w szczególności art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie notyfikacji), jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Wszystkie cztery pytania prawne zostały przedstawione w związku z postępowaniami karnymi osób oskarżonych o urządzenie gier o charakterze losowym na automatach poza kasynem gry, bez stosownego zezwolenia, wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych, 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.). Pytający sąd zwrócił uwagę na to, że zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy, które są przepisami technicznymi w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE i rozporządzenia w sprawie notyfikacji, objęte są obowiązkiem ich notyfikacji Komisji Europejskiej. W wypadku ustawy o grach hazardowych bezspornie obowiązek ten nie został dopełniony. Brak notyfikacji zakwestionowanych przepisów – zdaniem sądu pytającego – jest niezgodny z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, a to z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Sąd zaznaczył, 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 sąd rozpoznaje, znamion czynu zabronionego stypizowanego w art. 107 § 1 k.k.s. Skoro bowiem ten przepis penalizuje „urządzanie gier na automacie wbrew przepisom ustawy”, a ustawa o grach hazardowych w wyniku stwierdzenia niekonstytucyjności jej uchwalenia zostanie uchylona, to przepis ten utraci swoją normatywną treść.

Uzasadniając sformułowany w pytaniach prawnych zarzut niekonstytucyjności, sąd pytający stwierdził, że zgodnie z art. 14 u.g.h. urządzanie gier na automatach dozwolone jest jedynie w kasynach gry. Tym samym w świetle tego przepisu nie jest dopuszczalne obecnie prowadzenie gier na automatach, także tych o niskich wygranych, w salonach gier na automatach czy w punktach takich gier, co było dopuszczalne w świetle poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27, ze zm.). Sąd doszedł zatem do wniosku, że przepisy nowej ustawy o grach hazardowych, radykalnie ograniczające możliwość urządzania gier na automatach, *de facto* ograniczają korzystanie z automatów do gier, gdyż pozwalają na użytkowanie jedynie części eksploatowanych dotychczas na rynku tego typu produktów. Ustawa ta zawiera zatem przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE oraz rozporządzenia w sprawie notyfikacji, stąd przed dniem jej wprowadzenia do krajowego porządku prawnego powinna zostać notyfikowana Komisji Europejskiej, zgodnie z przepisami dyrektywy 98/34/WE. Niedochowanie obowiązku notyfikacji tej ustawy, zdaniem sądu pytającego, stanowi wadliwość procesu legislacyjnego, z uwagi na naruszenie przepisów prawa krajowego i unijnego.

2. Do dnia wydania niniejszego postanowienia ani Sejm, ani Prokurator Generalny nie zajął stanowiska w sprawie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

Sąd pytający w każdym z czterech pytań prawnych inicjujących postępowanie w niniejszej sprawie zakwestionował uchwalenie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: u.g.h.) w zakresie, w jakim zawiera przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE), w szczególności przepisu art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie notyfikacji). Jako wzorce kontroli dla tak sformułowanego zarzutu niekonstytucyjności sąd pytający podał art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Z analizy *petitum* pytań prawnych i uzasadnień tych pytań wynika, że przedmiotem kontroli w tej sprawie nie jest treść przepisów ustawy o grach hazardowych, w tym jej art. 14, lecz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania tej ustawy. Zdaniem pytającego sądu, uchwalenie ustawy o grach hazardowych z naruszeniem obowiązku jej notyfikacji Komisji Europejskiej stanowi naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

### 2. Przesłanki pytania prawnego.

2.1. Zainicjowanie niniejszego postępowania w drodze pytań prawnych obligowało Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim do stwierdzenia, czy spełniają one warunki ich merytorycznego rozpatrzenia.

Stosownie do treści art. 193 Konstytucji, sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Jak stwierdził TK w postanowieniu z 11 lutego 2015 r., sygn. P 8/14 (niepublikowane), z art. 193 Konstytucji wynikają materialne i formalne przesłanki skutecznego wniesienia przez sąd pytania prawnego.

Jeśli chodzi o przesłankę materialną pytania prawnego, to wyznacza ona wiążący dla Trybunału Konstytucyjnego zakres zaskarżenia zdeterminowany pojęciem przedmiotu i wzorca kontroli. Zgodnie z art. 193 Konstytucji



przedmiotem kontroli inicjowanej pytaniem prawnym może być przepis aktu normatywnego, który sąd zamierza uczynić podstawą prawną swojego rozstrzygnięcia, zaś wzorcem kontroli – przepis Konstytucji, ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub ustawy. Przesłankę materialną precyzuje dodatkowo art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), z którego wynika, że nie jest wystarczające samo sformułowanie przez sąd zarzutu niekonstytucyjności, tj. zestawienie przedmiotu i wzorca kontroli, lecz dodatkowo konieczne jest „uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie”.

Jeśli chodzi o przesłanki formalne pytania prawnego wynikające z art. 193 Konstytucji, to są nimi przesłanka podmiotowa oraz przesłanka funkcjonalna. Przesłanka podmiotowa wskazuje sąd jako podmiot wyłącznie uprawniony do wystąpienia z pytaniem prawnym. Z kolei przesłanka funkcjonalna zobowiązuje sąd do wykazania, że „od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Ta ostatnia przesłanka przesądza o tym, że pytanie prawne uruchamia konkretną kontrolę konstytucyjności prawa, warunkiem jego rozpatrzenia jest swoista zależność między sprawą trybunalską i sprawą sądową. Owa zależność wyraża się w tym, że treść rozstrzygnięcia sądowego zależy od treści rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

2.2. W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości to, że pytania prawne spełniają przesłankę podmiotową, bo zostały przedstawione przez sąd, a konkretnie Sąd Rejonowy w Radomiu, X Wydział Karny. Wątpliwości budzi natomiast spełnienie przez pytania prawne przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej.

2.3. Jeśli chodzi o przesłankę przedmiotową pytań prawnych, to sąd pytający zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie tego, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim zawiera przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, w szczególności art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia w sprawie notyfikacji, jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Sąd pytający oczekuje zatem oceny przez Trybunał całej ustawy o grach hazardowych, a w szczególności jej art. 14, z punktu widzenia wymogu dochowania obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej określonego w dyrektywie 98/34/WE oraz w rozporządzeniu w sprawie notyfikacji. Wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawowych miałyby być zatem przede wszystkim dyrektywa 98/34/WE oraz rozporządzenie w sprawie notyfikacji; dopiero stwierdzenie naruszenia trybu notyfikacyjnego wynikającego z tych aktów prawnych miałyby świadczyć o naruszeniu „konstytucyjnego trybu ustawodawczego”, a więc wskazanych jako wzorce kontroli art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji.

Rozważając spełnienie przez tak sformułowane pytania prawne przesłanki przedmiotowej, należało stwierdzić, że w identyczny sposób zostało sformułowane jedno z pytań prawnych rozpoznane przez Trybunał w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (Dz. U. poz. 369). Było to pytanie Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, który zwrócił się do Trybunału o rozstrzygnięcie tego, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim zawiera przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, w szczególności art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia w sprawie notyfikacji, jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego. We wspomnianym wyroku z 11 marca 2015 r. Trybunał uznał, że „takie sformułowanie pytania prawnego przez sąd rejonowy nie odpowiada wymogom formalnym określonym w art. 193 Konstytucji, zgodnie z którym przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena «zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą». Przedmiotem pytania prawnego może być bowiem jedynie hierarchiczna kontrola aktów normatywnych, a z taką nie mamy do czynienia, gdy przedmiotem oceny jest ustawa o grach hazardowych, a wzorcami kontroli dyrektywa 98/34/WE i rozporządzenie w sprawie notyfikacji. Co oczywiste o kontroli pionowej zgodności aktów normatywnych niższego rzędu z aktami wyższego rzędu nie może być mowy wszędzie tam, gdzie wzorcem ma być rozporządzenie, a przedmiotem oceny ustawa. Natomiast w odniesieniu do dyrektywy 98/34/WE nie należy tracić z pola widzenia, że nie ma ona charakteru ratyfikowanej umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 193 Konstytucji”.

Trybunał, orzekając w niniejszym składzie, podzielił pogląd wyrażony w wyroku z 11 marca 2015 r. i stwierdził, że pytania prawne sądu rejonowego nie spełniają przesłanki przedmiotowej w zakresie, w jakim dąży do zbadania zgodności całej ustawy hazardowej, a w szczególności jej art. 14, z dyrektywą 98/34/WE oraz rozporządzeniem w sprawie notyfikacji. Spełniają one natomiast tę przesłankę w odniesieniu do oceny zgodności art. 14 ust. 1 u.g.h. z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, tj. w odniesieniu do zarzutu naruszenia konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw.

2.4. Pytania prawne sądu inicjującego postępowanie w niniejszej sprawie wzbudziły wątpliwości z punktu widzenia spełnienia przez nie przesłanki funkcjonalnej. Oznacza ona konieczną zależność (relewantność) między rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym a odpowiedzią udzieloną temu sądowi przez Trybunał Konstytucyjny. Innymi słowy, musi istnieć ścisły związek między indywidualną sprawą rozpoznawaną przez sąd pytający a wątpliwością co do konstytucyjności aktu normatywnego, która pojawiła się na kanwie tej sprawy.

W wyroku z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, Trybunał stwierdził, że identycznie brzmiące pytanie prawne sądu rejonowego w zakresie, w jakim zmierza wprost do skontrolowania całej ustawy o grach hazardowych, czy też art. 14 ust. 2 i 3 tej ustawy, nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. O spełnieniu przesłanki funkcjonalnej może być mowa jedynie w takim zakresie, w jakim art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych stanowi, że urządzenie gier na automatach jest dozwolone wyłącznie w kasynach gry. Zarówno z uzasadnienia pytań prawnych, jak i stanów faktycznych związanych ze sprawami rozpoznawanymi przez pytające sądy wynikało jednoznacznie, że relewantne jest jedynie uregulowanie, z którego wyprowadza się zakaz urządzania gier na automatach poza kasynami gry. Pogląd wyrażony w tym wyroku Trybunał w pełni podzielił w niniejszej sprawie i również stwierdził, że pytania prawne sądu rejonowego spełniają przesłankę funkcjonalną warunkującą merytoryczne rozpoznanie sprawy w odniesieniu do oceny zgodności art. 14 ust. 1 u.g.h. z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, tj. w odniesieniu do zarzutu naruszenia konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw.

2.5. Podsumowując powyższe, należało stwierdzić, że pytania prawne sądu rejonowego w niniejszej sprawie spełniają w pewnym zakresie (wyżej wskazanym) przesłanki wynikające z art. 193 Konstytucji w odniesieniu do tej formy zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

### 3. Ujemne przesłanki procesowe.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy też od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych, do których zalicza się m.in. zakaz ponownego orzekania w tej samej sprawie będący konsekwencją ostatecznego charakteru orzeczeń TK (art. 190 ust. 1 Konstytucji) oraz – z uwagi na brak kognicji w tym zakresie – zakaz orzekania przez TK o sposobie stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię. Stwierdzenie występowania ujemnej przesłanki procesowej zobowiązuje TK do umorzenia postępowania.

W niniejszej sprawie TK stwierdził, że główny problem konstytucyjny wynikający z pytań prawnych Sądu Rejonowego w Radomiu, tj. zarzut naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego z uwagi na brak notyfikacji Komisji Europejskiej ustawy o grach hazardowych, został ostatecznie rozstrzygnięty we wspomnianym już wcześniej wyroku TK z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14. TK orzekł wówczas, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. 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. TK stwierdził, 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 podczas kolejnych prac nad projektem przepisów technicznych. TK doszedł do wniosku, że żaden z przepisów Konstytucji nie reguluje tej kwestii ani też nie odwołuje się do niej wprost czy nawet pośrednio. Z tego powodu TK uznał, że notyfikacja, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Trybunał nie ocenił, czy kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter techniczny. Zdaniem TK, uchybienie ewentualnemu obowiązkowi notyfikowania Komisji Europejskiej potencjalnych przepisów technicznych nie może jednak samo przez się oznaczać naruszenia konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz legalizmu (art. 7 Konstytucji). Wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem Konstytucji.

We wspomnianym wyroku z 11 marca 2015 r., nie przesądzając tego, czy ustawa o grach hazardowych zawiera przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, Trybunał stwierdził, że „notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Jest oczywiste, że żaden z przepisów Konstytucji nie normuje tej kwestii ani też nie odwołuje się do niej wprost czy nawet pośrednio. Notyfikacja tzw. przepisów technicznych jest bowiem przede wszystkim unijną procedurą, w jakiej państwo członkowskie jest zobowiązane do informowania Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich o projektowanych przepisach technicznych, a także do uwzględniania zgłoszonych przez nie szczegółowych opinii i uwag „tak dalece, jak to będzie możliwe przy kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych” – art. 8 ust. 2 dyrektywy 98/34/WE. Notyfikacja, jako unijna procedura swoistej «uprzedniej kontroli», w której dochodzi do opiniowania i zgłaszania uwag przez Komisję Europejską oraz inne państwa członkowskie dotyczących

przepisów technicznych, mających stanowić dopiero projekt ustawy, nie ma zakotwiczenia w Konstytucji (...). Notyfikacja przepisów technicznych określona w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie jest elementem konstytucyjnej procedury ustawodawczej. Stąd też dochowanie czy też niedochowanie procedury notyfikacyjnej nie ma wpływu na ocenę dochowania konstytucyjnego trybu stanowienia ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że brak notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych nie stanowił naruszenia takich reguł stanowienia ustaw, które mają swoje wyraźne źródło w przepisach Konstytucji i które dotyczyłyby w sensie treściowym konstytucyjnego trybu ustawodawczego”. Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto, że „obowiązek notyfikacji Komisji i innym państwom członkowskim, o którym mowa w dyrektywie 98/34/WE, nie jest uprzywilejowany w stosunku do wszelkich innych podobnych obowiązków opiniowania i konsultowania wynikających z ustaw zwykłych. Z tej tylko racji, że został ujęty w dyrektywie 98/34/WE, nie może być podniesiony, czy też zrównany z wymogami konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Co więcej, z perspektywy prawa krajowego wymóg uprzedniej notyfikacji wynika przede wszystkim z rozporządzenia w sprawie notyfikacji, które korzysta w tym względzie z domniemania prawidłowej implementacji, jego ranga jest jednak bezapelacyjnie niższa niż ustawy”.

W konsekwencji powyższych ustaleń TK w wyroku o sygn. P 4/14 uznał, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE i rozporządzeniu w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Trybunał Konstytucyjny uznał także, że brak notyfikacji kwestionowanych przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. nie stanowi takiego naruszenia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji. Jak podkreślił TK w tej sprawie, „ewentualne niedopełnienie obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej, a więc hipotetyczne zaniedbanie o charakterze formalnoprawnym unijnej procedury notyfikacji, nie pociąga za sobą automatycznie konieczności uznania, że doszło do naruszenia standardów konstytucyjnych w zakresie stanowienia ustaw. Nie można bowiem przyjąć, że każde, choćby potencjalne, uchybienie proceduralne, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez ten akt mocy obowiązującej”.

Ze względu na wzorce kontroli powołane przez pytający sąd w niniejszej sprawie na uwagę zasługuje także ten fragment wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 4/14, w którym podkreślono, że powyższego ustalenia Trybunału Konstytucyjnego nie zmienia ocena kwestionowanych przepisów ustawy o grach hazardowych także z perspektywy art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że należy podzielić stanowisko zawarte w wyroku o sygn. K 33/12, iż „Konstytucja określa relacje między prawem międzynarodowym i prawem krajowym przede wszystkim zgodnie z zasadami dobra wspólnego, suwerenności, demokracji, państwa prawnego oraz przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu. W oparciu o te zasady można wyprowadzić wniosek, że Polska otwiera się na porządek międzynarodowy. Efektem przekazania kompetencji jest zazwyczaj skomplikowany układ zależności między państwem, jego organami a organizacją międzynarodową. Dlatego przekazanie kompetencji zawsze należy oceniać z punktu widzenia zasad kształtujących tożsamość konstytucyjną”. Stąd też, w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego, wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. W konsekwencji w sprawie o sygn. P 4/14 Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. są zgodne z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji i nie naruszyły konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Mając powyższe na uwadze, należało stwierdzić, że przedstawiony do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie problem konstytucyjny, został już ostatecznie rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 4/14.

#### 4. Konieczność umorzenia postępowania.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał umarza postępowanie, jeśli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. W świetle orzecznictwa TK uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności zakwestionowanej normy prawnej z punktu widzenia tych samych wzorców kontroli, co do zasady, skutkuje zbędnością wydania wyroku z uwagi na zakaz *ne bis in idem* (zob. np. wyrok z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32). W niniejszej sprawie sąd nie wskazał nowych wzorców kontroli, jak również nie przedstawił nowych argumentów, okoliczności i dowodów uzasadniających prowadzenie postępowania i wydanie wyroku. To znaczy, że w niniejszej sprawie wystąpiła ujemna przesłanka procesowa w postaci zakazu *ne bis in idem*. Postępowanie zostało więc w tym zakresie umorzone z uwagi na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

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

## 89

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 3 czerwca 2015 r.  
**Sygn. akt P 41/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński  
Leon Kieres  
Marek Kotlinowski  
Stanisław Rymar – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 czerwca 2015 r., połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Grójcu 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 roku, w szczególności przepisu art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 roku w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. z dnia 31 grudnia 2002 roku) 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 Grójcu w postanowieniu z 24 lipca 2014 r. (sygn. akt VI K 31/14) oraz Sąd Rejonowy w Radomiu w postanowieniach z 9 lipca 2014 r. (sygn. akt X K 196/13), 14 lipca 2014 r. (sygn. akt X K 328/13 oraz sygn. akt XK 689/13) i 13 sierpnia 2014 r. (sygn. akt X K 171/13) zwróciły się do Trybunału Konstytucyjnego z 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 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 Rady Ministrów z 2002 r.), 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 17 września 2014 r., 26 września 2014 r., 10 października 2014 r. oraz 5 listopada 2014 r., pytania prawne Sądu Rejonowego w Grójcu z 24 lipca 2014 r. oraz Sądu Rejonowego w Radomiu z 9 lipca 2014 r., 14 lipca 2014 r. oraz 13 sierpnia 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 zbiegu z art. 6 § 2 w związku z art. 9 § 3 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 ujęte w art. 107 k.k.s. zostaną zdekompletowane. Skoro bowiem przepis ten penalizuje „urządzanie gier na automacie wbrew przepisom ustawy”, a ustawa określająca warunki urządzania gier hazardowych nie będzie mogła być stosowana z uwagi na jej niekonstytucyjność, przepis karny utraci swoją normatywną treść. W takim wypadku jedynym możliwym rozstrzygnięciem sprawy będzie niewinnienie oskarżonych bez szczegółowej analizy okoliczności zarzuczanych im czynów. 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 rozpoznania spraw i wydania rozstrzygnięcia.

Pytające sądy sformułowały stanowisko, że ustawodawca wprowadzając 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 ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych. Sądy zwróciły uwagę, że z art. 1 pkt 1 dyrektywy 98/34/WE wynika obowiązek notyfikacji w zakresie tworzenia krajowych norm i przepisów technicznych 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 dyrektywa 98/34/WE została implementowana do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem Rady Ministrów z 2002 r. oraz zmieniającym je rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 2004 r. (Dz. U. Nr 65, poz. 597). Definicja „produktu” zawarta w § 2 pkt 1a rozporządzenia Rady Ministrów z 2002 r. jest identyczna w swej treści jak definicja przewidziana w dyrektywie 98/34/WE.

Zdaniem sądów pytających, zakwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych, określające warunki urządzania gier na automatach, mają charakter „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 2002 r. W świetle tej dyrektywy procedurze notyfikacji podlegają generalnie wszelkie projekty przepisów technicznych (art. 8-10). Wprawdzie dyrektywa przewiduje możliwość odstępstwa od obowiązku notyfikacji w ściśle określonych sytuacjach, jednakże – w przypadku zaskarżonych przepisów, w ocenie pytających sądów, takie sytuacje nie zachodzą. A zatem zaskarżone przepisy ustawy o grach hazardowych – jako przepisy techniczne – zostały uchwalone bez dochowania wymogu notyfikacji.

Pytające sądy, odwołując się do art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, stwierdziły, 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 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 Grójcu 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 stanowiących w Polsce przez parlament norm prawnych, a tym samym nie warunkuje obowiązywania tych norm. Także TSUE (dawniej ETS) w swoim orzecznictwie wykluczał takie konsekwencje naruszenia obowiązku notyfikacji”. Wskazał także na stanowisko Sądu Najwyższego z 28 marca 2014 r. (sygn. akt III KK 447/13), zgodnie z którym „sądy stosujące prawo obowiązane są zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego ze stosownym pytaniem prawnym w tej mierze, zawieszając jednocześnie postępowanie (art. 22 § 1 k.p.k.), w którym miałyby dojść do zastosowania wadliwie ustanowionego przepisu”. W ocenie Sądu Rejonowego w Grójcu, niewystąpienie z pytaniem prawnym do TK wyklucza możliwość zawieszenia postępowania. Złożenie pytania prawnego przez inne sądy nie jest wystarczającą podstawą do zawieszenia postępowania w sprawie. Sąd ten podkreślił także, że wedle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa odmowa zastosowania danego przepisu nie może być uzasadniona jedynie przez odwołanie się do orzecznictwa TSUE, dokonującego wykładni bezpośredniego skutku dyrektywy na użytek innych postępowań. Naruszenie obowiązku notyfikacji powinno rodzić jedynie odpowiedzialność Polski za naruszenie zobowiązań traktatowych, ewentualnie odpowiedzialność odszkodowawczą, lecz nie powinno się wiązać z odmową zastosowania przepisów podlegających notyfikacji. Sąd Rejonowy w Grójcu wskazał także na rozbieżność ocen co do skutków naruszenia notyfikacji w zapadłych dotychczas rozstrzygnięciach sądów

administracyjnych oraz sądów karnych na tle analogicznych spraw, co stanowi istotne zagrożenie zasady równości i gwarancji praw podmiotowych oraz godzi w zasadę pewności prawa.

2. Do dnia wydania niniejszego postanowienia ani Sejm, ani Prokurator Generalny nie zajęł stanowiska w sprawie.

## 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.

Dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze, z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą, a zarazem będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie, przy czym sąd może wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa bądź zamierza rozważyć podczas rozstrzygania sprawy (przesłanka przedmiotowa). Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału (czyli odpowiedzią na pytanie prawne sądu) a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym. Kontrola konstytucyjności inicjowana pytaniem prawnym jest bowiem ściśle powiązana z konkretną sprawą zawisłą przed sądem występującym z pytaniem prawnym.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem. Zaliczają się do nich m.in.: zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (*ne bis in idem, res iudicata*); niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem sposobu stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, gdyż to nie należy do konstytucyjnej kognicji Trybunału oraz niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie, uregulowanych w szczególności w art. 32 ust. 1 ustawy o TK.

Wystąpienie którejs z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi obowiązek umorzenia postępowania przez Trybunał Konstytucyjny.

1.1. Pytające sądy jako przedmiot kontroli wskazały całą ustawę z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych), regulującą warunki prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych, w tym urządzania gier na automatach. 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”.

Zarzuty stawiane przez pytające sądy w niniejszej sprawie mają charakter formalny i sprowadzają się do braku notyfikacji przepisów ustawy o grach hazardowych, a także konsekwencji tej sytuacji dla obywateli i ich odpowiedzialności karnej skarbowej. Uczynione przedmiotem kontroli 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. W ocenie pytających sądów, mają one charakter przepisów technicznych 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), a zatem podlegają obowiązkowi notyfikacyjnemu. Wymóg ten nie został dochowany, co stanowi, ich zdaniem, naruszenie reguł stanowienia prawa i co wywołało wątpliwości w zakresie obowiązywania i możliwości zastosowania nienotyfikowanych przepisów, a w konsekwencji niepewności sytuacji prawnej jednostek w zakresie ich odpowiedzialności karnej skarbowej.

Pytające sądy, odwołując się do art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, stwierdziły, że proces uchwalania każdej ustawy powinien być przeprowadzony w zgodzie z przepisami prawa krajowego oraz wiążącego międzynarodowego. Ich zdaniem, niedochowanie zobowiązań nałożonych na polskiego ustawodawcę w prawie UE należy oceniać przez pryzmat konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa.

1.2. Z *petitum* pytań prawnych oraz z dołączonych do nich uzasadnień wynika, że sądy pytające jako wzorzec kontroli w pierwszej kolejności wskazały dyrektywę 98/34/WE oraz 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 Rady Ministrów z 2002 r.), a dopiero stwierdzenie naruszenia trybu notyfikacyjnego wynikającego z tych aktów prawnych miałyby świadczyć o niezgodności z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji z uwagi na naruszenie „konstytucyjnego trybu ustawodawczego”.

Rozważając spełnienie przez tak sformułowane pytanie prawne przesłanki przedmiotowej, należy stwierdzić, że w identyczny sposób zostało sformułowane jedno z pytań prawnych rozpoznane przez Trybunał w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (Dz. U. poz. 369). Z pytaniem tym wystąpił Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku, X Wydział Karny, zwracając się do Trybunału o rozstrzygnięcie tego, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, w szczególności przepis art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia z 2002 r., jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym wyroku uznał, że „takie sformułowanie pytania prawnego przez sąd rejonowy nie odpowiada wymogom formalnym określonym w art. 193 Konstytucji, zgodnie z którym przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena «zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą». Przedmiotem pytania prawnego może być bowiem jedynie hierarchiczna kontrola aktów normatywnych, a z taką nie mamy do czynienia, gdy przedmiotem oceny jest ustawa o grach hazardowych, a wzorcami kontroli dyrektywa 98/34/WE i rozporządzenie w sprawie notyfikacji. Co oczywiste o kontroli pionowej zgodności aktów normatywnych niższego rzędu z aktami wyższego rzędu nie może być mowy wszędzie tam, gdzie wzorcem ma być rozporządzenie, a przedmiotem oceny ustawa. Natomiast w odniesieniu do dyrektywy 98/34/WE nie należy tracić z pola widzenia, że nie ma ona charakteru ratyfikowanej umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 193 Konstytucji”.

Trybunał, orzekając w niniejszym składzie, podzielił pogląd wyrażony w wyroku z 11 marca 2015 r. i stwierdził, że pytania prawne sądów nie spełniają przesłanki przedmiotowej w zakresie, w jakim dążą do zbadania zgodności całej ustawy hazardowej, a w szczególności jej art. 14, z dyrektywą 98/34/WE oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z 2002 r. Wzorcami kontroli w odniesieniu do zarzucanego naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego mogą być wyłącznie wskazane przez sądy pytające art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji.

1.3. Trybunał Konstytucyjny podzielił także stanowisko wyrażone w sprawie o sygn. P 4/14 o niedopuszczalności pytania prawnego w zakresie, w jakim zmierza ono wprost do skontrolowania całej ustawy o grach hazardowych, czy też art. 14 ust. 2 i 3 tej ustawy, jako niespełniającego przesłanki funkcjonalnej. Trybunał wskazał wówczas, że o spełnieniu przesłanki funkcjonalnej może być mowa jedynie w takim zakresie, w jakim art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych wprowadza zakaz urządzania gier na automatach poza kasynami gry, stwierdzając że urządzanie gier na automatach jest dozwolone wyłącznie w kasynach gry.

Pogląd wyrażony w tym wyroku Trybunał w obecnym składzie w pełni podzielił. Mając na uwadze uzasadnienia pytań prawnych oraz stany faktyczne związane ze sprawami rozpoznawanymi przez sądy pytające, Trybunał stwierdza, że pytania prawne sądów w niniejszym postępowaniu spełniają przesłankę funkcjonalną warunkującą merytoryczne rozpoznanie sprawy jedynie 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 zakresie zarzutu naruszenia konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw.

1.4. 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.

Problem konstytucyjny wynikający z pytań prawnych Sądu Rejonowego w Radomiu i Sądu Rejonowego w Grójcu, tj. zarzut naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego z uwagi na brak notyfikacji Komisji

Europejskiej ustawy o grach hazardowych, został ostatecznie rozstrzygnięty we wspomnianym już wyroku TK z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, rozpoznając połączone pytania prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, stwierdził zgodność art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji oraz z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał w wyroku tym nie przesądził, czy zakwestionowane w pytaniach prawnych w sprawie o sygn. P 4/14 przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter przepisów technicznych, pozostawiając tę kwestię ocenie sądów. Rozstrzygał natomiast o skutkach naruszenia przewidzianego dyrektywą Unii Europejskiej obowiązku notyfikacji w kontekście konstytucyjnych wymagań stanowienia prawa.

W wyroku tym Trybunał stwierdził, 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”. Żaden z przepisów konstytucyjnych nie odnosi się bowiem do tej kwestii. Zdaniem Trybunału, „dochowanie czy też niedochowanie procedury notyfikacyjnej nie ma wpływu na ocenę dochowania konstytucyjnego trybu stanowienia ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że brak notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych nie stanowił naruszenia takich reguł stanowienia ustaw, które mają swoje wyraźne źródło w przepisach Konstytucji i które dotyczyłyby w sensie treściowym konstytucyjnego trybu ustawodawczego”. Jednocześnie Trybunał wskazał, że „brak notyfikacji kwestionowanych przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie stanowi takiego naruszenia poza-konstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji. (...) Nie można bowiem przyjąć, że każde, choćby potencjalne, uchybienie proceduralne, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez ten akt mocy obowiązującej”.

Podsumowując, Trybunał w wyroku o sygn. P 4/14 uznał, że brak notyfikacji przepisów technicznych – niezgodnie z wymaganiami dyrektywy UE i implementującego ją rozporządzenia Rady Ministrów z 2002 r. – nie może być traktowany jako naruszenie Konstytucji, a zwłaszcza art. 2 i art. 7 w związku z art. 9.

1.5. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie uznał, że problem, z którym zwróciły się sądy pytające w niniejszej sprawie, tj. konstytucyjne skutki niedokonania notyfikacji, został ostatecznie rozstrzygnięty w wyroku o sygn. P 4/14. Co prawda, w niniejszym postępowaniu za dopuszczalny przedmiot kontroli konstytucyjności oprócz art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych został uznany także art. 6 ust. 1 tej ustawy, jednak z uwagi na charakter rozpoznawanego zarzutu (naruszenie trybu ustawodawczego ze względu na niedopełnienie obowiązku notyfikacji) Trybunał stwierdził, że ponowna kontrola tego samego zarzutu, postawionego wobec innego przepisu ustawy o grach hazardowych, nosiłaby znamiona automatyzmu.

Wskazane przez pytające sądy w niniejszej sprawie wzorce kontroli oraz argumenty za niekonstytucyjnością art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych są tożsame z rozpoznawanymi w sprawie o sygn. P 4/14. Sądy pytające nie podniosły dodatkowych twierdzeń i dowodów, które pozwalałyby na odmienną ocenę konstytucyjności braku notyfikacji przepisów ustawy o grach hazardowych. To oznacza, że w niniejszej sprawie wystąpiła ujemna przesłanka procesowa w postaci zakazu *ne bis in idem*. Postępowanie zostało w związku z tym umorzone z uwagi na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

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



## 90

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 9 czerwca 2015 r.  
**Sygn. akt P 46/15**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Wojciech Hermeliński  
Leon Kieres  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 czerwca 2015 r., dwóch połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Olsztynie oraz pytania prawnego Sądu Rejonowego w Łukowie:

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.), uchwalonej bez przedstawienia przez Państwo Polskie w Komisji Europejskiej w ramach procedury notyfikacyjnej wynikającej z art. 1 ust. 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. U. L 204 z 21.07.1998, s. 37) są zgodne z art. 2 Konstytucji, art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy w Olsztynie II Wydział Karny postanowieniami z 16 lutego 2015 r. (sygn. akt II K 1263/14 oraz sygn. akt II K 20/15) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu dwa pytania prawne o tożsamej treści, 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.; dalej: ustawa o grach hazardowych), uchwalonej bez przedstawienia przez Państwo Polskie w Komisji Europejskiej w ramach procedury notyfikacyjnej wynikającej z art. 1 pkt 11 dyrektywy 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 Konstytucji i wynikającymi z niego zasadami demokratycznego państwa prawnego, zaufania obywatela do państwa i prawa, racjonalności działań ustawodawcy oraz zasadą winy jako podstawy odpowiedzialności, a także z zasadą poprawnej legislacji; art. 31 ust. 3 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą proporcjonalności; art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz wynikającą z niego zasadą równości oraz sprawiedliwości społecznej. Sąd Rejonowy w Łukowie II Wydział Karny, postanowieniem z 4 marca 2015 r. (sygn. akt II K 528/13) przedstawił Trybunałowi analogiczne pytanie prawne.

1.1. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego oraz 2 kwietnia 2015 r. pytania prawne zostały połączone do łącznego rozpoznania z uwagi na tożsamość przedmiotu zaskarżenia.

1.2. Pytania prawne Sądu Rejonowego w Olsztynie z 16 lutego 2015 r. (sygn. akt II K 1263/14) oraz Sądu Rejonowego w Łukowie z 4 marca 2015 r. (sygn. akt II K 528/13) sformułowano na tle podobnego stanu faktycznego i prawnego.

1.2.1. Przed pytającymi sądami toczą się sprawy karne skarbowe, zainicjowane aktami oskarżenia wniesionymi odpowiednio przez Urząd Celny w Olsztynie i Białej Podlaskiej, w których osobom fizycznym zarzucono urządzenie gier hazardowych na automatach bez wymaganego zezwolenia i w miejscu do tego nieprzeznaczonym, wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych, to jest popełnienie czynu zabronionego określonego w art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.). Jak wyjaśniły w aktach oskarżenia Urząd Celny w Olsztynie oraz w Białej Podlaskiej, w toku eksperymentu procesowego wykazano, że gry oferowane na kontrolowanych automatach są grami zawierającymi element losowości, a uzyskiwany wynik pozostaje niezależny od zdolności grającego. Automaty te są nadto przystosowane do wypłaty wygranych pieniężnych. W świetle stanowiska oskarżyciela, popartego opinią biegłego, gry na automatach znajdujących się w kontrolowanych lokalach odpowiadały ustawowej definicji gry hazardowej w rozumieniu ustawy o grach hazardowych. Tego rodzaju gry – w związku z treścią art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych – mogą być organizowane w kasynie gry, prowadzonym na podstawie koncesji. W stanach faktycznych każdej ze spraw gry były organizowane poza kasynem gry i bez wymaganej koncesji. Okoliczność ta była bezsporna. Doszło zatem do popełnienia czynu zabronionego, o którym mowa w art. 107 § 1 k.k.s.

1.2.2. W sprawie o sygn. akt II K 20/15 postępowanie karne skarbowe zostało zainicjowane przez Urząd Celny w Olsztynie przeciwko osobie fizycznej, która urządziła gry hazardowe na automatach mimo cofnięcia zezwolenia, tj. o przestępstwo z art. 107 § 1 w związku z art. 9 § 3 k.k.s.

1.2.3. Jak wyjaśniły pytające sądy, przepis będący podstawą prawną rozstrzygnięcia w zawisłych przed nimi sprawach, to jest art. 107 § 1 k.k.s., zawiera blankietową dyspozycję penalizującą urządzenie gier na automatach „wbrew przepisom ustawy”. Zasady prowadzenia takich gier określają przede wszystkim art. 14 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Dlatego – zdaniem pytających sądów – wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanych przepisów wpłynie na rozstrzygnięcie sprawy. Ustalenia co do obowiązywania przepisu będą miały wpływ na możliwość przypisania oskarżonym sprawstwa i winy za popełniony czyn, a tym samym odpowiedzialności za czyn określony w art. 107 § 1 k.k.s.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

1.1. Pytające sądy zakwestionowały art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych), regulujące warunki prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych, w tym urządzania gier na automatach.

Przepisy te mają następującą treść:

Art. 6 ust. 1: „Działalność w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach może być prowadzona na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry”.

Art. 14 ust. 1: „Urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry”.

Pytania prawne skierowano na tle spraw osób oskarżonych o popełnienie czynu zabronionego, o którym mowa w art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.). Zgodnie z tym przepisem „Kto wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia 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”.

1.2. Jako wzorce kontroli wskazano w petitum pytań prawnych art. 2 Konstytucji i mające wynikać z niego zasady zaufania do państwa oraz racjonalności działań ustawodawcy, zasadę winy, jako podstawy odpowiedzialności karnej oraz zasadę poprawnej legislacji; art. 31 ust. 3 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę proporcjonalności, a ponadto art. 32 ust. 1 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę równości wobec prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Pytające sądy sprecyzowały w uzasadnieniach, że zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji jest ściśle powiązany z naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego spowodowanego brakiem notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych Komisji Europejskiej zgodnie z dyrektywą 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. L 204 z 21.07.1998, s. 37; dalej: dyrektywa 98/34/WE). Ponadto zarzut naruszenia art. 31 ust. 3

Konstytucji (zasady proporcjonalności) oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości) powiązały z art. 20 oraz z art. 22 Konstytucji określającymi wolność działalności gospodarczej i warunki jej ograniczania. Przepisy te nie zostały jednak wskazane w petitum pytań prawnych jako wzorce kontroli konstytucyjnej.

1.3. Argumentacja pytających sądów jest następująca. Uczynione przedmiotem kontroli przepisy ustawy o grach hazardowych określają warunki urządzania m.in. gier na automatach. Są to przepisy, które sądy muszą uwzględnić przy ocenie odpowiedzialności oskarżonych za przestępstwo skarbowe uregulowane w art. 107 § 1 k.k.s.

Jak podniesiono we wszystkich pytaniach prawnych – powołując się na postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2013 r., sygn. akt I KZP 15/13 (OSNKW nr 12/2013, poz. 101) – zaskarżone przepisy uchwalono z naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Mają być one w związku z tym sprzeczne z ustawą zasadniczą. Jest to podstawowy zarzut wynikający z uzasadnienia każdego z pytań prawnych. Taki stan prawny prowadzić ma do negatywnych konsekwencji dla obywateli. Zdaniem pytających sądów naruszenie reguł stanowienia prawa spowodowane brakiem notyfikacji wywołało wątpliwości co do obowiązywania i możliwości zastosowania nienotyfikowanych przepisów. Doprowadzić to miało w efekcie do niepewności sytuacji prawnej jednostek w zakresie ich odpowiedzialności karnej skarbowej. Nie można bowiem przypisać winy w razie naruszenia przepisów ustawy o grach hazardowych, jeżeli istnieją rozbieżności co do skuteczności tych przepisów w polskim porządku prawnym. Jak wskazały pytające sądy, nie sposób równocześnie mówić, że istnieje czyn zabroniony, skoro zakwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych – do których pośrednio odsyła art. 107 § 1 k.k.s. – nie obowiązują. Pytające sądy sformułowały też zarzut nieproporcjonalnej (nadmiernej) i nieuzasadnionej ingerencji w wolność działalności gospodarczej. Nadmierne, zdaniem sądów, jest dopuszczenie urządzania gier na automatach wyłącznie w kasynach i wyłącznie na podstawie koncesji. Natomiast zaostrzenie rygorów wykonywania tej działalności, w porównaniu do poprzednio obowiązującego stanu prawnego, nie zostało przez ustawodawcę przekonująco uzasadnione. Pytające sądy podniosły zarzut naruszenia formalnych reguł ingerencji w wolność działalności gospodarczej, która nastąpić miała z naruszeniem trybu ustawodawczego, to jest w drodze nienotyfikowanej ustawy. W ocenie pytających sądów zaskarżona regulacja doprowadziła przy tym do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej przedsiębiorców.

## 2. Dopuszczalność orzekania.

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

Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie objaśniał znaczenie tych przesłanek dla postępowania przed sądem konstytucyjnym (zob. zamiast wielu postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, cz. II, pkt 1, niepublikowane i przywołane tam orzecznictwo). Ze wskazanych wyżej przepisów Konstytucji i ustawy o TK wynika, że dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze, z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą, a zarazem będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie. Sąd może wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa bądź zamierza rozważyć przy rozstrzygnięciu sprawy (przesłanka przedmiotowa). Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału (czyli odpowiedzią na pytanie prawne sądu) a rozstrzygnięciem sprawy zawieszanej przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym. Kontrola konstytucyjności inicjowana pytaniem prawnym jest bowiem ściśle powiązana z konkretną sprawą zawieszoną przed sądem występującym z pytaniem prawnym. Sąd występujący z pytaniem prawnym jest przy tym zobowiązany wskazać, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie postawiono (art. 32 ust. 3 ustawy o TK). Trybunał ma równocześnie kompetencję do oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W razie niespełnienia lub niewykazania spełnienia tej przesłanki postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem. Zaliczają się do nich m.in.:

- zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (ne bis in idem, res iudicata), będący następstwem prawomocności orzeczeń Trybunału (art. 190 ust. 1 Konstytucji),
- niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem sposobu stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, gdyż to nie należy do konstytucyjnej kognicji Trybunału,
- niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie, uregulowanych w szczególności w art. 32 ust. 1 ustawy o TK.

Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi po stronie Trybunału obowiązek umorzenia postępowania.

### 3. Umorzenie ze względu na zakaz ne bis in idem.

3.1. 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, oznacza zbędność wydania wyroku z uwagi na zakaz ne bis in idem (zob. np. postanowienia TK z: 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218; 25 października 2011 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 93; wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32).

Rozpoznając zawisłe pytania prawne w pierwszej kolejności trzeba wskazać, że w wyroku z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (Dz. U. poz. 369) 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 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji oraz z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał nie przesądził, czy zakwestionowane w pytaniach prawnych w sprawie o sygn. P 4/14 przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter przepisów technicznych. Kwestia ta pozostawiona jest ocenie sądów. Rozstrzygał natomiast o skutkach naruszenia przewidzianego dyrektywą Unii Europejskiej obowiązku notyfikacji w kontekście konstytucyjnych wymagań stanowienia prawa.

Jak wyjaśnił w tym orzeczeniu TK, „notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego”. Żaden z przepisów konstytucyjnych nie odnosi się bowiem do tej kwestii. Zdaniem Trybunału „dochowanie czy też niedochowanie procedury notyfikacyjnej nie ma wpływu na ocenę dochowania konstytucyjnego trybu stanowienia ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że brak notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych nie stanowił naruszenia takich reguł stanowienia ustaw, które mają swoje wyraźne źródło w przepisach Konstytucji i które dotyczyłyby w sensie treściowym konstytucyjnego trybu ustawodawczego”. Jednocześnie Trybunał wskazał, że „brak notyfikacji kwestionowanych przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie stanowi takiego naruszenia poza-konstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji. (...) Nie można bowiem przyjąć, że każde, choćby potencjalne, uchybienie proceduralne, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez ten akt mocy obowiązującej”.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia wolności działalności gospodarczej, Trybunał stwierdził, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej, wprowadzone m.in. w art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, „spełnia przesłankę formalną i materialną, o których mowa w art. 22 Konstytucji. Wymóg, aby prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach, w tym o niskich wygranych, odbywało się jedynie w kasynach gry, jest wprowadzony w ustawie i uzasadniony «ważnym interesem publicznym», w rozumieniu art. 22 Konstytucji. (...) w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, różnego rodzaju ograniczeniom może podlegać działalność gospodarcza prowadzona w zakresie gier hazardowych. W takiej sytuacji mamy bowiem do czynienia nie ze zwykłą, typową działalnością gospodarczą, ale z działalnością, która z natury rzeczy niesie za sobą poważne zagrożenia społeczne w postaci uzależnień i przyciąga struktury przestępcze. Zwalczenie tych zagrożeń leży z całą pewnością w interesie publicznym. Stąd też wolność działalności gospodarczej w dziedzinie hazardu może podlegać dalej idącym ograniczeniom, uzasadnionym ważnym interesem publicznym, o którym mowa w art. 22 Konstytucji”. Wyraźnie Trybunał nie podzielił stanowiska pytających sądów, jakoby istniejący wcześniej stan prawny był optymalny, a dotychczasowe procedury wystarczające dla realizacji celów, jakie chciał osiągnąć ustawodawca.

Podsumowując ustalenia Trybunału zawarte w wyroku o sygn. P 4/14, brak notyfikacji przepisów technicznych – niezgodnie z wymaganiami dyrektywy 98/34/WE i implementującego ją rozporządzenia Rady Ministrów 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 jej art. 2 i art. 7 w związku z art. 9. Równocześnie daleko idące ograniczenie wolności działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach, które mogą być prowadzone jedynie w kasynach gry, nie jest nadmierną ingerencją w wolność gwarantowaną w art. 20 i art. 22 Konstytucji. Co więcej, Trybunał uznał, że prawodawca w sposób satysfakcjonujący uzasadnił niezbędność zmian w systemie prawnym w porównaniu do poprzednio obowiązującego modelu, w którym gry na automatach mogły być organizowane także w salonach gier i punktach gier.

3.2. Trybunał stwierdza, że główny problem konstytucyjny wynikający z pytań prawnych Sądu Rejonowego w Olsztynie oraz Sądu Rejonowego w Łukowie, to jest zarzut naruszenia trybu ustawodawczego przez brak notyfikacji, został w sposób ostateczny rozstrzygnięty przez Trybunał w wyroku z 11 marca 2015 r. o sygn. P 4/14. W niniejszej sprawie wzorce kontroli oraz argumenty za niekonstytucyjnością art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych podniesione przez Sąd Rejonowy w Olsztynie oraz Sąd Rejonowy w Łukowie, są, co do zasady, tożsame z rozpoznawanymi w sprawie o sygn. P 4/14, o których ostatecznie wypowiedział się TK. Trybunał zwraca nadto uwagę, że w niniejszej sprawie w odniesieniu do zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego pytające sądy nie podniosły dodatkowych twierdzeń i dowodów, w porównaniu do rozważanych przez Trybunał w wyroku z 11 marca 2015 r. Oznacza to, że w niniejszej sprawie co do badania zgodności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, w zakresie zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego, tj. naruszenia art. 2 Konstytucji, wystąpiła ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej. Postępowanie podlega więc w tym zakresie umorzeniu z uwagi na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Gdy chodzi o zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał stwierdza, że przepis ten – wyrażający zasadę proporcjonalności – nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjnej (zob. postanowienie z 20 grudnia 2007 r. sygn. SK 42/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 167 oraz wyrok z 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15). Orzekanie o zgodności z nim kwestionowanych przepisów jest więc niedopuszczalne ze względu na brak wskazania wolności lub prawa konstytucyjnego, których nieproporcjonalne naruszenie zarzucają pytające sądy. Gdyby nawet, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, uznać, że treść zarzutu została doprecyzowana w uzasadnieniu pytań prawnych, w których sądy wyraźnie powiązały proporcjonalność z naruszeniem wolności działalności gospodarczej (zarzuciły nieproporcjonalną ingerencję w wolność działalności gospodarczej), postępowanie w zakresie badania zgodności z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji podlegałoby umorzeniu. W tym zakresie wypowiedział się bowiem Trybunał w wyroku o sygn. P 4/14, co oznacza istnienie ujemnej przesłanki procesowej w postaci powagi rzeczy osądzonej. Postępowanie podlega więc w tym zakresie umorzeniu z uwagi na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3.3. Ta sama przyczyna umorzenia postępowania (zasada *ne bis in idem*) zachodzi w odniesieniu do zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego (art. 2 Konstytucji) sformułowanego wobec art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Wprawdzie przepis ten nie był przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. P 4/14, jednak Trybunał zwraca uwagę, że zarzut wadliwości procesu legislacyjnego dotyczy całej ustawy; raz przeprowadzona weryfikacja konstytucyjności trybu, w jakim uchwalono ustawę, odnosi się do wszystkich jej przepisów. W wyroku o sygn. P 4/14 Trybunał w pełnym składzie dokonał oceny ustawy o grach hazardowych z punktu widzenia wpływu notyfikacji na potencjalne naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego i stwierdził, że nie doszło do naruszenia Konstytucji. Wprawdzie konstatacja ta dotyczyła wprost art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, który był przedmiotem pytania prawnego w sprawie o sygn. P 4/14, jednak zarzut formułowany pod adresem ocenianego obecnie art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych jest taki sam. Skład orzekający w niniejszej sprawie stwierdza, że wobec tożsamości zarzutu, jakim jest naruszenie trybu ustawodawczego, ocena konstytucyjna art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z punktu widzenia wskazanych wzorców nie mogłaby być inna niż dokonana przez Trybunał w pełnym składzie. W tej sytuacji ponowne dokonywanie kontroli jest zbędne.

4. Umorzenie postępowania ze względu na sformułowanie zarzutu dotyczącego stosowania prawa.

W rozpatrywanej sprawie pytające sądy sformułowały dodatkowe zarzuty pod adresem art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, które nie były rozpoznawane w sprawie o sygn. P 4/14. Tym samym badanie ich zgodności z art. 2 (w zakresie statuującym zasady zaufania obywatela do państwa i prawa oraz zasady racjonalności działań ustawodawcy i winy jako podstawy odpowiedzialności oraz poprawnej legislacji) i art. 32 ust. 1 Konstytucji nie może być objęte w całości powagą rzeczy osądzonej. Trybunał stwierdza jednak, że rozpoznanie merytoryczne tych zarzutów jest niedopuszczalne z kilku powodów.

Po pierwsze, jeśli chodzi o zarzuty naruszenia zasady bezpieczeństwa prawnego i zasady winy jako podstawy odpowiedzialności karnej, wywodzone przez pytające sądy z art. 2 Konstytucji, to – w ocenie Trybunału – zarzuty te odnoszą się do sfery stosowania prawa. Pytające sądy wiążą te zarzuty jednoznacznie z rozbieżnością orzecznictwa co do kwalifikacji naruszenia obowiązku notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Rozstrzygnięcie o możliwości przypisania winy popełnienia czynu zabronionego i odpowiedzialności należy do sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, nie zaś do Trybunału w procedurze hierarchicznej kontroli norm.

Chociaż nie jest wykluczone stwierdzenie naruszenia art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa przez obowiązujący przepis prawa z powodu rozbieżności interpretacyjnych w orzecznictwie, to w ocenie Trybunału ewentualne rozbieżności musiałyby być wyjątkowo poważne i dotyczyć wykładni przepisu, a nie jedynie konstytucyjności lub niekonstytucyjności zastosowania danej regulacji czy kwestii natury proceduralnej.

Na marginesie Trybunał zwraca uwagę na bezzasadność twierdzeń pytających sądów co do wątpliwości związanych z istnieniem czynu zabronionego oraz możliwości przypisania oskarżonym winy, z uwagi na rozbieżności interpretacyjne w sprawie skutków zaniechania notyfikacji przepisów. Pogląd ten opiera się na nieporozumieniu. Wbrew stanowisku pytających sądów, nie ma bowiem konstytucyjnych podstaw do niestosowania się przez obywateli do prawidłowo ogłoszonych przepisów ustawy, czy negowania domniemania ich konstytucyjności bądź legalności wyłącznie z powodu rozbieżności orzeczniczych. Co do zasady, tak długo, jak przepisy prawa nie zostaną uchylone w sposób przewidziany przez prawo, muszą być realizowane przez ich adresatów. Wątpliwości co do obowiązywania i wykładni przepisów – nawet powstające w najwyższych organach władzy sądowniczej – nie uchylają konstytucyjnego obowiązku przestrzegania prawa, który spoczywa na każdym znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (*vide*: art. 83 Konstytucji). W ocenie Trybunału, w zwykłych okolicznościach funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa nie jest uzasadnione w związku z tym rozumowanie, jakoby obywatele – samoistnie uznając, że zakwestionowane przepisy ustanowiono wadliwie, tj. z pominięciem procedury notyfikacji Komisji Europejskiej – mogli ich nie przestrzegać, a równocześnie racjonalnie zakładać, że w takiej sytuacji nie narażą się na ponoszenie odpowiedzialności prawnej.

W związku z powyższym, ocena zgodności art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 Konstytucji i wynikającymi z niego zasadami zaufania do państwa i stanowionego prawa, jak również z zasadą winy, jako podstawą odpowiedzialności, tak jak ten zarzut sformułowały pytające sądy, jest niedopuszczalna. Postępowanie podlega zatem umorzeniu w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Po drugie, zarzut naruszenia zasady równości wynikający z różnej oceny przez sądy skutków braku notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych dla obywateli, jest zarzutem dotyczącym sfery stosowania prawa. Zarzut taki nie może być formułowany w postępowaniu w sprawie hierarchicznej kontroli zgodności norm. Nie podlega w związku z tym kognicji Trybunału. W odniesieniu do tego zarzutu postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

#### 5. Umorzenie ze względu na brak uzasadnienia zarzutu (art. 32 Konstytucji).

Trybunał zwraca wreszcie uwagę, że w odniesieniu do zarzutów naruszenia zasady równości oraz zasady sprawiedliwości społecznej, wywodzonych przez pytające sądy z art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie został dopełniony określony w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK obowiązek uzasadnienia pytań prawnych, ani też nie przedstawiono dowodów na poparcie tych zarzutów.

W orzecznictwie konstytucyjnym wielokrotnie podkreślano – również w kontekście pytań prawnych – rolę uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie (zob. np. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał (zob. wyrok TK o sygn. P 17/04, cz. III, pkt 1).

Pytające sądy w niniejszej sprawie poprzestały w zasadzie na powołaniu ogólnikowej tezy o nierównym traktowaniu przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie gier na automatach w porównaniu do osób prowadzących inne rodzaje działalności gospodarczej (w innych dziedzinach), a ponadto braku racjonalności nałożenia na niektórych przedsiębiorców obowiązku urządzania określonych gier hazardowych w przeznaczonych do tego miejscach (kasynach) i po uzyskaniu koncesji na ich prowadzenie. Naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej sądy upatrują zaś w tym, że poziom ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami działalności hazardowej nie jest tak wysoki by wymagał „generalnego zniesienia powszechnej dostępności

(a taki skutek de facto wywołują zaskarżone przepisy) gier na automatach”. Tego rodzaju uzasadnienie nie może być uznane za spełniające wymagania, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

Zdaniem Trybunału – w kontekście zarzutu naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) – na podmiocie inicjującym postępowanie spoczywa w szczególności obowiązek wykazania jaka jest grupa podmiotów podobnych, wyjaśnienia na czym polega zróżnicowanie ich sytuacji prawnej przez zaskarżone unormowanie, a ponadto przedstawienie argumentów na poparcie tezy, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takie zróżnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione. Takich zabiegów interpretacyjnych nie uczynił w rozpoznawanej sprawie żaden z pytających sądów. Lakoniczne twierdzenie o konieczności równego traktowania wszystkich przedsiębiorców – jak można odczytać intencje pytających sądów, w ramach wszystkich dziedzin gospodarki – nie mogą być uznane za spełniające wymagania wynikające z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Wymagania uzasadnienia pytania prawnego, z tych samych powodów, nie spełnia zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Na marginesie Trybunał zwraca uwagę, że pytające sądy błędnie wskazują na art. 32 ust. 1 Konstytucji, jako źródło zasady sprawiedliwości społecznej. W świetle utrwalonego orzecznictwa sądu konstytucyjnego i samego brzmienia przepisów Konstytucji, źródłem tej zasady jest art. 2 Konstytucji. Okoliczność ta nie ma jednakże decydującego znaczenia dla rozpoznania sprawy. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, w zakresie zarzutu naruszenia przez art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz mających z niego wynikać zasad równości i sprawiedliwości społecznej, postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

## 91

### **POSTANOWIENIE** z dnia 9 czerwca 2015 r. **Sygn. akt P 79/15**

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

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Miroslaw Granat  
Wojciech Hermeliński  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 czerwca 2015 r., połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Grójcu 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. 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), 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,

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 Radomiu postanowieniem z 2 lutego 2015 r. (sygn. akt X K 679/14) i Sąd Rejonowy w Grójcu postanowieniem z 4 marca 2015 r. (sygn. akt II K 254/14) zwróciły się do Trybunału Konstytucyjnego z 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, 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. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 22 kwietnia 2015 r. pytania prawne 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, 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 prawa międzynarodowego. Niedochowanie obowiązku notyfikacji stanowi wadliwość procesu legislacyjnego, której ewentualne skutki może określić wyłącznie Trybunał. 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.

### 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 w swoim orzecznictwie wielokrotnie objaśniał znaczenie tych przesłanek dla postępowania przed sądem konstytucyjnym (zob. zamiast wielu: postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, cz. II, pkt 1, niepublikowane i przywołane tam orzecznictwo). Ze wskazanych wyżej przepisów Konstytucji i ustawy o TK wynika, że dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze, z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą, a zarazem będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie. Sąd może wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa bądź zamierza rozważyć przy rozstrzygnięciu sprawy (przesłanka przedmiotowa). Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału (czyli odpowiedzią na pytanie prawne



sądu) a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym. Kontrola konstytucyjności inicjowana pytaniem prawnym jest bowiem ściśle powiązana z konkretną sprawą zawisłą przed sądem występującym z pytaniem prawnym. Sąd występujący z pytaniem prawnym jest przy tym zobowiązany wskazać, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie postawił (art. 32 ust. 3 ustawy o TK). Trybunał ma równocześnie kompetencję do oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W razie niespełnienia lub niewykazania spełnienia tej przesłanki postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem. Zaliczają się do nich m.in.:

- zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (*ne bis in idem, res iudicata*), będący następstwem prawomocności orzeczeń Trybunału (art. 190 ust. 1 Konstytucji),
- niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem sposobu stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, gdyż to nie należy do konstytucyjnej kognicji Trybunału,
- niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie, uregulowanych w szczególności w art. 32 ust. 1 ustawy o TK.

Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi po stronie Trybunału obowiązek umorzenia postępowania.

3. Trybunał 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 sądy pytające, 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 z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa 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 zauważył, 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. (...) 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 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.) oraz 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 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, oznacza zbędność wydania wyroku z uwagi na zakaz *ne bis in idem*. Trybunał 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 Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

92

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 16 czerwca 2015 r.  
**Sygn. akt K 30/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński  
Leon Kieres  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 czerwca 2015 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

przepisów załączników nr 1 oraz nr 2 do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, ze zm.) z art. 10 w związku z art. 173 i w związku z art. 175 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie na skutek cofnięcia wniosku.**

UZASADNIENIE

I

1. Prokurator Generalny (dalej także: wnioskodawca) pismem z 9 lipca 2013 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności przepisów załączników nr 1 oraz nr 2 do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, ze zm.; dalej: u.t.d.) z art. 10 w związku z art. 173 i w związku z art. 175 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.t.d. kierujący wykonujący przewóz drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze grzywny w wysokości do 2000 złotych. Wykaz naruszeń, o których mowa w tym przepisie oraz wysokość grzywien za poszczególne naruszenia określa zakwestionowany przez wnioskodawcę załącznik nr 1 do ustawy (art. 92 ust. 2 u.t.d.).

Zgodnie z art. 92 ust. 3 u.t.d. osoba zarządzająca przedsiębiorstwem lub osoba zarządzająca transportem w przedsiębiorstwie, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającego dyrektywę Rady 96/26/WE, a także każda inna osoba wykonująca czynności związane z przewozem drogowym, która naruszyła obowiązki lub warunki przewozu drogowego albo dopuściła, chociażby nieumyślnie, do powstania takich naruszeń, podlega karze grzywny w wysokości do 2000 złotych. Wykaz naruszeń, o których mowa w tym przepisie oraz wysokość grzywien za poszczególne naruszenia określa z kolei zakwestionowany przez Prokuratora Generalnego załącznik nr 2 do ustawy. Orzekanie w sprawie nałożenia grzywny, o której mowa w art. 92 ust. 1 i 3, następuje w trybie określonym w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 92 ust. 5 u.t.d.).

Wnioskodawca wskazał, że zakwestionowany załącznik nr 1 do u.t.d. zawiera łącznie 35 pozycji typizujących poszczególne wykroczenia. Za popełnienie 29 wymienionych w nim wykroczeń (pozycje nr: 1, 2, 4.1-4.5, 5-11, 12.1 i 12.2, 13.1, 13.2, 13.4-13.8, 13.10-13.14 oraz 14) grożą sankcje bezwzględnie oznaczone (sztywne). W wypadku jednego wykroczenia (pozycja nr 3) ustalono dwie sankcje bezwzględnie oznaczone, zależne od tego, czy przekroczenie zasad przewozu drogowego odnośnie czasu podróży i postojów trwało do 2 godzin, czy

też powyżej 2 godzin, zaś w pozostałych 5 przypadkach ustawodawca ustalił sankcję bezwzględnie oznaczoną (pozycje nr 13.3, 13.9, 13.16, 13.15, 13.17).

Zakwestionowany przez wnioskodawcę załącznik nr 2 do u.t.d. zawiera 22 pozycje typizujące poszczególne wykroczenia. Popelnienie 20 wymienionych w nim wykroczeń (pozycje nr: 1.1 i 1.2, 3.1-3.3 oraz 4-18) zagrożone zostało przez ustawodawcę sankcjami bezwzględnie oznaczonymi (sztywnymi). W wypadku 2 wykroczeń (pozycje nr 1.3 i 2) ustawodawca ustalił bezwzględnie oznaczoną sankcję za każdy brakujący dokument, wymagany w związku z realizowanym przewozem lub za każdy dokument wypełniony nieprawidłowo, w sposób niepełny lub niezgodnie ze stanem faktycznym.

1.2. W ocenie wnioskodawcy, sposób unormowania przez ustawodawcę sankcji grożących sprawcom 57 wykroczeń stypizowanych w obu zakwestionowanych załącznikach nie daje sądowi praktycznej możliwości wymierzenia kary odpowiadającej z jednej strony charakterowi i okolicznościom czynu, z drugiej zaś właściwościom osobistym sprawcy wykroczenia. Tym samym nie jest zachowane minimum wyłączności kompetencyjnej wymiaru sprawiedliwości w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Ustawodawca, określając sztywne wysokości kary grzywny za poszczególne wykroczenia, zdaniem Prokuratora Generalnego, „de facto wkroczył w rolę sądu wymierzając sprawcom wykroczeń określone w ustawie kary i pozostawiając sądowi, w tym zakresie, jedynie powtórzenie woli ustawodawcy”.

W ocenie wnioskodawcy, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny należy uznać, że orzekanie przez sąd o wymierzeniu konkretnej kary wobec sprawcy wykroczenia określonego w ustawie o transporcie drogowym stanowi element wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem wnioskodawcy, zachowanie minimum wyłączności kompetencyjnej, odpowiadającej istocie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, jest uzależnione od przyjęcia (również na poziomie ustawy) gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej oraz zagwarantowania sędziemu możliwości orzekania nie tylko o winie, ale również o karze – stosownie do okoliczności czynu zabronionego, zebranego w sprawie materiału dowodowego i w zgodzie z sumieniem sędziego (w określonych prawem granicach).

W ocenie wnioskodawcy, w sytuacji gdy przepis prawa materialnego, procesowego lub wykonawczego nie daje sądowi praktycznej możliwości wymierzenia sprawiedliwej kary, odpowiadającej charakterowi i okolicznościom czynu, jak również właściwościom osobistym sprawcy, nie jest zachowane minimum wyłączności kompetencyjnej wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych lub w sprawach o wykroczenia. Przepisy załączników nr 1 oraz nr 2 do u.t.d., wobec niedopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w działania władzy sądowniczej oraz naruszenia monopolu kompetencyjnego sądownictwa w zakresie wymiaru sprawiedliwości są, w opinii wnioskodawcy, niezgodne z art. 10 w związku z art. 173 i art. 175 ust. 1 Konstytucji.

1.3. Zgodnie z regulacją art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W opinii wnioskodawcy, wymierzenie sprawcy wykroczenia kary grzywny za popelnienie wykroczenia jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wymierzenie kary grzywny za wykroczenie musi zatem odbywać się zgodnie z wymogami sprawiedliwości, należącymi do istoty prawa do sądu. Przy ocenie, czy zakwestionowane regulacje ustawy o transporcie drogowym spełniają konstytucyjny wymóg sprawiedliwości przy wymierzaniu kary grzywny wobec sprawcy wykroczenia, nie można pominąć kontekstu normatywnego, jakim są unormowania kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (dalej: k.p.s.w.) oraz kodeksu postępowania karnego i zawarte w nich dyrektywy wymiaru kary.

Wnioskodawca wskazał, że system sankcji za wykroczenia nie tylko musi być określony w stosownych aktach normatywnych rangi ustawy, ale winien również umożliwić organowi wymierzającemu karę za wykroczenie uwzględnienie, a w rezultacie również odzwierciedlenie w wydanym orzeczeniu, wskazanych w ustawie okoliczności mających wpływ na wymiar tej kary. Innymi słowy, bezwzględne (sztywne) określenie przez ustawodawcę wysokości kary grożącej za konkretne wykroczenie należy uznać za niedopuszczalne, ponieważ godzi ono w fundamentalne zasady polskiego prawa karnego, w tym prawa wykroczeń (takie jak zasada indywidualizacji kar, zasada sprawiedliwego wymiaru kary oraz dyrektywa prewencji szczególnej). W ocenie wnioskodawcy, taka regulacja prawna prowadzi do sytuacji, że wymierzenie kary przez uprawniony organ staje się fikcją, bowiem identyczną karę każdemu ze sprawców określonego wykroczenia wymierza de facto uchwalający ustawę organ władzy ustawodawczej, który nie jest uprawniony do prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia. Rola uprawnionego organu orzekającego ogranicza się natomiast jedynie do ustalenia, czy wykroczenie zostało popelnione oraz powtórzenia rozstrzygnięcia organu władzy ustawodawczej w zakresie kary.

Zdaniem wnioskodawcy, przyjęcie systemu bezwzględnie oznaczonych (sztywnych) sankcji grożących za stypizowane w ustawie o transporcie drogowym wykroczenia uniemożliwia sądowi oraz każdemu innemu organowi

uprawnionemu do wymierzania kary realizowanie dyrektywy trafności reakcji w sprawach o wykroczenia, a tym samym zasady „sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Należy zatem uznać, że kwestionowane przepisy załączników nr 1 oraz nr 2 do ustawy o transporcie drogowym są niezgodne z art. 10 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu, działając w imieniu Sejmu, w piśmie z 16 stycznia 2015 r. przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że zakwestionowane przepisy są zgodne z art. 10 w związku z art. 173 i w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 175 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu jako punkt wyjścia przyjął założenie, że przedmiotem badania w niniejszej sprawie nie jest nadanie ustawodawcy kompetencji judykacyjnych, tylko dopuszczalność ustanowienia sankcji bezwzględnie oznaczonych za określone wykroczenia drogowe z punktu widzenia konstytucyjnej pozycji władzy sądowniczej – zwłaszcza w jej relacjach z władzą ustawodawczą – oraz prawa do sądu. Ponadto Marszałek przyjął, że skoro zaskarżone regulacje nie wyłączają kompetencji sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w zakresie spraw o wskazane w nich wykroczenia drogowe, nie przyznają żadnych kompetencji w tym zakresie organom pozasądowym (w tym Sejmowi) i nie modyfikują konstytucyjnej struktury sądownictwa, to art. 175 ust. 1 Konstytucji nie stanowi dla nich adekwatnego wzorca kontroli.

Marszałek Sejmu nie podzielił także przekonania wnioskodawcy o całkowitej niemożności stosowania sankcji bezwzględnie oznaczonych w prawie wykroczeń. Stwierdził, że nawet gdyby uznać za obowiązujący pogląd prawny Trybunału Konstytucyjnego skrajnie restrykcyjne – w jego ocenie – stanowisko w kwestii posługiwania się sankcjami sztywnymi, wyrażone w wyroku z 1 lipca 2014 r. (sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68), to nie przesądza to jeszcze o dyskwalifikacji posługiwania się takimi sankcjami na gruncie prawa wykroczeń. Marszałek Sejmu wskazał, że w prawie wykroczeń nie istnieje automatyzm sankcji, jaki stał się przyczyną stwierdzenia przez Trybunał w przywołanym wyroku niekonstytucyjności przepisów przewidujących karę za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia. Przepisy te przewidywały bardzo wysoką (nieproporcjonalnie dolegliwą) sankcję za taki czyn, nie zakładając żadnej możliwości uwzględnienia przez organ nakładający karę szczególnych okoliczności sprawy i nie dopuszczając wyłączenia odpowiedzialności nawet w razie działania w stanie wyższej konieczności.

W ocenie wnioskodawcy, na gruncie ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.; dalej: k.w.) mamy do czynienia z inną sytuacją. W odniesieniu do wykroczeń prawo przewiduje okoliczności wyłączające bezprawność czynu (art. 15 k.w. – obrona konieczna, art. 16 § 1 k.w. – stan wyższej konieczności) oraz okoliczności wyłączające winę (art. 7 § 1 k.w. – usprawiedliwiony błąd, art. 8 k.w. – nieletniość, art. 17 § 1 k.w. – niepoczytalność). Na gruncie prawa wykroczeń dostrzegana jest więc specyfika sytuacji związanych z uchylaniem przez sprawcę zagrożeń dla dóbr prawem chronionych lub jego niezdolnością do ponoszenia odpowiedzialności.

Co równie istotne, brak możliwości miarkowania kary ze względu na posłużenie się przez ustawodawcę sankcją bezwzględnie oznaczoną nie wyklucza możliwości dostosowania reakcji karnej do szczególnych okoliczności sprawy. Jak bowiem stanowi art. 39 § 1 k.w.: „W wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można – biorąc pod uwagę charakter i okoliczności czynu lub właściwości i warunki osobiste sprawcy – zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary albo odstąpić od wymierzenia kary lub środka karnego”. W świetle art. 39 § 2 k.w.: „Nadzwyczajne złagodzenie polega na wymierzeniu kary poniżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia albo kary łagodniejszego rodzaju” (może to być nagana zamiast grzywny). W literaturze wyraża się opinię, że obowiązujące na gruncie prawa wykroczeń reguły nadzwyczajnego złagodzenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia dają „duże możliwości elastycznej oceny potrzeb w zakresie wymiaru kary w konkretnym przypadku i w odniesieniu do konkretnego sprawcy” (T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 151).

Z powyższych uwag, zdaniem Marszałka Sejmu, wynika, że nawet przyjęcie radykalnej tezy o niedopuszczalności posługiwania się sankcjami bezwzględnie oznaczonymi w wypadku administracyjnych kar pieniężnych nie przesądza jeszcze o niezgodności z Konstytucją wyjątkowego posługiwania się takimi sankcjami w prawie wykroczeń. Nie pojawia się bowiem problem całkowitej niemożności dostosowania reakcji państwa na dane zachowanie do szczególnych okoliczności czynu i właściwości sprawcy.

Zdaniem Sejmu, sankcje bezwzględnie oznaczone powinny być uważane za dopuszczalne na gruncie prawa wykroczeń, jednakże przy spełnieniu następujących warunków: a) przewidziana sankcja cechuje się relatywnie niskim stopniem dolegliwości; b) sankcjonowany czyn ma charakter masowy, a towarzyszące mu okoliczności faktyczne są typowe i porównywalne; c) za utrzymaniem sankcji bezwzględnie oznaczonej przemawiają określone wartości konstytucyjne.

W wypadku zaskarżonych regulacji nasilenie dolegliwości nakierowanych na sprawcę nie jest wysokie. W świetle jednej z zasad ogólnych, obowiązujących w prawie wykroczeń: „Grzywnę wymierza się w wysokości

od 20 do 5000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej” (art. 24 § 1 k.w.). Tymczasem przepisy zakwestionowanych przez wnioskodawcę załączników do u.t.d., stosownie do art. 92 ust. 1 i 3 u.t.d., przewidują karę grzywny w wysokości do 2000 zł. Górny próg zagrożenia karą grzywny został zatem określony w ustawie szczególnej, jaką jest ustawa o transporcie drogowym, na znacznie niższym poziomie niż w przytoczonym przepisie kodeksu wykroczeń (poniżej połowy górnego zagrożenia wskazanego w art. 24 § 1 k.w.). Co więcej, tylko 7 typów naruszeń wyszczególnionych w załączniku nr 1 i tylko 4 typy naruszeń wyszczególnionych w załączniku nr 2 są zagrożone karą grzywny w wysokości 2000 zł. W wypadku pozostałych typów naruszeń grzywna nie przekracza 1000 zł, a w odniesieniu do niektórych wynosi jedynie 50 zł. Stopień dolegliwości obecnej kary grzywny nie wydaje się zatem znaczny, zwłaszcza że odpowiedzialność za powyższe naruszenia ponoszą co do zasady podmioty wykonujące profesjonalnie działalność związaną z przewozem drogowym (kierujący wykonujący przewóz drogowy – art. 92 ust. 1 u.t.d.; osoba zarządzająca przedsiębiorstwem lub osoba zarządzająca transportem w przedsiębiorstwie, a także inna osoba wykonująca czynności związane z przewozem drogowym – art. 92 ust. 3 u.t.d.).

Odnosząc się do drugiego z wymienionych wcześniej warunków, Marszałek Sejmu podkreślił, że naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego mają charakter masowy. Znaczna ich skala skłoniła ustawodawcę do objęcia tego typu naruszeń postępowaniem mandatowym. Specyfika postępowania mandatowego polega na tym, że kara grzywny nie jest orzekana przez sąd, lecz nakładana w drodze mandatu karnego przez upoważniony organ (art. 2 § 2 k.p.s.w.). W myśl art. 97 § 1 k.p.s.w.: „Funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego może ją nałożyć jedynie, gdy: 1) schwytano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia, 2) stwierdzi popełnienie wykroczenia naocznie pod nieobecność sprawcy, a nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu, 3) stwierdzi popełnienie wykroczenia za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, a sprawca nie został schwytany na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem, i nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu – w tym także, w razie potrzeby, po przeprowadzeniu w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia”.

Jak wskazano w wyroku TK z 30 września 2014 r. (sygn. U 4/13): „Postępowanie mandatowe oparte jest na innych zasadach niż postępowanie przed sądem. Jego celem jest przede wszystkim szybka reakcja państwa na fakt popełnienia wykroczenia przez sprawcę, która ma jednocześnie pełnić funkcje zapobiegawcze i wychowawcze. (...) Należy także wziąć pod uwagę, że postępowanie mandatowe ma charakter fakultatywny, a sprawca może odmówić przyjęcia mandatu, co oznacza powrót do ogólnych zasad postępowania w sprawach o wykroczenia. W takim wypadku sprawa będzie rozstrzygana przez sąd z zastosowaniem zasad wymiaru kary właściwych dla postępowania sądowego”. Specyfika postępowania mandatowego rzutuje na zagadnienie miarkowania kary, ponieważ funkcjonariusze nie mają kompetencji do tego by miarkować kary, uwzględniając swoje doświadczenie zawodowe i życiowe w stopniu, w jakim czynią to sędziowie. Nie są również organami powołanymi do wymierzania kary w oparciu o swobodę i uznanie, którymi kierują się sądy.

Zgodnie z art. 95 § 1 k.p.s.w.: „Postępowanie mandatowe prowadzi Policja, a inne organy, gdy przepis szczególny tak stanowi”. W myśl art. 96 § 1a pkt 2 k.p.s.w.: „W postępowaniu mandatowym, w sprawach: (...) naruszeń przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego wymienionych w załączniku nr 1 i 2 do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 oraz z 2013 r. poz. 21), w których oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Inspekcji Transportu Drogowego lub Policji – można nałożyć grzywnę w wysokości do 2000 zł”.

Jak wynika z *Raportu o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2013 roku*, przygotowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych na podstawie informacji przedstawionych przez podległe mu służby, sama liczba mandatów wystawionych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego za wykroczenia określone w ustawie o transporcie drogowym wyniosła w 2013 r. ponad 50 tys. Ponadto naruszenia wyszczególnione w zaskarżonych załącznikach mają charakter typowy i powtarzalny, a ich ocena nie wymaga badania złożonych stanów faktycznych. Są to bowiem naruszenia podstawowych wymagań obowiązujących w dziedzinie transportu drogowego, polegające m.in. na nieprzestrzeganiu przez kierowców przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdów oraz obowiązkowych przerw i odpoczynków, a także na nieposiadaniu wymaganej dokumentacji. Dokonywana przez właściwy organ ocena zaistnienia tych naruszeń jest rutynowa i nieskomplikowana, a jeżeli sprawca zgłasza wątpliwości w odniesieniu do stanu faktycznego i jego okoliczności okażą się sporne, to nie ma przeszkód, by zostały one zbadane przez sąd. W rezultacie takiej oceny może dojść do dekompletacji znamion czynu zabronionego, a więc do uwolnienia sprawcy czynu od odpowiedzialności.

Marszałek Sejmu podkreślił, że określenie sztywnych stawek grzywny służy ujednoczeniu sposobu reakcji organów państwa na wykroczenie i jest zabiegiem uzasadnionym. Ma znaczenie dla walki z korupcją i eliminuje możliwość targowania się z funkcjonariuszami o wysokość mandatu (w kwestii znaczenia tego argumentu zob. wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. U 4/13). Dążenie do zapewnienia za wszelką cenę możliwości miarkowania

wysokości sankcji mogłoby stwarzać istotne ryzyko arbitralności w ocenie okoliczności faktycznych przez organ w postępowaniu mandatowym, a w konsekwencji prowadzić do nadużyć i godzić w wyrażoną we wstępie do Konstytucji zasadę rzetelności działania instytucji publicznych (por. zdanie odrębne sędziego M. Zubika do wyroku TK z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12). Szywność sankcji w postępowaniu mandatowym jest zagadnieniem odrębnym od charakteru sankcji w postępowaniu przed sądem. Przedmiotem zarzutów wnioskodawcy nie jest, zdaniem Marszałka Sejmu, ingerencja w swobodę organu nakładającego mandat, lecz w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że systemowi prawa polskiego nie jest znana konstrukcja zakładająca zróżnicowanie kary w zależności od rodzaju organu decydującego o jej wymiarze.

W ocenie Marszałka Sejmu, nie wydaje się, aby hipotetyczne korzyści płynące ze zróżnicowania sankcji mogły zrównoważyć uszczerbek, jakiego doznałaby zasada rzetelności działania instytucji publicznych w razie uznania, że wzorce konstytucyjne bezwzględnie zabraniają posługiwania się w tym przypadku sankcjami sztywnymi. Ich zamiana na sankcje względnie oznaczone (operujące tzw. widełkami) byłaby w wielu wypadkach zabiegiem albo czysto formalnym, albo wypaczającym intencję ustawodawcy (przykładowo, odstąpienie od sankcji sztywnej w wysokości 50 zł może się dokonać albo w wyniku symbolicznego oscylowania wokół tej kwoty, np. od 45 do 55 zł, co wydaje się modyfikacją pozbawioną realnego znaczenia dla osoby ponoszącej odpowiedzialność, albo w wyniku zasadniczej zmiany nasilenia reakcji karnej, np. od 50 do 100 zł, co oznaczałoby dwukrotne podwyższenie górnego progu zagrożenia karą).

Marszałek Sejmu wskazał, że posłużenie się przez ustawodawcę sankcjami bezwzględnie oznaczonymi w załącznikach nr 1 oraz nr 2 do u.t.d. należy uznać za celowe i usprawiedliwione. Zabieg ten nie prowadzi do zaburzenia zasady podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji), w szczególności nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w sferę objętą niezależnością władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji). Z uwagi na charakter naruszeń wyszczególnionych we wspomnianych załącznikach oraz na kontekst systemowy prawa wykroczeń, zdaniem Sejmu, nie doznaje uszczerbku także prawo do sądu w aspekcie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy.

Powyższe ustalenia przemawiają, w ocenie Marszałka Sejmu, za stwierdzeniem, że przepisy załączników nr 1 oraz nr 2 do ustawy o transporcie drogowym są zgodne z art. 10 w związku z art. 173 i w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. 13 marca 2015 r. Prokurator Generalny złożył pismo procesowe, w którym cofnął swój wniosek z 9 lipca 2013 r.

Prokurator Generalny, mając na uwadze wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 30 września 2014 r., sygn. U 4/13 oraz z 7 października 2014 r., sygn. K 9/13 uznał, że zawarte w jego wniosku zarzuty mogą zostać potraktowane przez Trybunał jedynie jako argumenty świadczące o antycypowaniu ewentualnych uchybień sądów stosujących kwestionowane przepisy, a nie o niekonstytucyjności samych zakwestionowanych unormowań.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wnioskodawca może do rozpoczęcia rozprawy wycofać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że prawo do wycofania wniosku przed rozpoczęciem rozprawy mieści się w granicach swobodnego uznania wnioskodawcy i jest jednym z przejawów dyspozycyjności, na której opiera się postępowanie przed Trybunałem (por. np. postanowienia z: 9 czerwca 2008 r., sygn. K 8/04, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 89; 15 lipca 2010 r., sygn. K 21/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 64 i powołane tam orzecznictwo). Mając na uwadze, że Trybunał nie działa z urzędu (por. art. 66 ustawy o TK), cofnięcie wniosku przed rozprawą powoduje konieczność umorzenia postępowania stosownie do art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 112 oraz powołane wyżej postanowienia).

Kierując się powyższymi ustaleniami, należy stwierdzić, że Prokurator Generalny skutecznie cofnął wniosek, zatem postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu w trybie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 93

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 22 czerwca 2015 r.  
**Sygn. akt P 68/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 czerwca 2015 r., połączonych pytań prawnych Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie:

- 1) z 15 października 2014 r., sygn. akt II C 811/14, czy:
  - a) art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 637, ze zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
  - b) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 490) jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,  
ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie 1 lit. b – czy
  - c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 oraz § 10 ust. 1 pkt 1 w związku z § 5 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 lit. b są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 2) z 15 października 2014 r., sygn. akt II C 863/14, czy:
  - a) art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
  - b) rozporządzenie powołane w punkcie 1 lit. b jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,  
ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie 2 lit. b – czy
  - c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 oraz § 6 pkt 6 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 lit. b są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 3) z 3 czerwca 2014 r., sygn. akt II C 1352/13, czy:
  - a) art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
  - b) 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. 92 ust. 1 Konstytucji,  
ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie 3 lit. b – czy
  - c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 oraz § 6 pkt 6 rozporządzenia powołanego w punkcie 3 lit. b są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 4) z 9 grudnia 2014 r., sygn. akt II C 1400/13, czy:
  - a) art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
  - b) rozporządzenie powołane w punkcie 1 lit. b jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,  
ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie 4 lit. b – czy
  - c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 oraz § 6 pkt 6 powołanego w punkcie 1 lit. b są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 5) z 30 października 2014 r., sygn. akt II C 1153/10, czy:
  - a) art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
  - b) rozporządzenie powołane w punkcie 1 lit. b jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,  
ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie 5 lit. b – czy

c) § 2 ust. 1 i 2; § 4 ust. 1 oraz § 6 pkt 6 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 lit. b są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. W postanowieniu z 15 października 2014 r., sygn. akt II C 811/14, które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 8 grudnia 2014 r., Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie zwrócił się z pytaniem prawnym, czy:

a) art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 637, ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 490; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych) jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, i ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie b – czy:

c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 oraz § 10 ust. 1 pkt 1 w związku z § 5 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało wniesione na tle następującego stanu faktycznego i prawnego: Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie wyrokiem z 9 października 2014 r. oddalił powództwo o uchylenie uchwały wytoczone przez Wojskową Agencję Mieszkaniową przeciwko Wspólnocie Mieszkaniowej Nieruchomości. W wyroku nie zostało zawarte rozstrzygnięcie o kosztach procesu. Strona pozwana jest reprezentowana w postępowaniu sądowym przez radcę prawnego. Pozwana wystąpiła w piśmie procesowym z 13 października 2014 r. o uzupełnienie wyroku o orzeczenie w przedmiocie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

2. W postanowieniu z 15 października 2014 r., sygn. akt II C 863/14, które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 8 grudnia 2014 r., Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie zwrócił się z pytaniem prawnym, czy:

a) art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji;

b) rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, i ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie b – czy:

c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 oraz § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało wniesione na tle następującego stanu faktycznego i prawnego: Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie wyrokiem z 2 października 2014 r. uwzględnił w całości powództwo o zapłatę wytoczone przez spółkę z o.o. przeciwko szpitalowi dziecięcemu. Powódka, zastępowana w postępowaniu przez radcę prawnego, wystąpiła w piśmie procesowym z 8 października 2014 r. o uzupełnienie wyroku o rozstrzygnięcie o kosztach procesu, w tym o kosztach zastępstwa procesowego.

3. W postanowieniu z 3 czerwca 2014 r., sygn. akt II C 1352/13, które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 8 grudnia 2014 r., Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie zwrócił się z pytaniem prawnym, czy:

a) 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,

b) 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. 92 ust. 1 Konstytucji, i ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie b – czy:



c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 oraz § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało wniesione na tle następującego stanu faktycznego i prawnego: Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie wyrokiem z 8 maja 2014 r. oddalił powództwo o zapłatę wytoczone przez osobę prawną (Skarb Państwa) przeciwko osobie fizycznej, reprezentowanej w toku postępowania przez adwokata. W wyroku nie zawarto rozstrzygnięcia o kosztach procesu. Pozwany wystąpił w piśmie procesowym z 22 maja 2014 r. o uzupełnienie wyroku o rozstrzygnięcie o kosztach procesu.

4. W postanowieniu z 9 grudnia 2014 r., sygn. akt II C 1400/13, które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 8 stycznia 2015 r., Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie zwrócił się z pytaniem prawnym, czy:

a) art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, i ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie b – czy:

c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 oraz § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało wniesione na tle następującego stanu faktycznego i prawnego: Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie wyrokiem zaocznym z 16 października 2014 r. uwzględnił powództwo o zapłatę wytoczone przez osobę fizyczną pozwanemu – osobie fizycznej. Powód wystąpił w piśmie procesowym z 20 października 2014 r. o uzupełnienie wyroku o rozstrzygnięcie o kosztach procesu. W toku postępowania sądowego powód jest reprezentowany przez radcę prawnego.

5. W postanowieniu z 30 października 2014 r., sygn. akt II C 1153/10, które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 23 stycznia 2015 r., Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie zwrócił się z pytaniem prawnym, czy:

a) art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, i ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie b – czy:

c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało wniesione na tle następującego stanu faktycznego i prawnego. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie w wyroku z 13 października 2014 r. oddalił powództwo o zapłatę wytoczone przez wspólnotę mieszkaniową przeciwko spółce akcyjnej. Pozwana wystąpiła w piśmie procesowym z 15 października 2014 r. o uzupełnienie wyroku o rozstrzygnięcie o kosztach procesu, tj. o przyznanie pozwanej kosztów zastępstwa procesowego. W toku postępowania sądowego pozwana jest reprezentowana przez radcę prawnego.

6. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2014 r. (pytanie 1 i 2, oba z 15 października 2014 r. oraz pytanie 3 z 3 czerwca 2014 r.), z 15 stycznia 2015 r. (pytanie 4 z 9 grudnia 2014 r.) i 2 lutego 2015 r. (pytanie 5 z 30 października 2014 r.) – pytania prawne Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie zostały połączone do rozpoznania z uwagi na tożsamość przedmiotu zaskarżenia.

7. Pytające sądy – w tym samym składzie osobowym jednego sędziego – podniosły w istocie tożsame zarzuty i argumenty, mające przemawiać za niekonstytucyjnością zaskarżonych przepisów ustawy o radcach prawnych i prawa o adwokaturze, a ponadto rozporządzeń w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz w sprawie opłat za czynności adwokackie regulujących koszty zastępstwa procesowego.

Pytające sądy kwestionują przede wszystkim przepisy upoważniające do wydania rozporządzenia, to jest art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych oraz art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, którym zarzucają naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji. W ocenie pytających sądów, wytyczne zawarte w tych przepisach dotyczące określenia wysokości stawek minimalnych za czynności – odpowiednio radców prawnych i adwokatów – nie spełniają warunku szczególowości, czego wymaga art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jak podniosły sądy, wytyczne w postaci konieczności uwzględniania rodzaju i zawłości sprawy czy wymaganego nakładu pracy pełnomocnika mają „charakter wyjątkowo ogólnikowy”. Jak podkreślono w każdym z pytań prawnych, wyrażenia: „rodzaj sprawy”, „zawłość sprawy” i „wymagany nakład pracy” są w istocie równoważne, a usunięcie któregoś z nich nie wprowadziłoby żadnych zmian merytorycznych. Zdaniem sądów, „zawłość sprawy jest konsekwencją rodzaju sprawy, a od rodzaju sprawy uzależniony jest także wymagany nakład pracy”. Dowolna zaś zmiana obowiązujących stawek minimalnych przez Ministra Sprawiedliwości, w tym stawek znajdujących zastosowanie w niniejszych

sprawach, nie doprowadzi do sprzeczności tego rodzaju stawki (normy) z obowiązującymi wytycznymi. Na przykład zwiększenie lub zmniejszenie obowiązujących stawek nie prowadzi do ich sprzeczności z wytycznymi. Potwierdzać ma to ogólnikowy charakter wytycznych.

W ocenie pytających sądów, potwierdzenie zarzutu niekonstytucyjności upoważnienia do określenia stawki minimalnej (tj. art. 22<sup>5</sup> ust. 3 ustawy o radcach prawnych i art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze) oznaczać będzie niekonstytucyjność przepisów upoważniających do określenia wysokości opłat za czynności radców prawnych i opłat za czynności adwokackie, stanowiących podstawę do zasądzenia kosztów zastępstwa prawnego (art. 22<sup>5</sup> ust. 2 ustawy o radcach prawnych i art. 16 ust. 2 prawa o adwokaturze). Ponadto, w przepisach tych zostały – zdaniem pytających sądów – powtórzone te same ogólnikowe wytyczne mające zastosowanie do stawek minimalnych.

Niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji przepisów upoważniających prowadzi wprost do sprzeczności z tym wzorcem konstytucyjnym rozporządzeń wykonawczych wydanych na ich podstawie, tj. rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych i rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie.

W każdym z pytań prawnych sądy sformułowały także zarzuty alternatywne (na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie uznał dopuszczalności pytania prawnego co do całego rozporządzenia wykonawczego) wobec konkretnych przepisów rozporządzeń. Jak wskazano w pytaniach prawnych, niezgodność poszczególnych przepisów rozporządzeń z art. 92 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że zostały one wydane „w oparciu o blankietowe upoważnienia”. Zakwestionowane przepisy zawierają także regulacje wychodzące poza zakres udzielonego upoważnienia, a ich treść mogłaby ewentualnie – zdaniem sądów – stanowić raczej część wytycznych lub też element określonego zakresu regulacji wykonawczej. Rozporządzenia miały bowiem dotyczyć wyłącznie opłat w poszczególnych sprawach. Pytające sądy nie wykazują przy tym, na czym miałyby polegać wychodzenie poza zakres udzielonego upoważnienia.

8. W piśmie z 10 lutego 2015 r. stanowisko w sprawie pytań prawnych z 3 czerwca, 15 października i 9 grudnia 2014 r. zajął Minister Sprawiedliwości. Wniósł o uznanie, że art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych, rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, wytyczne zawarte w zaskarżonych przepisach upoważniających – wbrew stanowisku zawartemu w pytaniach prawnych – pozwalają określić szczegółowe kryteria, jakimi należy kierować się podczas określania wysokości stawek minimalnych i opłat za czynności zastępstwa procesowego. Stopień szczegółowości wytycznych jest dostosowany do rodzaju sprawy przekazanej do uregulowania w rozporządzeniu. Od przepisów, które mają mieć z założenia charakter generalny i abstrakcyjny, trudno wymagać kazuistycznego określenia wytycznych w sprawach dotyczących określenia opłat za czynności adwokackie i radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości.

Podstawową kategorią różnicującą jest rodzaj i zawilość sprawy, a w ramach tego powinien być uwzględniony nakład pracy pełnomocnika adwokata czy radcy prawnego. Wymaganie uwzględnienia rodzaju sprawy nie jest ogólną wytyczną, gdyż rodzaje spraw określa się na podstawie obowiązujących przepisów prawa materialnego i procesowego. Również stopień zawilości sprawy jest możliwy do oceny na podstawie dodatkowych kryteriów, jak np. wartość przedmiotu sprawy. Z kolei na podstawie akt sprawy można ocenić nakład pracy pełnomocnika.

Minister Sprawiedliwości skonkludował, że przepisy upoważniające są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a wydane na ich podstawie rozporządzenia realizują upoważnienia ustawowe. Różnorodność stosunków prawnych w zasadzie uniemożliwia ich całościową i pełną identyfikację na gruncie obowiązującego prawa. Stąd prawodawca posłużył się określeniami adekwatnymi w tym zakresie.

Ponadto, obowiązujące zasady wynagrodzeń za czynności adwokackie i radców prawnych starają się uwzględniać interesy zarówno pełnomocników, jak i obywateli, co pozostawiać ma w zgodzie z zasadą proporcjonalności.

9. W piśmie z 4 marca 2015 r. Minister Sprawiedliwości zajął stanowisko w sprawie pytania prawnego z 30 października 2014 r. Z uwagi na to, że pytanie to jest tożsame z pozostałymi pytaniami rozpoznawanymi łącznie pod sygnaturą P 68/14, stanowisko Ministra Sprawiedliwości w piśmie z 10 lutego 2015 r. pozostaje w pełni aktualne.

10. W piśmie z 25 maja 2015 r. stanowisko przedstawił Prokurator Generalny, który wniósł o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie 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) wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Prokurator Generalny przede wszystkim dokonał analizy pytań prawnych z punktu widzenia spełnienia przez nie przesłanek skuteczności ich przedstawienia (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. Wskazał przy tym, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie akcentował to, iż będąc organem działającym na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), ma kompetencję w zakresie oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Przeciwny pogląd, jaki w tej mierze prezentuje pytający sąd, nie znajduje oparcia w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który – nie kwestionując, że w pierwszej kolejności to sąd powinien określić zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy – zastrzega dla siebie możliwość kontroli prawidłowości stanowiska pytającego sądu w tej kwestii.

10.1. Odnosząc się do zarzutów niekonstytucyjności całych aktów wykonawczych, Prokurator Generalny zauważył, że pytające sądy nie uzasadniły, że inne niż § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz inne niż § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1, § 6 pkt 6, § 10 ust. 1 pkt 1 w związku z § 5 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych przepisy tych aktów wykonawczych będą miały (i w jaki sposób) wpływ na rozstrzygnięcie toczących się przed nim spraw, co stanowi niezbędny warunek rozpoznania pytań prawnych. Pytające sądy, w żadnej ze spraw będących podstawą łącznie rozpoznawanych pytań prawnych nie będą orzekały na podstawie zakwestionowanych rozporządzeń w całości, lecz jedynie w oparciu o niektóre ich przepisy, wskazane zresztą jako odrębne – „ewentualne” przedmioty kontroli konstytucyjności.

Z tego względu postępowanie w zakresie kontroli zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Pytania prawne w zakresie pozostałych, zakwestionowanych w nich przepisów, spełniają – zdaniem Prokuratora Generalnego – przesłankę funkcjonalną, w odniesieniu zarówno do szczegółowych unormowań zawartych w rozporządzeniach, jak i art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze oraz art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych.

10.2. Przed przystąpieniem jednak do merytorycznej analizy zgodności zarzutów przedstawionych w pytaniach prawnych, zdaniem Prokuratora Generalnego, należy rozważyć, czy pytanie prawne spełnia warunek określony w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, zgodnie z którym pytanie prawne, poza spełnieniem wymagań dotyczących pism procesowych, powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. 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 Trybunału Konstytucyjnego. Skoro bowiem 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 zaś nie powoła przekonywających motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał Konstytucyjny musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli.

Ponadto, zgodnie z art. 66 ustawy o TK, Trybunał jest związany treścią oraz granicami rozpatrywanego pytania prawnego. Wyręczenie pytającego sądu w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych w pytaniu prawnym wątpliwości byłoby wyjściem poza granice określone w pytaniu prawnym, a także naruszeniem zasady kontradyktoryjności postępowania. Jak podkreśla Prokurator Generalny, w ślad za orzecznictwem TK, przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie; argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być argumentami „nadającymi się” do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny, w tym sensie, że nie można tego warunku uznać za spełniony, jeżeli wszystkie zarzuty wobec zakwestionowanej regulacji na tle danego wzorca wykraczają poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego.

Poprzestanie przez pytające sądy na stwierdzeniu „ogólnikowości wytycznych”, nawet z wyjaśnieniem, dlaczego sąd uznaje je za „ogólnikowe”, jest niewystarczające do obalenia domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów. 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 adwokackie i radców prawnych jest materia ustawową, która nie może być przekazana do rozporządzenia w takim zakresie, jak to uczynił ustawodawca w zakwestionowanych przepisach.

Należy stwierdzić, że uzasadnienia zarzutów sformułowanych w pytaniach prawnych wobec art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze oraz wobec art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych nie spełniają warunku określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Sprowadzają się wyłącznie do tezy, że wytyczne dla Ministra Sprawiedliwości co do sposobu regulacji powierzonej materii, ujęte w wyrażonych w zaskarżonych przepisach upoważnieniach, oparte są na ogólnikowych pojęciach [rodzaj i zawiałość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata

(radcy prawnego)], które nie wprowadzają żadnych weryfikowalnych warunków. Pytające sądy wskazują również, że są one równoważne i mogą być używane zamiennie.

10.3. W ocenie Prokuratora Generalnego, brak stosownego do treści art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK uzasadnienia odnosi się także, zarówno do zaskarżonych § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie, jak i § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1, § 6 pkt 6, § 10 ust. 1 pkt 1 w związku z § 5 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych. Pytające sądy, we wszystkich pytaniach prawnych, poprzestały na tożsamym sformułowaniu wniosków o ich niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji jako konsekwencji niezgodności z tym wzorcem upoważnień ustawowych.

Uzasadnienia pytań prawnych mają więc wyłącznie charakter deskryptywny i charakter oceny (w tym sensie, że zaskarżone regulacje oceniono jako niezgodne z powołanymi wzorcami kontroli) i zawierają – w omawianym zakresie – głównie twierdzenia aprioryczne, brak w nich natomiast elementu analitycznego i argumentacyjnego, co winno być właśnie istotą tej części pisma procesowego, jakim jest pytanie prawne.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu pytaniach prawnych, pytające sądy, rozstrzygając zawiśle przed nimi sprawy co do *meritum*, w żadnej z nich nie wydały rozstrzygnięcia odnośnie do kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego. W każdej ze spraw profesjonalni pełnomocnicy procesowi strony wygrywającej wnieśli o uzupełnienie wyroku w części dotyczącej rozstrzygnięcia o kosztach postępowania, w tym o kosztach zastępstwa prawnego.

Rozpatrywane w niniejszej sprawie pytania prawne są kolejnymi pytaniami prawnymi Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, przedstawionymi co prawda już nie na tle tych samych spraw, jak to miało miejsce np. w postępowaniach przed TK o sygn.: P 23/14, P 24/14 czy P 26/14, ale dotyczącymi tych samych lub takich samych przepisów (por. postanowienia: z 10 marca 2015 r., sygn.. P 23/14, niepublikowane; z 26 maja 2015 r., sygn.. P 24/14, niepublikowane; z 18 grudnia 2014 r., sygn.. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130). We wszystkich tych – dotychczas rozpoznanych – pytaniach Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie spełniają one przesłanki funkcjonalnej, a także innych przesłanek warunkujących dopuszczalność rozpoznania merytorycznego. Jakkolwiek spełnienie przesłanek podmiotowej i przedmiotowej nie budziło w żadnej z wcześniejszych spraw ani nie budzi w niniejszym wypadku wątpliwości, to szczegółowego wyjaśnienia wymagało spełnienie pozostałych przesłanek warunkujących dopuszczalność przedstawienia i merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

1.1. W postanowieniach z 10 grudnia 2014 r., sygn. P 27/14 (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 126) oraz sygn. P 24/14, w sprawach zainicjowanych 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 przedstawienia 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 przedstawiającym 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 przedstawiającego 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.

1.2. Z analizy uzasadnień pytań prawnych wynika, że sądy nie spełniły wymagania określonego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK. Sądy w ogóle nie odniosły się do kwestii, w jaki sposób odpowiedź na postawione Trybunałowi pytania prawne wpłynie na rozstrzygnięcia sądów w sprawach, w związku z którymi wystąpiły do Trybunału.

Na sądzie spoczywa szczególnie obowiązek uprawdopodobnienia, w jaki sposób odpowiedź na postawione Trybunałowi pytanie prawne wpłynie na rozstrzygnięcie sądu w sprawie. Pytanie prawne jest bowiem środkiem kontroli konstytucyjności inicjowanym na tle konkretnej sprawy toczącej się przed sądem. Art. 193 Konstytucji wyklucza inicjowanie przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności lub przedstawianie pytań prawnych zmierzających w istocie do uzyskania wykładni zakwestionowanego przepisu. Pytanie prawne nie może być traktowane przez sąd jako „okazja” do rozstrzygnięcia przez Trybunał kwestii, które mogą być przydatne także dopiero w przyszłych postępowaniach przed tym sądem.

2. Zakwestionowane w pytaniach prawnych przepisy upoważniające mają następujące brzmienie:

– art. 22<sup>5</sup> ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 637, ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych): „Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat za czynności radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego, 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 zawartością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy radcy prawnego”;

– art. 22<sup>5</sup> ust. 3 ustawy o radcach prawnych: „Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności radców prawnych, o których mowa w ust. 1, mając na względzie rodzaj i zawartość sprawy oraz wymagany nakład pracy radcy prawnego”;

– art. 16 ust. 2 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): „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 zawartością 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 zawartość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata”.

Sądy wskazują, że z analizowanych przepisów upoważniających wynika, iż w celu zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego „konieczne jest ustalenie w pierwszej kolejności wysokości stawek minimalnych, a więc stawek, które dotyczą treści umów cywilnoprawnych zawieranych przez radcę prawnego [adwokata] z jego klientem, a następnie – w oparciu o te stawki – właściwe miało stać się ustalenie stawek opłat za czynności radcy prawnego [adwokata] w postępowaniu sądowym”. Potwierdzenie wadliwości któregośkolwiek z ustanowionych upoważnień (dotyczącego stawki minimalnej wynagrodzenia lub odnoszącego się do opłat za czynności podejmowane przed sądem) prowadzi do niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem pytających sądów, upoważnia to sądy do zakwestionowania obydwu rozporządzeń, a także przepisów, na podstawie których te akty wykonawcze wydano.

3. Jeśli chodzi o przepisy upoważniające, tj. art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych oraz art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, zarzut ich niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji sądy oparły na stwierdzeniu, że przepisy te mają charakter blankietowy, zawierając ogólnikowe pojęcia. Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał już pytanie prawne tego samego składu Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie dotyczące m.in. art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych oraz art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, w którym sformułowano taki sam zarzut blankietowości upoważnienia oparty na tożsamym uzasadnieniu. Uznał wówczas, że sąd nie wypełnił między innymi wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. W uzasadnieniu postanowienia z 18 grudnia 2014 r. (sygn. P 26/14) Trybunał wskazał, jak powinien być skonstruowany – z punktu widzenia wymagań zawartych w 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, zawartość 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 radców prawnych i adwokatów jest materia ustawową, która nie może być przekazana do rozporządzenia w takim zakresie, jak to uczynił ustawodawca w art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych oraz 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. P 23/14 oraz w postanowieniu z 26 maja 2015 r. sygn. P 24/14.

Skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90).

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie stwierdził, że poglądy prawne Trybunału wyrażone w uzasadnieniu przytoczonych wyżej postanowień są aktualne także w odniesieniu do obecnie rozpatrywanych pytań prawnych. Ponieważ zarzuty niezgodności art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych oraz art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze z art. 92 ust. 1 Konstytucji były identyczne, także jeśli chodzi o ich uzasadnienie, należy stwierdzić, że sąd nie spełnił wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK w zakresie dotyczącym obu przepisów upoważniających.

#### 4. Zakwestionowane w pytaniach prawnych rozporządzenia.

4.1. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 490; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych), wydane na podstawie art. 22<sup>3</sup> ust. 2 i zakwestionowanego art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych określa: 1) opłaty za czynności radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości (rozdział 2 rozporządzenia), 2) stawki minimalne opłat za czynności radców prawnych (rozdział 3 i 4) oraz 3) szczegółowe zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (rozdział 5).

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), wydane na podstawie zakwestionowanego art. 16 ust. 2 i 3 oraz na podstawie 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 (rozdział 3, 4 i 5) oraz 3) szczegółowe zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (rozdział 6).

4.2. Formułując zarzuty wobec przepisów upoważniających, zawartych w ustawie o radcach prawnych i w prawie o adwokaturze, oraz wydanych na ich podstawie rozporządzeń (lub ewentualnie konkretnych przepisów w nich zamieszczonych – tj. § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 6, § 10 ust. 1 pkt 1 w związku z § 5 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie), sądy stwierdzają, że przepisy upoważniające mają charakter blankietowy, a to oznacza także niekonstytucyjność opartych na nich przepisów wykonawczych. Zdaniem pytających sądów, użyte w przepisach upoważniających określenia „rodzaj i zawilość sprawy oraz wymagany nakład pracy” mają charakter „ogólnikowy”, a wykładnia każdej z tych wytycznych „nie wprowadza żadnych dodatkowych, weryfikowalnych warunków”; „[u]sunięcie którejkolwiek z wytycznych nie prowadziło by w istocie do jakiegokolwiek merytorycznej, istotnej zmiany. (...) Jakakolwiek dowolna zmiana obowiązujących stawek, w tym stawek znajdujących zastosowanie w przedmiotowej sprawie nie doprowadzi do sprzeczności tego rodzaju stawki (normy) z obowiązującymi wytycznymi”. Wytyczne dotyczące określenia stawek minimalnych zawarte w obowiązujących przepisach nie spełniają warunku szczegółowości wymaganego w art. 92 ust. 1 Konstytucji. To znaczy, że sądy kwestionują przede wszystkim przepisy upoważniające jako blankietowe; akty wykonawcze mają być dotknięte niekonstytucyjnością jako oparte na wadliwej podstawie ustawowej.

4.3. Badając dopuszczalność pytań prawnych w tej części, należy zauważyć, że sąd rozpoznaje wniosek radcy prawnego (adwokata) o przyznanie mu kosztów zastępstwa prawnego. Zgodnie z rozporządzeniami w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz w sprawie opłat za czynności adwokackie, zasądzając opłatę za czynności radcy prawnego (adwokata) z tytułu zastępstwa prawnego, sąd bierze pod uwagę niezbędny nakład pracy pełnomocnika, a także charakter sprawy i wkład pracy pełnomocnika w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia (§ 2 ust. 1). Podstawę zasądzenia opłaty, o której mowa ust. 1, stanowią stawki minimalne określone w rozdziałach 3-4 (adwokaci – rozdziały 3-5). Opłata ta nie może być wyższa niż sześciokrotna stawka minimalna ani przekraczać wartości przedmiotu sprawy (§ 2 ust. 2). Wysokość stawki minimalnej zależy od wartości przedmiotu sprawy lub jej rodzaju, a w postępowaniu egzekucyjnym – od wartości egzekwowanego roszczenia (§ 4 ust. 1). Stawki minimalne wynoszą przy wartości przedmiotu sprawy: powyżej 50 000 zł do 200 000 zł – 3 600 zł (§ 6 pkt 6).

Rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych przewiduje, że stawki minimalne za prowadzenie spraw o uchylenie uchwały organu wynoszą – 180 zł (§ 10 ust. 1 pkt 1). Wysokość stawek minimalnych w sprawach nieokreślonych w rozporządzeniu ustala się, przyjmując za podstawę stawkę w sprawach o najbardziej zbliżonym rodzaju (§ 5).

4.4. Mając na uwadze przesłankę funkcjonalną, należało ponownie stwierdzić, że co do zasady sąd był uprawniony do przedstawienia pytań prawnych o konstytucyjność (legalność) tych właśnie przepisów aktów wykonawczych, również 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 uzasadnieniu pytań prawnych sąd nie formułuje żadnych zarzutów wobec treści innych przepisów aktów wykonawczych niż § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 6, § 10 ust. 1 pkt 1 w związku z § 5 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie. Tym bardziej sąd nie wykazał, że rozstrzygnięcie Trybunału dotyczące konstytucyjności pozostałych przepisów wykonawczych (innych niż wymienione w pytaniach) miałyby wpływ na rozstrzygnięcie spraw w przedmiocie wniosków pełnomocników procesowych o uzupełnienie wyroków w części dotyczącej rozstrzygnięcia o kosztach procesu, w tym kosztach zastępstwa procesowego. Trybunał dodatkowo zaznaczył, że założenie, z którego wyszły sądy, 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 kontroli konstytucyjności obydwu rozporządzeń w całości pytania prawne nie spełniają przesłanki funkcjonalnej (art. 32 ust. 3 ustawy o TK), a nadto wymagania określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – sądy nie sformułowały i nie uzasadniły zarzutów niekonstytucyjności z powołaniem dowodów na ich poparcie.

4.5. Podobnie pytania prawne nie spełniają wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK w zakresie dotyczącym zakwestionowanych poszczególnych przepisów rozporządzeń, tj. § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 6, § 10 ust. 1 pkt 1 w związku z § 5 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie. Zarzuty sformułowane wobec tych przepisów mają charakter zarzutów ewentualnych, na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do kontroli zakwestionowanych rozporządzeń w całości. Sądy wskazują, że ich uzasadnienie jest takie samo jak w odniesieniu do zakwestionowanych przepisów ustawy o radcach prawnych i prawa o adwokaturze, a także że wskazane przepisy rozporządzenia „znajdą zastosowanie w przedmiotowej sprawie”.

Ponieważ pytające sądy w żadnym z rozpoznawanych pytań prawnych nie uzasadniły postawionych zarzutów ani nie powołały dowodów na ich poparcie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie zostały spełnione wymagania formalne określone w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

Z tych względów postępowanie w zakresie kontroli całości rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie, a także zakwestionowanych poszczególnych przepisów tych rozporządzeń, podlega umorzeniu.

5. 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 wymagało uwzględnienia także okoliczności, które Trybunał brał pod uwagę, umarzając postępowania wszczęte na podstawie pytań prawnych tego samego sądu w sprawach sądowych, w których pytania prawne

dotyczyły tych samych przepisów co zakwestionowane w pytaniach prawnych rozpoznawanych w niniejszym postępowaniu.

Zakwestionowane rozporządzenia w całości oraz ich przepisy: § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie, były przedmiotem połączonych pytań prawnych rozpoznawanych pod sygn. P 26/14. Podobnie przepisy upoważniające, tj. art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych oraz art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze były przedmiotem pytań prawnych skierowanych do Trybunału w sprawach o sygn.: P 23/14, P 24/14 i P 26/14. W każdej z tych spraw postępowanie zostało umorzone z tych samych powodów i z taką samą argumentacją, jak w niniejszym postępowaniu.

6. 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 na tle takich samych spraw sądowych lub w takich samych sytuacjach procesowych, lub też z zastosowaniem tych samych przepisów prawa. Sąd w istocie nadal dostatecznie nie wyjaśnił, w jaki sposób odpowiedź na postawione pytanie wpłynie na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą wystąpił do Trybunału. Trybunał po raz kolejny podkreślił, 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. Niespełnienie którejs z przesłanek kontroli w trybie pytania prawnego stanowi przeszkodę formalną w prowadzeniu merytorycznego badania konstytucyjności zaskarżonych norm. Powstaje więc konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. np. postanowienie TK z 3 marca 2009 r., sygn. P 63/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31).

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.

7. 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.



## 94

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 24 czerwca 2015 r.  
**Sygn. akt P 15/14****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący  
Mirosław Granat – sprawozdawca  
Wojciech Hermeliński  
Leon Kieres  
Marek Kotlinowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 czerwca 2015 r., połączonych:

1) trzech pytań prawnych Sądu Rejonowego w Tomaszowie Mazowieckim „o stwierdzenie zgodności art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. (...) Nr 201, poz. 1540) z art. 2 i 7 Konstytucji RP oraz z art. 20 i 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w kontekście czy naruszenie wynikające z dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2006 roku (Dz. U. L.386, s. 81) obowiązku notyfikacji przepisów technicznych a to art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych ma charakter naruszenia trybu ustawodawczego, który powoduje brak możliwości stosowania tego przepisu”,

2) pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie „czy 14 ust. 1 ustawy z dnia 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. (...) Nr 201, poz. 1540), uchwalony jako przepis techniczny z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22.06.1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego – jest zgodny z wynikającym z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nakazem przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji oraz czy jest zgodny z wynikającym z art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nakazem bezpośredniego stosowania prawa Unii Europejskiej i zapewnieniem skuteczności tego prawa oraz czy jest zgodny z wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, oraz czy jest zgodny z art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, iż Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”,

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 Tomaszowie Mazowieckim postanowieniami z 19 lutego 2014 r. (sygn. akt II K 121/13); 21 lutego 2014 r. (sygn. akt II K 397/13) i 6 czerwca 2014 r. (sygn. akt II K 802/13) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi, czy 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) jest zgodny z art. 2 i art. 7 oraz z art. 20 i 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w kontekście 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; dalej dyrektywa 98/34/WE) obowiązku notyfikacji przepisów technicznych, które ma charakter naruszenia trybu ustawodawczego.

Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie postanowieniem z 11 czerwca 2014 r. (sygn. akt II K 787/13/S) zwrócił się do Trybunału z pytaniem prawnym, czy art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych uchwalony jako przepis techniczny z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE jest zgodny z

- wynikającym z art. 2 Konstytucji nakazem przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji,
- wynikającym z art. 91 ust. 3 Konstytucji nakazem bezpośredniego stosowania prawa Unii Europejskiej i zapewnieniem skuteczności tego prawa,
- wynikającą z art. 7 Konstytucji zasadą, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, oraz czy jest zgodny z art. 9 Konstytucji, iż Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego w związku z art. 9 Konstytucji.

1.1. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 16 maja 2014 r., 25 lipca 2014 r. i 31 lipca 2014 r., pytania prawne 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.).

1.2.1. Sąd Rejonowy w Tomaszowie Mazowieckim, odwołując się do art. 2, art. 7, art. 9 i art. 90 ust. 1 Konstytucji zwrócił uwagę, że proces uchwalania każdej ustawy powinien być przeprowadzony w zgodzie z przepisami prawa krajowego oraz wiążącego prawa międzynarodowego. Niedochowanie obowiązku notyfikacji ustawy o grach hazardowych stanowi przejaw naruszenia zasad rzetelnej procedury ustawodawczej i legalizmu. Obowiązek dokonania notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej jest istotnym elementem procedury ustawodawczej, którego naruszenie może być kwestionowane jako naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego, o którym może orzec Trybunał Konstytucyjny.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, sąd pytający wskazał, że kwestionowana regulacja ograniczyła wolność działalności gospodarczej. Wprowadzenie bezwzględnego zakazu urządzania gier poza kasynami nie było niezbędne dla ochrony ważnego interesu publicznego.

1.2.2. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie podkreślił, że brak notyfikacji na etapie stanowienia prawa stwarza zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa prawnego takich jak pewność prawa, zaufanie obywateli do prawa i ochrona wolności i praw człowieka.

Zdaniem sądu w wypadku kwestionowanego przepisu doszło do naruszenia obowiązku notyfikacji, który ma zapobiegać uchwalaniu przepisów krajowych sprzecznych z prawem unijnym.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „Každy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Unormowanie to znajduje swoje odzwierciedlenie również w art. 3 i art. 32 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 wskazują warunki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wyjaśniał 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, zobowiązując Trybunał do umorzenia postępowania (zob. np. wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43, cz. III, pkt 1). Niezależnie od wymagań o charakterze szczegółowym, właściwych dla pytań prawnych, każdy wniosek, pytanie prawne czy skarga konstytucyjna powinny spełniać podstawowe wymagania formalne pism procesowych przewidziane w art. 32 ust. 1 ustawy o TK. Należą do nich m.in. sformułowanie zarzutu niezgodności zakwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (pkt 3) oraz uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (pkt 4).

2. Trybunał 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 Tomaszowie Mazowieckim i Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie, został już rozstrzygnięty przez TK w wyroku pełnego składu z 11 marca 2015 r. (sygn. P 4/14, Dz. U. poz. 369).

2.1. W wyroku tym Trybunał stwierdził zgodność m.in. art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540; dalej: ustawa o grach hazardowych) 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. TK wyjaśnił, 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”. 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. (...) 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”.

2.2. W wyroku o sygn. P 4/14 Trybunał stwierdził również, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej wprowadzone w art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych spełnia formalną i materialną przesłankę ograniczenia, o których mowa w art. 22 Konstytucji. Wymóg, aby prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach, w tym o niskich wygranych, odbywało się jedynie w kasynach gry, jest wprowadzony w ustawie i uzasadniony „ważnym interesem publicznym”, w rozumieniu art. 22 Konstytucji.

Trybunał stwierdził, że „wprowadzone ograniczenie wolności działalności w zakresie urządzania gier na wszelkich automatach wyłącznie w kasynach gier nie tylko służy zamierzonemu celowi, ale jest też niezbędne dla ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu oraz dla zwiększenia kontroli państwa nad tą sferą, stwarzającą liczne zagrożenia. (...) Trybunał uznał, że kwestionowane przepisy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych przechodzą pomyślnie test proporcjonalności, wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

3. 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 stwierdza zatem, że problem, z którym do TK 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 Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 95

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 24 czerwca 2015 r.  
**Sygn. akt P 31/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Leon Kieres – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Zbigniew Cieślak  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Miroslaw Granat – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 czerwca 2015 r., połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Nowym Dworze Mazowieckim, czy:

„art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. nr 201 poz. 1540 ze zm.) 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”,

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 Nowym Dworze Mazowieckim postanowieniami z: 19 maja 2014 r. (sygn. akt II K 415/13), 1 lipca 2014 r. (sygn. akt II K 109/13 i sygn. akt II K 724/12) oraz 3 grudnia 2014 r. (sygn. akt II K 146/14) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi, czy art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa 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; dalej: dyrektywa 98/34/WE) obowiązku notyfikacji przepisów technicznych przez Komisję Europejską.

1.1. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 1 września 2014 r. i 20 marca 2015 r., pytania prawne 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.).

Pytający sąd wskazał, że zgodność części przepisów ustawy o grach hazardowych była przedmiotem badania Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). TSUE uznał art. 14 ustawy o grach hazardowych za przepis techniczny, którego wprowadzenie do prawa krajowego jest możliwe tylko po przeprowadzeniu odpowiedniej procedury. Polski ustawodawca takiej procedury nie przeprowadził.

Przepisy, co do których nie dopełniono obowiązku notyfikacji, nie mogą być stosowane przez organy administracji i sądy. Jednocześnie powołując się na stanowisko Sądu Najwyższego, pytający sąd uznał, że konsekwencja naruszenia obowiązku notyfikacji w postaci usunięcia go z krajowego porządku prawnego nie wynika z żadnego wyraźnego przepisu dyrektywy 98/34/WE ani z przepisów traktatowych. TSUE nie może dokonywać wykładni przepisów prawa krajowego ani stwierdzać ich obowiązań, nawet jeśli to prawo zostało ustanowione, by wykonać zobowiązania unijne.

W ocenie pytającego sądu obowiązek notyfikacji projektu regulacji zawierających przepisy techniczne jest elementem konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Wada postępowania legislacyjnego w tym zakresie przesądza o niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji.

## 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 w swoim orzecznictwie wielokrotnie objaśniał znaczenie tych przesłanek dla postępowania przed sądem konstytucyjnym (zob. postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, cz. II, pkt 1 niepublikowane i przywołane tam orzecznictwo). Ze wskazanych wyżej przepisów Konstytucji i ustawy o TK wynika, że dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest spełnienie trzech przesłanek: 1) z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa); 2) przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą, a zarazem będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie; sąd może wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa bądź zamierza rozważyć przy rozstrzyganiu sprawy (przesłanka przedmiotowa); 3) między orzeczeniem Trybunału (czyli odpowiedzią na pytanie prawne sądu) a rozstrzygnięciem sprawy zawieszę przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym. Kontrola konstytucyjności inicjowana pytaniem prawnym jest bowiem ściśle powiązana z konkretną sprawą zawieszę przed sądem występującym z pytaniem prawnym. Sąd występujący z pytaniem prawnym jest przy tym zobowiązany wskazać, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie postawiono (art. 32 ust. 3 ustawy o TK). Trybunał ma równocześnie kompetencję do oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W razie niespełnienia lub niewykazania spełnienia tej przesłanki postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Zaliczają się do nich m.in.:

- zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (*ne bis in idem, res iudicata*), będący następstwem prawomocności orzeczeń Trybunału (art. 190 ust. 1 Konstytucji),
- niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, gdyż to nie należy do konstytucyjnej kognicji Trybunału,
- niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie, uregulowanych w szczególności w art. 32 ust. 1 ustawy o TK.

Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi po stronie Trybunału obowiązek umorzenia postępowania.

3. Trybunał 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 pytające sądy, został już 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 zgodność m.in. art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych) z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji. Trybunał uznał, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa 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; dalej: dyrektywa 98/34/WE), nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Żaden z przepisów konstytucyjnych nie odnosi się bowiem do tej kwestii. Z tego wynika, że 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 zauważył również, 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. (...) 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”.

4. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał umarza postępowanie, jeśli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. W świetle orzecznictwa TK uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności zakwestionowanej normy prawnej z punktu widzenia tych samych wzorców kontroli, co do zasady, oznacza zbędność wydania wyroku z uwagi na zakaz *ne bis in idem*. Trybunał stwierdza zatem, że problem, z którym do TK zwrócił się sąd 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 Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 96

### **POSTANOWIENIE** z dnia 24 czerwca 2015 r. **Sygn. akt P 75/14**

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

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirosław Granat – sprawozdawca  
Wojciech Hermeliński  
Leon Kieres,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 czerwca 2015 r., połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Olsztynie:

„czy przepis art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych, uchwalonej bez przedstawienia przez Państwo Polskie w Komisji Europejskiej w ramach procedury notyfikacyjnej wynikającej z art. 1 ust. 11 dyrektywy 98/34/WE parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. (Dz. U. L 204, s. 37) są zgodne z

1. Art. 2 Konstytucji RP tj.

– zasadą demokratycznego państwa prawnego zaufania obywatela do państwa i prawa oraz z zasadą racjonalności działań ustawodawcy  
– zasadą winy jako podstawy odpowiedzialności  
– zasadą poprawnej legislacji

2. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP tj.

– zasadą proporcjonalności

3. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP tj.

– zasadą równości oraz sprawiedliwości społecznej”,

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

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

## UZASADNIENIE

## I

1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły cztery pytania prawne Sądu Rejonowego w Olsztynie (postanowienia z: 11 grudnia 2014 r., sygn. akt II K 958/14; 11 grudnia 2014 r., sygn. akt II K 1055/14; 15 grudnia 2014 r., sygn. akt II K 636/14, 15 grudnia 2014 r., sygn. akt II K 1124/14), o zbadanie, 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.; dalej: ustawa o grach hazardowych) są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Z uwagi na tożsamość przedmiotu pytań prawnych Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził ich łączne rozpoznanie zarządzeniem z 23 grudnia 2014 r.

1.2. Pytania prawne sformułowano na tle podobnego stanu faktycznego i prawnego.

1.2.1. Przed pytającymi sądami toczą się sprawy karne skarbowe, zainicjowane aktami oskarżenia wniesionymi przez Urząd Celný w Olsztynie, w których osobom fizycznym zarzucono urządzenie gier hazardowych na automatach bez wymaganego zezwolenia i w miejscu do tego nieprzeznaczonym, wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych, to jest popełnienie czynu zabronionego określonego w art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.). Jak wyjaśnił w aktach oskarżenia Urząd Celný w Olsztynie, w toku eksperymentu procesowego wykazano, że gry oferowane na kontrolowanych automatach są grami zawierającymi element losowości, a uzyskiwany wynik pozostaje niezależny od zdolności grającego. Automaty te są nadto przystosowane do wypłaty wygranych pieniężnych. W świetle stanowiska oskarżyciela, popartego opinią biegłego, gry na automatach znajdujących się w kontrolowanych lokalach odpowiadały ustawowej definicji gry hazardowej w rozumieniu art. 2 ust. 3 ustawy o grach hazardowych. Tego rodzaju gry – w związku z treścią art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych – mogą być organizowane w kasynie gry, prowadzonym na podstawie koncesji. W stanach faktycznych każdej ze spraw gry były organizowane poza kasynem gry i bez wymaganej koncesji. Okoliczność ta była bezsporna. Doszło zatem do popełnienia czynu zabronionego, o którym mowa w art. 107 § 1 k.k.s.

1.2.2. Pytające sądy wyjaśniły, że przepis będący podstawą prawną rozstrzygnięcia w sprawie, to jest art. 107 § 1 k.k.s., zawiera blankietową dyspozycję penalizującą urządzenie gier na automatach „wbrew przepisom ustawy”. W rozpoznawanych przez pytające sądy sprawach zasady prowadzenia takich gier określają przede wszystkim art. 14 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Dlatego – zdaniem pytającego sądu – wyeliminowanie z obrotu prawnego zakwestionowanych przepisów wpłynie na rozstrzygnięcie sprawy. Ustalenia co do obowiązywania kwestionowanego przepisu będą miały wpływ na możliwość przypisania oskarżonym sprawstwa i winy za popełniony czyn, a tym samym odpowiedzialności za czyn określony w art. 107 § 1 k.k.s.

1.3. Pytające sądy odniosły się do istniejących w orzecznictwie wątpliwości co do zgodności art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z Konstytucją. Podzieliły przy tym stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w postanowieniu z 28 listopada 2013 r. o sygn. akt I KZP 15/13. Ich zdaniem zaskarżone przepisy mają charakter przepisów technicznych, podlegających obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej na podstawie art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37). Naruszenie obowiązku notyfikacji tych przepisów Komisji Europejskiej oznacza naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Pytające sądy poparły w tym zakresie argumentację przedstawioną przez Sąd Rejonowy w Olsztynie II Wydział Karny w pytaniu prawnym z 19 maja 2014 r. na tle sprawy o sygn. akt II K 914/13 (rozpoznawana przez TK pod sygn. P 22/14).

1.3.1. W ocenie pytających sądów niedokonanie notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych naruszyło normy wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Stosowanie tych przepisów wobec

obywateli należałoby uznać za naruszające wymagania demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Pytające sądy zwróciły ponadto uwagę, że skutki braku notyfikacji są ujmowane niejednolicie w orzecznictwie sądowym i doktrynie. Sytuacja ta rodzi niepewność adresatów co do obowiązującego prawa, a przez to narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

1.3.2. Zdaniem pytających sądów brak notyfikacji wpływa również na kwestię oceny popełnienia czynu zabronionego i możliwości przypisania winy. Po pierwsze, niejednolitość sposobu stosowania prawa przez sądy i pozostałe organy państwa w zakresie skutków braku notyfikacji zakwestionowanych przepisów oznacza, że trudno jest przypisać sprawcy czynu zabronionego winę, a tym samym wyegzekwować jego odpowiedzialność karną skarbową. Po drugie zaś, brak notyfikacji przepisów określających warunki urządzania gier na automatach może oznaczać, że przepisy te nie obowiązują i w konsekwencji nie mogą stanowić podstawy rozstrzygnięć o odpowiedzialności prawnej jednostek. Nie jest zatem możliwe przypisanie oskarżonym winy, a nawet uznanie, że dopuścili się czynu zabronionego. Skoro art. 107 § 1 k.k.s. penalizuje czyn polegający na prowadzeniu gier na automatach „wbrew przepisom ustawy”, a warunki prowadzenia takich gier określają art. 14 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych uchwalone z naruszeniem obowiązku notyfikacji, to urządzanie gier na automatach poza kasynem i bez koncesji nie może być uznane za czyn zabroniony przez prawo.

1.3.3. Rozbieżność w zakresie praktyki orzeczniczej prowadzi do sytuacji, w której w niektórych częściach kraju podmioty są pociągane do odpowiedzialności karnej, w innych zaś są od tej odpowiedzialności zwalniane. Naruszać ma to nie tylko zasady państwa prawa (art. 2 Konstytucji), ale również zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

1.3.4. Pytające sądy sformułowały też zarzut nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej. Choć w *petitum* pytań prawnych wskazały jedynie art. 31 ust. 3 Konstytucji, to z uzasadnienia wynika powiązanie tego przepisu z art. 20 i art. 22 Konstytucji, wyrażającymi wolność działalności gospodarczej i warunki jej ograniczania. Jak podkreśliły pytające sądy, odwołując się do wyroku pełnego składu TK z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 74), pojęcie „ważnego interesu publicznego” jest pojemniejsze, niż przesłanki ograniczeń przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca w szerszym zakresie może ingerować w wolność gospodarczą, aniżeli w pozostałe wolności i prawa konstytucyjne. Niemniej jednak szerszy margines swobody ustawodawcy musi być równoważony większym rygoryzmem formalnym. Jednym z wymagań formalnych, których naruszenie powinno być surowo oceniane przez Trybunał – zdaniem pytających sądów – jest dochowanie obowiązku notyfikacji projektu przepisów Komisji Europejskiej.

Dodatkowo, obowiązek uzyskania koncesji oraz prowadzenia gry na automatach tylko w kasynach i wyłącznie po uzyskaniu koncesji, gdy wygraną jest bezpłatne przedłużenie gry lub nowa gra, jest nadmierną i nieproporcjonalną ingerencją w wolność działalności gospodarczej. Tego rodzaju gry mają bowiem charakter „czysto rozrywkowy”, podobny do gry na innych urządzeniach elektronicznych, jak np. komputerach czy tabletach. Nie można więc twierdzić, że takie ograniczenie realizuje „ważny interes publiczny” i faktycznie służy ochronie społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu. Nawet jeżeli przyjęte w art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych rozwiązanie realizuje jakiś ważny interes publiczny, to wprowadzone ograniczenie – zdaniem pytających sądów – jest nadmierne. W ich ocenie, kontrolę nad rynkiem gier na automatach można sprawować przy pomocy mniej dolegliwych dla jednostek środków prawnych, jak chociażby nałożenia obowiązku uzyskania zezwolenia. Dla realizacji zakładanego przez ustawodawcę celu wystarczyłoby dopuszczenie urządzania tych gier także w przeznaczonych do tego salonach gry lub punktach gry na automatach, jak to było przed wejściem w życie zaskarżonych unormowań. Jak podkreśliły pytające sądy, „waga” interesu publicznego musi być skrupulatnie oceniana w toku prac legislacyjnych, poparta analizami i opiniami ekspertów oraz oszacowaniem przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Ustawodawca nie wykazał natomiast przekonująco, przy uchwaleniu zaskarżonych przepisów, by konieczne było wprowadzenie aż tak dolegliwych środków prawnych, jak przewidziane w art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Nie wykazał też, by dotychczasowe rozwiązania – umożliwiające prowadzenie gier na automatach w salonach gry i punktach gry, prowadzonych na podstawie stosownych zezwoleń i znajdujących się pod nadzorem organów państwa – były niewystarczające. Uzasadnienie projektu ustawy odwołuje się do ogólnikowych pojęć. Nie potwierdza istnienia zagrożeń, których zwalczaniu miałyby służyć zaostrzenie warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach. Dlatego też, zdaniem pytających sądów, naruszono zasadę poprawnej legislacji, wymagającą rzetelnego uzasadnienia ingerencji w status prawny jednostek, a zarazem naruszono zasadę proporcjonalności. Ponadto, jak podniosły pytające sądy, ustawodawca niewłaściwie wyważył kolidujące ze sobą wolność działalności gospodarczej oraz ochronę społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu w tych wypadkach, gdy gry na automatach nie oferują wygranych pieniężnych. Ich zdaniem wprowadzenie obowiązku uzyskania koncesji i urządzanie tych gier w kasynach gry jest wymaganiem nadmiernym zwłaszcza, jeśli naruszenie tych wymagań prowadzi do sankcji karnych.



1.3.5. Pytające sądy sformułowały dodatkowo zarzut naruszenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej, które wywodzą z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca miał w sposób nieusprawiedliwiony zróżnicować warunki prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych w stosunku do pozostałych dziedzin gospodarki. Jak stwierdzono w uzasadnieniach pytań prawnych „nie można uznać za dopuszczalne wprowadzenia restrykcji o charakterze generalnym i abstrakcyjnym w stosunku jedynie do jednej dziedziny gospodarki, jeżeli ten sam cel da się zrealizować w innych mniej uciążliwych formach, pozwalających na prawidłowe zabezpieczenie interesów jednostki oraz społeczeństwa”. Naruszenia zasady równości upatrują ponadto w tym, że gry na automatach, w których nie ma wygranych pieniężnych, nie są tożsame z grami hazardowymi z wygranymi pieniężnymi. Nie ma zatem społecznego niebezpieczeństwa związanego z korzystaniem z tej formy rozrywki, a w efekcie – uzasadnienia zróżnicowania sytuacji prawnej jednostek.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

1.1. Pytające sądy zakwestionowały art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych), regulujące warunki prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych, w tym urządzania gier na automatach.

Przepisy te mają następującą treść:

Art. 6 ust. 1: „Działalność w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach może być prowadzona na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry”.

Art. 14 ust. 1: „Urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry”.

Pytania prawne skierowano na tle spraw osób oskarżonych o popełnienie czynu zabronionego, o którym mowa w art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.). Zgodnie z tym przepisem „Kto wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia urzęda lub prowadzi grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności do lat 3, albo obu tym karom łącznie”.

1.2. Jako wzorce kontroli wskazano w *petitum* pytań prawnych art. 2 Konstytucji i mające wynikać z niego zasady zaufania do państwa oraz racjonalności działań ustawodawcy, zasadę winy, jako podstawy odpowiedzialności karnej oraz zasadę poprawnej legislacji; art. 31 ust. 3 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę proporcjonalności, a ponadto art. 32 ust. 1 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę równości wobec prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Pytające sądy sprecyzowały w uzasadnieniach, że zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji jest ściśle powiązany z naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego spowodowanego brakiem notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych Komisji Europejskiej zgodnie z dyrektywą 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37; dalej: dyrektywa 98/34/WE). Ponadto powiązały zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji i wynikającej z niego zasady proporcjonalności z art. 20 oraz z art. 22 Konstytucji określającymi wolność działalności gospodarczej i warunki jej ograniczania.

1.3. Argumentacja pytających sądów jest następująca. Uczynione przedmiotem kontroli przepisy ustawy o grach hazardowych określają warunki urządzania m.in. gier na automatach. Są to przepisy, które sądy muszą uwzględnić przy ocenie odpowiedzialności oskarżonych za przestępstwo skarbowe uregulowane w art. 107 § 1 k.k.s.

Jak podniesiono we wszystkich pytaniach prawnych – powołując się na postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2013 r., sygn. akt I KZP 15/13 OSNKW nr 12/2013, poz. 101) – zaskarżone przepisy uchwalono z naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Mają być one w związku z tym sprzeczne z ustawą zasadniczą. Jest to podstawowy zarzut wynikający z uzasadnienia każdego z pytań prawnych. Taki stan prawny prowadzić ma do negatywnych konsekwencji dla obywateli. Zdaniem pytających sądów naruszenie reguł stanowienia prawa spowodowane brakiem notyfikacji wywołało wątpliwości co do obowiązywania i możliwości zastosowania nienotyfikowanych przepisów. Doprowadzić to miało w efekcie do niepewności sytuacji prawnej jednostek w zakresie ich odpowiedzialności karnej skarbowej. Nie można bowiem przypisać winy w razie

naruszenia przepisów ustawy o grach hazardowych, jeżeli istnieją rozbieżności co do skuteczności tych przepisów w polskim porządku prawnym. Jak wskazały pytające sądy, nie sposób równocześnie mówić, że istnieje czyn zabroniony, skoro zakwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych – do których pośrednio odsyła art. 107 § 1 k.k.s. – nie obowiązują. Pytające sądy sformułowały też zarzut nieproporcjonalnej (nadmiernej) i niezasadnionej ingerencji w wolność działalności gospodarczej. Nadmierne, zdaniem sądów, jest dopuszczenie urządzania gier na automatach wyłącznie w kasynach i wyłącznie na podstawie koncesji. Natomiast zaostrzenie rygorów wykonywania tej działalności, w porównaniu do poprzednio obowiązującego stanu prawnego, nie zostało przez ustawodawcę przekonująco uzasadnione. Pytające sądy podniosły zarzut naruszenia formalnych reguł ingerencji w wolność działalności gospodarczej, która nastąpić miała z naruszeniem trybu ustawodawczego, to jest w drodze nienotyfikowanej ustawy. W ocenie pytających sądów zaskarżona regulacja doprowadziła przy tym do niezasadzonego zróżnicowania sytuacji prawnej przedsiębiorców.

Podsumowując, zarzuty w niniejszej sprawie są dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, mają charakter formalny i odnoszą się do braku notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, a także konsekwencji tej sytuacji dla obywateli i ich odpowiedzialności karnej skarbowej. Po drugie, pytające sądy kwestionują konstytucyjność przyjętego modelu urządzania gier na automatach, dla których wymagane jest prowadzenie takiej działalności w kasynach gry i na podstawie koncesji na prowadzenie kasyna gry.

## 2. Dopuszczalność orzekania.

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

Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie objaśniał znaczenie tych przesłanek dla postępowania przed sądem konstytucyjnym (zob. zamiast wielu postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, , cz. II, pkt 1 niepublikowane i przywołane tam orzecznictwo). Ze wskazanych wyżej przepisów Konstytucji i ustawy o TK wynika, że dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze, z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą, a zarazem będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie. Sąd może wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa bądź zamierza rozważyć przy rozstrzygnięciu sprawy (przesłanka przedmiotowa). Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału (czyli odpowiedzią na pytanie prawne sądu) a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym. Kontrola konstytucyjności inicjowana pytaniem prawnym jest bowiem ściśle powiązana z konkretną sprawą zawisłą przed sądem występującym z pytaniem prawnym. Należy zauważyć, że w świetle art. 193 Konstytucji nie jest konieczne, aby podmiotem odmiennie rozstrzygającym sprawę był pytający sąd. Z punktu widzenia art. 193 Konstytucji wystarczające jest, aby to rozstrzygnięcie samej sprawy toczącej się przed pytającym sądem było uzależnione od odpowiedzi Trybunału, bez względu na to, jaki organ ostatecznie tę sprawę rozstrzygnie (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43, cz. III, pkt 1). Sąd występujący z pytaniem prawnym jest przy tym zobowiązany wskazać, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie postawiono (art. 32 ust. 3 ustawy o TK). Trybunał ma równocześnie kompetencję do oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W razie niespełnienia lub niewykazania spełnienia tej przesłanki postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem. Zaliczają się do nich m.in.:

- zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (ne bis in idem, res iudicata), będący następstwem prawomocności orzeczeń Trybunału (art. 190 ust. 1 Konstytucji),
- niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem stosowania prawa i rozstrzygnięcia sporów o wykładnię, gdyż to nie należy do konstytucyjnej kognicji Trybunału,

– niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie, uregulowanych w szczególności w art. 32 ust. 1 ustawy o TK.

Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi po stronie Trybunału obowiązek umorzenia postępowania.

2.3. W pierwszej kolejności trzeba wskazać, że w wyroku z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (Dz. U. poz. 369) Trybunał w pełnym składzie, rozpoznając połączone pytania prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku X Wydział Karny, stwierdził zgodność m.in. art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji oraz z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał nie przesądził, czy zakwestionowane w pytaniach prawnych w sprawie o sygn. P 4/14 przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter przepisów technicznych. Rozstrzygał natomiast o skutkach naruszenia przewidzianego dyrektywą Unii Europejskiej obowiązku notyfikacji w kontekście konstytucyjnych wymagań stanowienia prawa.

Jak wyjaśnił w tym orzeczeniu TK, „notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego”. Żaden z przepisów konstytucyjnych nie odnosi się bowiem do tej kwestii. Zdaniem Trybunału „dochowanie czy też niedochowanie procedury notyfikacyjnej nie ma wpływu na ocenę dochowania konstytucyjnego trybu stanowienia ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że brak notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych nie stanowił naruszenia takich reguł stanowienia ustaw, które mają swoje wyraźne źródło w przepisach Konstytucji i które dotyczyłyby w sensie treściowym konstytucyjnego trybu ustawodawczego”. Jednocześnie Trybunał wskazał, że „brak notyfikacji kwestionowanych przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie stanowi takiego naruszenia poza-konstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji. (...) Nie można bowiem przyjąć, że każde, choćby potencjalne, uchybienie proceduralne, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez ten akt mocy obowiązującej”.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia wolności działalności gospodarczej, Trybunał stwierdził, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej, wprowadzone m.in. w art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, „spełnia przesłankę formalną i materialną, o których mowa w art. 22 Konstytucji. Wymóg, aby prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach, w tym o niskich wygranych, odbywało się jedynie w kasynach gry, jest wprowadzony w ustawie i uzasadniony «ważnym interesem publicznym», w rozumieniu art. 22 Konstytucji. (...) w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, różnego rodzaju ograniczeniom może podlegać działalność gospodarcza prowadzona w zakresie gier hazardowych. W takiej sytuacji mamy bowiem do czynienia nie ze zwykłą, typową działalnością gospodarczą, ale z działalnością, która z natury rzeczy niesie za sobą poważne zagrożenia społeczne w postaci uzależnień i przyciąga struktury przestępcze. Zwalczanie tych zagrożeń leży z całą pewnością w interesie publicznym. Stąd też wolność działalności gospodarczej w dziedzinie hazardu może podlegać dalej idącym ograniczeniom, uzasadnionym ważnym interesem publicznym, o którym mowa w art. 22 Konstytucji”. Wyraźnie Trybunał nie podzielił stanowiska pytającego sądu, jakoby istniejący wcześniej stan prawny był optymalny, a dotychczasowe procedury wystarczające dla realizacji celów, jakie chciał osiągnąć ustawodawca.

Podsumowując ustalenia Trybunału zawarte w wyroku o sygn. P 4/14, brak notyfikacji przepisów technicznych nie może być traktowany jako naruszenie Konstytucji, a zwłaszcza jej art. 2 i art. 7 w związku z art. 9. Równocześnie daleko idące ograniczenie wolności działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach, które mogą być prowadzone jedynie w kasynach gry, nie jest nadmierną ingerencją w wolność gwarantowaną w art. 20 i art. 22 Konstytucji. Co więcej, Trybunał uznał, że prawodawca w sposób satysfakcjonujący uzasadnił niezbędność zmian w systemie prawnym w porównaniu do poprzednio obowiązującego modelu, w którym gry na automatach mogły być organizowane także w salonach gier i punktach gier.

2.4. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał umarza postępowanie, jeśli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. W świetle orzecznictwa TK uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności zakwestionowanej normy prawnej z punktu widzenia tych samych wzorców kontroli, co do zasady, skutkuje zbędnością wydania wyroku z uwagi na zakaz *ne bis in idem* (zob. np. postanowienia TK z: 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218; 25 października 2011 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 93; wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32). Sytuacja ta występuje zawsze, gdy Trybunał stwierdzi wcześniej niezgodność zakwestionowanej normy z konkretnymi przepisami Konstytucji.

W takich sytuacjach Trybunał umarza postępowanie, nawet wówczas, gdy inicjator postępowania wskazał dodatkowe, obok będących wcześniej podstawą orzeczenia o niekonstytucyjności, wzorce kontroli bądź podniósł nowe zarzuty czy argumenty (zob. postanowienie TK z 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73). Zakaz *ne bis in idem* nie znajduje natomiast zastosowania, gdy TK orzekł uprzednio o zgodności zaskarżonej normy z konkretnymi przepisami aktu hierarchicznie wyższego, a wnioskodawca wskazał nowe wzorce kontroli lub przedstawił niepowoływane wcześniej argumenty, samodzielne okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku (zob. wyroki TK z: 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100; 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103). Wskazanie nowych wzorców kontroli, zarzutów bądź argumentów może spowodować odmienny kierunek rozstrzygnięcia przez Trybunał w sprawie konstytucyjności przepisu. W takim wypadku nie ma podstaw do umorzenia postępowania z uwagi na zbędność wydania wyroku z powodu wystąpienia przesłanki powagi rzeczy osądzonej.

2.4.1. W świetle powyższych uwag, Trybunał stwierdza, że główny problem konstytucyjny wynikający z pytań prawnych Sądu Rejonowego w Olsztynie, to jest zarzut naruszenia trybu ustawodawczego przez brak notyfikacji, a także zarzut naruszenia wolności działalności gospodarczej, zostały w sposób ostateczny rozstrzygnięte przez Trybunał w wyroku z 11 marca 2015 r. o sygn. P 4/14.

2.4.2. W niniejszej sprawie wzorce kontroli oraz argumenty za niekonstytucyjnością art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych podniesione przez Sąd Rejonowy w Olsztynie są, co do zasady, tożsame z rozpoznawanymi w sprawie o sygn. P 4/14, co do których ostatecznie wypowiedział się TK. Trybunał zwraca nadto uwagę, że w niniejszej sprawie, w odniesieniu do zarzutów naruszenia trybu ustawodawczego oraz nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej, pytające sądy nie podniosły dodatkowych twierdzeń i dowodów, w porównaniu do rozważanych przez Trybunał w wyroku z 11 marca 2015 r. To znaczy, że w niniejszej sprawie co do badania zgodności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, w zakresie zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego i wolności działalności gospodarczej, wystąpiła ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej. Postępowanie podlega więc w tym zakresie umorzeniu z uwagi na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.5. Pytające sądy sformułowały w niniejszej sprawie dodatkowe zarzuty pod adresem art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, które nie były rozpoznawane w sprawie o sygn. P 4/14. Tym samym badanie zgodności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji nie może być objęte w całości powagą rzeczy osądzonej. Trybunał stwierdza jednak, że rozpoznanie merytoryczne tych zarzutów jest niedopuszczalne z następujących powodów.

2.5.1. Po pierwsze, jeśli chodzi o zarzuty naruszenia zasady bezpieczeństwa prawnego i zasady winy jako podstawy odpowiedzialności karnej wywodzonych przez pytające sądy z art. 2 Konstytucji, to w ocenie Trybunału zarzuty te odnoszą się do sfery stosowania prawa. Pytające sądy wiążą te zarzuty jednoznacznie z rozbieżnością orzecznictwa co do kwalifikacji naruszenia obowiązku notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Rozstrzygnięcie o możliwości przypisania winy popełnienia czynu zabronionego i odpowiedzialności karnej należy do sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, nie zaś do Trybunału w procedurze hierarchicznej kontroli norm.

Chociaż nie jest wykluczone stwierdzenie naruszenia art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa przez obowiązujący przepis prawa z powodu rozbieżności interpretacyjnych w orzecznictwie, to w ocenie Trybunału ewentualne rozbieżności musiałyby być wyjątkowo poważne i dotyczyć wykładni przepisu, a nie jedynie konstytucyjności lub niekonstytucyjności zastosowania danej regulacji czy zarzutów natury proceduralnej.

Na marginesie Trybunał zwraca uwagę na bezzasadność twierdzeń pytających sądów co do wątpliwości związanych z istnieniem czynu zabronionego czy możliwości przypisania oskarżonym winy, z uwagi na rozbieżności interpretacyjne w sprawie skutków zaniechania notyfikacji przepisów. Pogląd ten opiera się na nieporozumieniu. Wbrew stanowisku pytających sądów nie ma bowiem konstytucyjnych podstaw do niestosowania się do prawidłowo ogłoszonych przepisów ustawy przez obywateli, czy negocjowania domniemania ich konstytucyjności bądź legalności wyłącznie z powodu rozbieżności orzeczniczych. Co do zasady, tak długo, jak przepisy prawa nie zostaną uchylone w sposób przewidziany przez prawo, muszą być realizowane przez ich adresatów. Wątpliwości co do obowiązywania i wykładni przepisów – nawet powstające w najwyższych organach władzy sądowniczej – nie uchylają konstytucyjnego obowiązku przestrzegania prawa, który spoczywa na każdym znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (*vide*: art. 83 Konstytucji). W ocenie Trybunału, w zwykłych okolicznościach funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa nie jest uzasadnione w związku z tym rozumowanie, jakoby obywatele – samoistnie uznając, że zakwestionowane przepisy ustanowiono wadliwie, tj. z pominięciem

procedury notyfikacji Komisji Europejskiej – mogli ich nie przestrzegać, a równocześnie racjonalnie zakładać, że w takiej sytuacji nie narażą się na ponoszenie odpowiedzialności prawnej.

W związku z powyższym, ocena zgodności art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 Konstytucji i wynikającymi z niego zasadami zaufania do państwa i stanowionego prawa, jak również z zasadą winy, jako podstawą odpowiedzialności karnej, tak jak ten zarzut sformułowały pytające sądy, jest niedopuszczalna. Postępowanie podlega zatem umorzeniu w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.5.2. Po drugie, zarzut naruszenia zasady równości wynikający z różnej oceny przez sądy skutków braku notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych dla obywateli, jest zarzutem dotyczącym sfery stosowania prawa. Zarzut taki nie może być formułowany w postępowaniu w sprawie hierarchicznej kontroli zgodności norm. Nie podlega w związku z tym kognicji Trybunału. W odniesieniu do tego zarzutu postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

2.5.3. Po trzecie, pytające sądy nie dopełniły określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK obowiązku uzasadnienia pytań prawnych ani nie przedstawiły dowodów na poparcie zarzutów naruszenia zasady równości oraz zasady sprawiedliwości społecznej, wywodzonych przez nie z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W orzecznictwie konstytucyjnym wielokrotnie podkreślano – również w kontekście pytań prawnych – rolę uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie (zob. np. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonywujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał (zob. wyrok TK o sygn. P 17/04, cz. III, pkt 1). Choć Trybunał jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego jej wyjaśnienia, nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (zob. art. 19 ustawy o TK), to nie oznacza to przerwania przez podmiot inicjujący postępowanie ciężaru dowodu na Trybunał. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK (zob. postanowienie TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72, cz. II, pkt 2.2).

Pytające sądy w niniejszej sprawie porzuciły w zasadzie na powołaniu ogólnej tezy o nierównym traktowaniu przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie gier na automatach w porównaniu do osób prowadzących inne rodzaje działalności gospodarczej (w innych dziedzinach), a ponadto braku racjonalności nałożenia na niektórych przedsiębiorców obowiązku urządzania określonych gier hazardowych w przeznaczonych do tego miejscach (kasynach) i po uzyskaniu koncesji na ich prowadzenie. Naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej sądy upatrują zaś w tym, że poziom ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami działalności hazardowej nie jest tak wysoki by wymagał „generalnego zniesienia powszechnej dostępności (a taki skutek *de facto* wywołują zaskarżone przepisy) gier na automatach”. Tego rodzaju uzasadnienie nie może być uznane za spełniające wymagania, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

Zdaniem Trybunału – w kontekście zarzutu naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) – na podmiocie inicjującym postępowanie spoczywa w szczególności obowiązek wykazania jaka jest grupa podmiotów podobnych, wyjaśnienia na czym polega zróżnicowanie ich sytuacji prawnej przez zaskarżone unormowanie, a ponadto przedstawienie argumentów na poparcie tezy, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takie zróżnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione. Takich zabiegów interpretacyjnych nie uczynił w rozpoznawanej sprawie żaden z pytających sądów. Lakoniczne stwierdzenie o konieczności równego traktowania wszystkich przedsiębiorców – jak można odczytać intencje pytających sądów, w ramach wszystkich dziedzin gospodarki – nie mogą być uznane za spełniające wymagania wynikające z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Wymagania uzasadnienia pytania prawnego, z tych samych powodów, nie spełnia zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Na marginesie Trybunał zwraca uwagę, że pytające sądy błędnie wskazują na art. 32 ust. 1 Konstytucji, jako źródło zasady sprawiedliwości społecznej. W świetle utrwalonego orzecznictwa sądu konstytucyjnego i samego brzmienia przepisów Konstytucji, źródłem tej zasady jest art. 2 Konstytucji. Okoliczność ta nie ma jednakże decydującego znaczenia dla rozpoznania sprawy. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, w zakresie zarzutu naruszenia przez art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz mających z niego wynikać zasad równości i sprawiedliwości społecznej, postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

2.6. Wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy istnieją w odniesieniu do zarzutów naruszenia przez art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych trybu ustawodawczego oraz ingerencji w wolność działalności gospodarczej. Wprawdzie zarzuty te pozostają identyczne, jak sformułowane pod adresem art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych (zob. cz. II, pkt 2.4 uzasadnienia), to jednak przepis ten nie był przedmiotem rozpoznania Trybunału. A zatem nie ma podstaw do umorzenia postępowania co do art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z uwagi na zbędność orzekania. Podstawowym warunkiem zbędności wydania wyroku z uwagi na wystąpienie powagi rzeczy osądzonej jest nie tylko tożsamość wzorców kontroli, zarzutów i argumentacji, ale przede wszystkim tożsamość przedmiotu kontroli. Taka sytuacja natomiast nie występuje w odniesieniu do art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, który – co należy ponownie podkreślić – nie był kontrolowany przez TK.

2.6.1. Niezależnie od powyższej konstatacji, Trybunał stwierdza, że art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim pytające sądy stawiają mu zarzut naruszenia trybu ustawodawczego i nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej, nie może być merytorycznie zbadany w niniejszej sprawie. Nie jest bowiem spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

2.6.2. Sąd Rejonowy w Olsztynie sformułował pytania prawne na tle sprawy karnej skarbowej. Oskarżonym zarzucono popełnienie czynu zabronionego unormowanego w art. 107 § 1 k.k.s., to jest urządzenie gier hazardowych „wbrew przepisom ustawy”, czyli – jak sformułowano to w aktach oskarżenia „bez wymaganego zezwolenia i w miejscu do tego nie przeznaczonym”. Jak wskazano wcześniej (cz. II, pkt 1 uzasadnienia), warunki urządzania gier hazardowych określają m.in. art. 6 ust. 1 (wymaganie koncesji na prowadzenie kasyna gry) oraz art. 14 ust. 1 (urządzenie gier w kasynie). Zakwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych dookreślają więc znamiona czynu zabronionego, o którym mowa w art. 107 § 1 k.k.s. Niewątpliwie – zdaniem Trybunału – obydwie zaskarżone przepisy ustawy o grach hazardowych są podstawą prawną rozstrzygnięcia spraw karnych skarbowych, będąc elementem normy prawnokarnej, przez co mogą zostać uczynione przedmiotem kontroli.

2.6.3. Jak wyjaśniły pytające sądy przesłanka funkcjonalna jest spełniona w niniejszej sprawie, ponieważ w razie orzeczenia o niekonstytucyjności przepisów i wyeliminowaniu ich z systemu prawnego, nie będzie możliwe przypisanie oskarżonym winy oraz sprawstwa czynu zabronionego z art. 107 § 1 k.k.s. Inaczej mówiąc, pytające sądy z odpowiedzią Trybunału na pytania prawne zdają się wiązać skazanie oskarżonych (w razie stwierdzenia zgodności zakwestionowanych unormowań z Konstytucją) lub ich uniewinnienie (w razie stwierdzenia niezgodności).

2.6.4. Trybunał stwierdza, że w związku z wyrokiem z 11 marca 2015 r. o sygn. P 4/14 wykazana przez pytające sądy w niniejszej sprawie przesłanka funkcjonalna zdezaktualizowała się. Po wejściu w życie wyroku o sygn. P 4/14, nie ma już podstawy do przyjęcia – w kontekście spraw zawisłych przed pytającymi sądami i sformułowanych przez sądy zarzutów niekonstytucyjności – że orzeczenie Trybunału w niniejszej sprawie może nieuchronnie doprowadzić do uniewinnienia oskarżonych. Skoro w każdej ze spraw – co wskazują sądy – zarzucono oskarżonym urządzenie gier na automatach poza kasynami gry, to już ten czyn sam w sobie stanowi naruszenie jednego z ustawowych warunków prowadzenia działalności gospodarczej uregulowanego w art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Wypełnione są zatem znamiona czynu zabronionego określonego w art. 107 § 1 k.k.s. Wykładnia tego przepisu k.k.s. wskazuje, że naruszenie choćby jednego tylko z ustawowych warunków urządzania gier hazardowych może być samodzielną i wystarczającą podstawą odpowiedzialności karnej na podstawie art. 107 § 1 k.k.s. W kompetencji sądów leży natomiast ustalenie, czy popełniono czyn zabroniony i czy oskarżonym można przypisać winę, a także – w razie odpowiedzi twierdzącej – wymierzenie sankcji określonej w ustawie.

Zdaniem Trybunału udzielenie odpowiedzi na pytania prawne sądów dotyczące zgodności z Konstytucją art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych – w zakresie, w jakim czynią to w pytaniach prawnych sądy – nie ma znaczenia dla ewentualnego skazania lub uniewinnienia oskarżonych, a tym samym rozstrzygnięcia zawisłych przed sądami spraw. Na obecnym etapie pytające sądy musiałyby wykazać, że stwierdzenie niekonstytucyjności art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych mogłoby mieć wpływ na zakres odpowiedzialności karnej oskarżonych, w tym na wymiar (wysokość) sankcji karnej. Takiego zarzutu pytające sądy jednak nie formułują. Nie wykazują również zależności odpowiedzi Trybunału na ewentualny wymiar kary grożącej oskarżonym. Tym samym Trybunał stwierdza, że nie jest spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. Orzeczenie przez Trybunał w sprawie zgodności art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z Konstytucją – w zakresie zakwestionowanym w pytaniach prawnych – nie wpłynie bowiem na rozstrzygnięcie o skazaniu lub uniewinnieniu oskarżonych.

2.7. Niezależnie od powyższych uwag, samoistnie przesądzających o niedopuszczalności merytorycznej kontroli art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w niniejszej sprawie, Trybunał zwraca uwagę na kolejne kwestie rzutujące na brak dopuszczalności wydania wyroku.

2.7.1. W wyroku o sygn. P 4/14 Trybunał przesądził, że brak notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, z naruszeniem dyrektywy 98/34/WE i implementującego ją rozporządzenia Rady Ministrów nie narusza Konstytucji. Pogląd ten wprawdzie wyrażono na tle kontroli konstytucyjności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, jednak – skoro odnosi się do warunków formalnych trybu dojścia ustawy do skutku – zachowuje aktualność również w odniesieniu do art. 6 ust. 1 tej ustawy, wobec którego pytające sądy sformułowały tożsame zarzut. To znaczy, że również art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych należałoby traktować jako przepis nienaruszający art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji. Okoliczność tę powinny wziąć pod uwagę pytające sądy i inne organy władzy publicznej przy rozstrzygnięciu zawisłych przed nimi spraw.

2.7.2. Trybunał uznaje za niedopuszczalne kwestionowanie przed TK przez sąd karny – na tle spraw dotyczących odpowiedzialności karnej skarbowej – przepisów regulujących warunki prowadzenia działalności gospodarczej i formułowania zarzutu nieproporcjonalnej ingerencji w tę wolność, nawet jeśli z naruszeniem owych warunków powiązana jest sankcja karna. Jakkolwiek zakwestionowane przepisy są elementem dookreślającym znamiona czynu zabronionego, a tym samym – elementem podstawy prawnej orzekania (zob. cz. II, pkt 2.6.2 uzasadnienia), to argumentacja pytających sądów wyraźnie wskazuje, że ich intencją jest podważenie celowości określenia przez ustawodawcę takich a nie innych zasad prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach, których naruszenie skutkuje sankcją karną. Procedura pytania prawnego nie służy jednakże rozwiązywaniu wszelkich problemów natury konstytucyjnej, jakie mogą zaistnieć w toku orzekania, ale wyłącznie takich, które dotyczą treści konkretnych przepisów mających mieć zastosowanie w ramach osądzenia indywidualnej sprawy (zob. postanowienie TK z 29 lutego 2012 r., sygn. P 22/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 23, cz. II, pkt 3.2). Pytający sąd może stawiać zarzuty relewantne z punktu widzenia konkretnej sprawy, którą ma rozstrzygnąć.

Zakwestionowane przez pytające sądy przepisy prawa nie mają na celu abstrakcyjnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, a przewidziana w art. 107 § 1 k.k.s. sankcja karna nie służy jedynie gwarantowaniu przestrzegania ustawowych warunków urządzania gier hazardowych. Ograniczenia ustanowione w art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych są konsekwencją stwierdzonych przez ustawodawcę – oraz wykazanych w toku rozprawy w sprawie o sygn. P 4/14 – negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych w tym obszarze, a mianowicie nielegalnej działalności hazardowej, rozwoju przestępczości, nadużyć podatkowych czy uzależnienia od hazardu. W tej perspektywie ważnego interesu publicznego sądy powinny interpretować normę karną, przewidzianą w art. 107 § 1 k.k.s., nie ograniczając swojego spojrzenia wyłącznie do wolności działalności gospodarczej.

Zdaniem TK kwestia celowości zaostrzenia warunków prowadzenia działalności w zakresie gier na automatach w porównaniu do poprzednio obowiązującego stanu prawnego – w sposób, w jaki ujęły to pytające sądy oraz na tle rozpoznawanych przez nie spraw karnych – z oczywistych względów pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

97

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 24 czerwca 2015 r.  
**Sygn. akt P 84/15**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirosław Granat  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 czerwca 2015 r., połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, czy:

art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. poz. 273), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 169) są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, wskutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012, 2013, według norm określonych w art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.) w związku z art. 14a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639),

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 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. Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku postanowieniami z: 15 kwietnia 2015 r. (sygn. akt VI P 829/14 oraz VI P 789/14) i 27 kwietnia 2015 r. (sygn. akt: VI P 890/14, VI P 791/14 oraz VI 822/14), przedstawił pytania prawne, czy art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150; dalej: ustawa budżetowa na rok 2011), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. poz. 273; dalej: ustawa budżetowa na rok 2012), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 169; dalej: ustawa budżetowa na rok 2013) są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, wskutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012, 2013, według norm określonych w art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.; dalej: ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń) w związku z art. 14a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639; dalej: ustawa o pracownikach sądów i prokuratury).

Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie powyższych pytań prawnych (sygn.: P 84/15, P 85/14, P 86/15, P 87/15, P 88/15) pod wspólną sygnaturą.



Wszystkie pytania prawne wniesiono na tle spraw z powództwa o zapłatę. Powodowie, zatrudnieni w sądach (na stanowiskach: sprzątaczkę, inspektora, sekretarza sądowego, starszego sekretarza sądowego, woźnego sądowego) dochodzą od pozwanych sądów wypłaty określonych kwot. Powodowie podnoszą, że ich wynagrodzenie w latach 2011-2013 nie było waloryzowane, podczas gdy powinno być w każdym roku zwiększone o wskaźnik inflacji za rok poprzedni.

Wszystkie pytania prawne zawierają tożsame uzasadnienia.

Sąd pytający przeanalizowawszy regulację zawartą w ustawie o pracownikach sądów i prokuratury wskazał, że zgodnie z jej art. 14a podwyższenie wynagrodzeń urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury następuje w terminach i na zasadach określonych dla pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń przewiduje, że wynagrodzenia tych osób waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń (art. 4 ust. 2). Zdaniem sądu analiza przepisów ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń prowadzi do wniosku, że zasadą jest przeprowadzanie waloryzacji wynagrodzeń pracowników objętych jej zakresem stosowania. Art. 4 i art. 6 tej ustawy nakładają na właściwe organy państwa obowiązek corocznego waloryzowania wynagrodzenia w sytuacji wystąpienia przesłanek zastosowania tej instytucji, tj. zmiany siły nabywczej pieniądza. To znaczy, że dysponent środków budżetowych nie ma pełnej swobody decyzji w kwestii waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej.

Zdaniem pytającego sądu, zakwestionowane w pytaniach prawnych przepisy ustaw budżetowych z poszczególnych lat przez określenie średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń na poziomie „0” (czy też ustaleniu go na poziomie niższym niż wskaźnik inflacji) pozbawiają pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia, które ze względu na wystąpienie zjawiska inflacji, ma charakter nie ekspektatywy, ale prawa nabytego. Sąd zaznaczył przy tym, że waloryzacja nie jest podwyżką; służy ona zachowaniu stałej wartości ekonomicznej świadczenia pieniężnego, a nie podwyższeniu realnej wysokości wynagrodzenia. Nadto – w ocenie sądu – prawo do wynagrodzenia (waloryzowanego) jest konstytucyjnym prawem majątkowym, a ochrona tego prawa polega m.in. na takim ukształtowaniu jego treści, jakie ograniczałoby niebezpieczeństwo jednostronnego niweczenia jego ekonomicznej istoty.

Sąd pytający stwierdził, że wynikająca z zakwestionowanych przepisów ingerencja w prawo do waloryzowanego wynagrodzenia nosi znamiona arbitralnego naruszenia prawa do ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz pozostaje w sprzeczności z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Zdaniem pytającego sądu, mimo że kwestionowane przepisy ustaw budżetowych utraciły moc obowiązującą z upływem danego roku, to pytania prawne są dopuszczalne ze względu na konieczność ochrony praw konstytucyjnych.

Uzasadniając wpływ odpowiedzi na pytania prawne, sąd wskazał, że wyeliminowanie zakwestionowanych przepisów z porządku prawnego wskutek stwierdzenia ich niezgodności z Konstytucją, skutkowałoby powstaniem luki konstrukcyjnej. Zdaniem sądu, w takiej sytuacji w drodze *analogii legis* możliwe byłoby zastosowanie waloryzacji przewidzianej w art. 358<sup>1</sup> § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.) Sąd podkreślił, że aksjologicznym uzasadnieniem wprowadzenia wskaźnika waloryzacji jest zapewnienie realnej wartości wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej na generalnie niezmiennym poziomie. Zatem, odwołując się do założeń aksjologicznych, jak i celu art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, zasadnym jest poszukiwanie zbliżonego, tak pod względem założeń aksjologicznych, jak i spójności ocen prawodawcy, rozwiązania prawnego. Kryteria takie spełnia powołany przepis kodeksu cywilnego; pozwala on na ustalenie wysokości wynagrodzeń powodów z uwzględnieniem wskaźnika inflacji.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku przedstawił pytania prawne dotyczące jednobrzmiących przepisów ustaw budżetowych, tj. art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150; dalej: ustawa budżetowa na rok 2011), ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. poz. 273; dalej: ustawa budżetowa na rok 2012) oraz ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. poz. 169; dalej: ustawa budżetowa na rok 2013), ustalających średniorocznym wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej – w wysokości 100,0%.

Pytający sąd zakwestionował art. 13 ust. 1 pkt 3 wymienionych ustaw budżetowych w zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), wskutek pozbawienia pracowników

prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012, 2013 według norm określonych w art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.; dalej: ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń) w związku z art. 14a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639; dalej: ustawa o pracownikach sądów i prokuratury).

Sąd pytający oparł pytania prawne na założeniu, że z art. 14a ustawy o pracownikach sądów i prokuratury, a także z art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, wynika zasada stałego, corocznego waloryzowania wynagrodzeń pracowników sądów w razie wystąpienia przesłanek zastosowania tej instytucji, tj. zmiany siły nabywczej pieniądza i w konsekwencji przyjął, że pracownikom, jako beneficjentom obowiązku wyrażonego w tej zasadzie, przysługuje prawo do waloryzacji wynagrodzenia.

Rozpatrywane pytania prawne nie były pierwszymi skierowanymi do Trybunału Konstytucyjnego a dotyczącymi waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów. Pytania te są istotnie podobne do pytań prawnych innych sądów rozpoznanych w sprawie o sygn. P 44/13 i w zasadzie tożsame z pytaniami prawnymi tego samego sądu rozpoznawanymi w sprawach o sygn. P 7/15 oraz P 52/15 – zakwestionowane przepisy mają taką samą treść, sąd sformułował wobec nich tożsame zarzuty i uzasadnił je w taki sam sposób, a nadto każde z pytań prawnych przedstawiono w związku z jednorodnymi sprawami wytoczonymi przez pracowników sądów. We wszystkich wymienionych sprawach Trybunał stwierdził, że pytania nie spełniają przesłanki funkcjonalnej, a także innych przesłanek warunkujących dopuszczalność rozpoznania merytorycznego (zob. postanowienia z: 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13; 28 kwietnia 2015 r., sygn. P 7/15 oraz 2 czerwca 2015 r., sygn. P 52/15). Trybunał stwierdził, że także w niniejszej sprawie konieczne było ustalenie, czy Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku ma legitymację do zadania pytania prawnego na podstawie art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

2. We wcześniej przywołanych postanowieniach Trybunał Konstytucyjny przeanalizował stan prawny dotyczący waloryzacji wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, wskazując, w szczególności w sprawie o sygn. P 52/15, że przepisy ustaw budżetowych, zakwestionowane w pytaniach prawnych, są jednym z elementów ustawowego mechanizmu waloryzacji wynagrodzeń.

Art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 269, ze zm.) stanowi, że zasady corocznego podwyższania przeciętnego wynagrodzenia urzędników państwowych określają przepisy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Według art. 4 ust. 2 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, przez który rozumie się (art. 2 pkt 4 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń) wzrost wynagrodzeń na dany rok budżetowy w stosunku do roku poprzedniego. Wskaźniki wzrostu wynagrodzeń pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania, określają na forum dialogu społecznego Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych partnerzy społeczni i rząd (zob. art. 7 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń).

Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w danym roku ustalany jest w ustawie budżetowej (art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń). W 2010 r. wyniósł on 101,0% (art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. – Ustawa budżetowa na rok 2010, Dz. U. Nr 19, poz. 102), zaś w latach 2011-2013 – jak wskazano wyżej – 100,0%, co oznaczało „zamrożenie” w tym okresie wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej na poziomie z 2010 r.

Opisany mechanizm stosuje się do urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury na podstawie art. 14a ustawy o pracownikach sądów i prokuratury.

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wypowiedział się o istocie tego mechanizmu, stwierdzając, że ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń „nie gwarantuje w sposób bezwarunkowy pracownikom sfery budżetowej stałego corocznego wzrostu ich wynagrodzeń w określonej wysokości. Przewiduje jedynie waloryzację wynagrodzeń średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalanych corocznie, tj. okresowo, na podstawie prognoz budżetowych i corocznie ustalonego wskaźnika. (...) wysokość wynagrodzeń tej grupy społecznej determinowana jest i to bezpośrednio sytuacją budżetową państwa. W związku z tym trzeba dopuścić występowanie ryzyka możliwości ograniczenia potencjalnego wzrostu wynagrodzeń, a to w przypadku niekorzystnego kształtowania się prognozowanych składników określających sytuację budżetową państwa. W tych uwarunkowaniach nie można mówić o pracowniczym prawie podmiotowym do automatycznej waloryzacji wynagrodzenia i co za tym idzie – o nabyciu takiego prawa przez pracowników państwowej sfery budżetowej. Nie istnieje tu nawet prawna ekspektatywa, a tym bardziej – ekspektatywa maksymalnie ukształtowana. Przepisy przewidujące waloryzację wynagrodzeń, aczkolwiek nieobojętne dla sytuacji majątkowej pracowników, nie tworzą bezpośrednio indywidualnych praw podmiotowych i są – przede wszystkim – dyrektywami dla organów

państwa, dotyczącymi gospodarowania funduszem płac sfery budżetowej” (wyrok z 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93; por. także wyrok pełnego składu z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134 dotyczący „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r.).

Tak samo, jak we wcześniej rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny pytaniach prawnych, pytający sąd zakwestionował nie sam mechanizm podwyższania (waloryzacji) wynagrodzeń pracowników sądów, w tym przede wszystkim oparcie go na średniorocznym wskaźniku wzrostu wynagrodzeń, ale określenie wysokości tego wskaźnika w ustawach budżetowych na poziomie 100,0% w latach 2011-2013. Z podstawowych przepisów kreujących ten mechanizm sąd wywiódł „prawo podmiotowe do waloryzacji”, które – jego zdaniem – zostało ograniczone przez takie a nie inne określenie wskaźnika wzrostu w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustaw budżetowych z lat 2011-2013. Już samo sformułowanie zarzutu w *petitum* pytań prawnych dowodzi, że pytający sąd oparł go na sprzeczności kwestionowanych przepisów ustaw budżetowych z założoną przez siebie konstrukcją mechanizmu waloryzacji, wynikającą jego zdaniem z art. 4 ust. 2 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w związku z art. 14a ustawy o pracownikach sądów i prokuratury. W tym można dostrzegać „poziomy” aspekt zarzutu, na co zwrócił uwagę Trybunał w postanowieniu o sygn. P 7/15.

Jeśli chodzi o założenie leżące u podstaw pytań prawnych, to nie znajduje ono uzasadnienia w przywołanym wcześniej orzecznictwie Trybunału, w którym wyraźnie stwierdzono, że „nie można mówić o pracowniczym prawie podmiotowym do automatycznej waloryzacji wynagrodzenia i co za tym idzie – o nabyciu takiego prawa przez pracowników państwowej sfery budżetowej”, a przy tym sąd nie podał argumentów je uzasadniających. Niejako też „automatycznie” przeniósł je na płaszczyznę wzorców konstytucyjnych, bez wykazania dlaczego wykreowanemu prawu podmiotowemu do waloryzacji nadał status konstytucyjnego prawa podmiotowego. W tej płaszczyźnie pytania prawne nie spełniają zatem wymagania sformułowania i uzasadnienia zarzutu niezgodności zaskarżanych przepisów z Konstytucją z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK).

Trybunał Konstytucyjny w powołanych wyżej postanowieniach wskazywał już, że ustawowy mechanizm waloryzacji wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej jest mechanizmem kompletnym, opartym na konstrukcji, do której odniósł się już był Trybunał. Gdyby nawet tę konstrukcję zakwestionować, czego sąd nie czyni, to w regulacji dotyczącej wynagrodzeń tej grupy pracowników nie byłoby innego algorytmu, na podstawie którego waloryzacji za lata 2011-2013 można by było dokonać. Z kolei podważenie samej wysokości średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń określonej w ustawach budżetowych – a tak sformułowano zarzuty w pytaniach prawnych – nie prowadziłoby do wyeliminowania z porządku prawnego całego mechanizmu. Jak wskazał Trybunał w postanowieniu o sygn. P 44/13 w takim – hipotetycznym – stanie prawnym sądy nadal byłyby zobowiązane przyjmując, że podwyższenie wynagrodzenia za pracę powodów następuje według średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, przy czym nie byłoby przepisów ten wskaźnik określających.

W uzasadnieniach pytań prawnych Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku wskazał, że wyeliminowanie zakwestionowanych przepisów z porządku prawnego wskutek stwierdzenia ich niezgodności z Konstytucją, skutkowałoby powstaniem luki konstrukcyjnej. Zdaniem sądu, w takiej sytuacji w drodze *analogii legis* możliwe byłoby zastosowanie waloryzacji przewidzianej w art. 358<sup>1</sup> § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.) ze względu na odesłanie zawarte w art. 300 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: k.p.). Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu o sygn. P 52/15 zwrócił uwagę (podobnie jak Prokurator Generalny w swych stanowiskach w sprawach o sygn. P 44/13, P 7/15, P 52/15), że z orzecznictwa Sądu Najwyższego można wyprowadzić wniosek, iż art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. nie może być podstawą waloryzacji jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia za pracę. Z orzecznictwa SN wynika, że waloryzacja wynagrodzenia za pracę, dokonywana przez sąd na podstawie wymienionego przepisu, jest możliwa tylko wtedy, gdy świadczenie nie zostało spełnione w terminie (zob. w szczególności wyrok SN z 8 października 1996 r., sygn. akt I PRN 90/96). Nadto Trybunał zaznaczył, że nawet jeśli w systemie prawnym nie byłoby art. 13 ust. 1 pkt 3 ustaw budżetowych z lat 2011-2013, to nadal jego elementem pozostawałyby inne przepisy ustawowe regulujące mechanizm waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, przewidujące waloryzowanie wynagrodzeń tej grupy osób średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. Nie jest zatem tak, że byłaby to kwestia nieunormowana, a dopiero taka sytuacja uzasadniałaby rozważenie możliwości zastosowania art. 300 k.p. Pytający sąd nie odniósł się do żadnej z tych okoliczności, a samo odwołanie się do *analogii legis* nie jest uzasadnieniem założonego przez sąd rezultatu interpretacyjnego.

Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że przesłanka funkcjonalna wiąże się z powinnością sądu przedstawiającego pytanie prawne stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby Trybunał orzekł o niekonstytucyjności zaskarżonego w pytaniu prawnym unormowania (jak wskazano w art. 32 ust. 3 ustawy o TK pytanie prawne powinno wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku

z którą pytanie zostało postawione). W świetle wyżej opisanych okoliczności pytania prawne Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku nie spełniają tego warunku.

Trybunał Konstytucyjny, będąc zobowiązanym do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), a co za tym idzie – badania z urzędu własnej właściwości w sprawie, jest w szczególności uprawniony do oceny, czy istotnie zgodność z Konstytucją przepisu wyrażającego normę prawną, którą zakwestionowano w pytaniu prawnym, jest zagadnieniem prawnie relewantnym dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem. Założenie, że o tym, jaki przepis (norma) ma być przedmiotem pytania prawnego, decyduje wyłącznie sąd, który pytanie przedstawia, mogłoby prowadzić do obejścia art. 193 Konstytucji przez kierowanie do Trybunału pytań prawnych dotyczących kwestii, które nie mają bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. Wymieniony przepis Konstytucji wyklucza zatem inicjowanie przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności.

Powyższe upoważniało do wniosku, że pytania prawne rozpatrywane w niniejszej sprawie – podobnie jak pytania prawne rozpoznane w sprawach o sygn. P 44/13 i P 7/15 oraz P 52/15 – nie spełniają przesłanek zawartych w art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o TK, a także wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK. Powoduje to niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

3. Badając dopuszczalność merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny zważył, że art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2011, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2012 i art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2013 nie obowiązują, bowiem znajdowały one zastosowanie w danym roku budżetowym. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału orzekanie o nieobowiązujących przepisach dopuszczalne jest jedynie wtedy, gdy zastosowanie takich przepisów przewidują reguły prawa intertemporalnego (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Jeśli chodzi o zakwestionowane w pytaniach prawnych przepisy, brak reguły międzyczasowej, która nakazywałaby dalsze ich stosowanie. W przypadku utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego orzekanie przez Trybunał jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności (art. 39 ust. 3 ustawy o TK). Trybunał wskazywał, że w takiej sytuacji warunkiem uzasadniającym kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, iż zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi między innymi wtedy, gdy przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych (zob. zamiast wielu wyrok pełnego składu TK z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11). Pytający sąd, przywołując art. 39 ust. 3 ustawy o TK, poprzestał na stwierdzeniu, że „pytanie prawne jest dopuszczalne, zmierza bowiem do ochrony praw podmiotowych jednostki”. Jak wynika z wcześniej poczynionych ustaleń, pytania prawne oparto na założeniu istnienia „prawa podmiotowego do waloryzacji”, gdy tymczasem przepisy ustawowe kształtujące mechanizm waloryzacji takiego prawa nie kreują. Tym bardziej sąd nie wykazał, żeby prawu tego rodzaju można przypisać cechę konstytucyjnego prawa podmiotowego. Takie uzasadnienie przez pytający sąd konieczności wydania wyroku, Trybunał – podobnie jak w postanowieniach o sygn. P 7/15 oraz P 52/15 – uznał za niewystarczające dla uczynienia wyjątku od art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

4. Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie umorzył postępowanie – podobnie jak w przypadku wcześniej rozpoznanych pytań prawnych dotyczących tych samych przepisów ustaw budżetowych z lat 2011-2013 – ze względu na niespełnienie przesłanek pytania prawnego i innych przesłanek dopuszczalności rozpoznania merytorycznego. Już wcześniej dostrzegając w tle zarzutów sformułowanych w pytaniach prawnych szerszy problem konstytucyjny, Trybunał postanowieniem z 28 kwietnia 2015 r. o sygn. S 4/15 w trybie art. 4 ust. 2 ustawy o TK przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące niezbędności podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do właściwego uregulowania kwestii waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów.

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

## 98

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 30 czerwca 2015 r.  
**Sygn. akt U 9/14****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja – przewodniczący  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 czerwca 2015 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014 r. (Dz. U. poz. 1687), w zakresie zasad obliczania wskaźnika korygującego  $D_i$ , z art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1115) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

## 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. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) wystąpiła z wnioskiem z 24 września 2014 r. o zbadanie zgodności rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014 (Dz. U. poz. 1687; dalej: rozporządzenie), w zakresie zasad obliczania wskaźnika korygującego  $D_i$ , z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1115; dalej: ustawa o dochodach j.s.t.).

Zdaniem wnioskodawcy wprowadzenie do treści rozporządzenia wskaźnika  $D_i$ , który nie odnosi się do typów i rodzajów szkół prowadzonych przez te jednostki ani do stopni awansu zawodowego nauczycieli w tych szkołach, stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, określonego w art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t. W ten sposób treść aktu wykonawczego, w zakresie zasad obliczania wskaźnika  $D_i$ , nie odpowiada treści upoważnienia ustawowego do jego wydania. To z kolei budzi wątpliwości, co do zgodności tych zasad z art. 92 ust. 1 Konstytucji ze względu na ich sprzeczność z treścią ustawy.

2. Minister Edukacji Narodowej pismem z 7 stycznia 2015 r. wniósł o uznanie kwestionowanego rozporządzenia za zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t.

W opinii ministra istnieje ścisła więź między wytycznymi zawartymi w upoważnieniu ustawowym, a zastosowaniem wskaźnika  $D_i$ , określonego w rozporządzeniu. Wytyczna zawarta w art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t. określa, w sposób niewyczerpujący, dane, które minister ma uwzględnić w rozporządzeniu. Wprowadzenie kwestionowanego wskaźnika było rezultatem uwzględnienia możliwego braku w gminie nauczycieli podlegających Karcie Nauczyciela. Inaczej mówiąc stopień awansu zawodowego zawsze brany jest pod uwagę, a zastosowanie wskaźnika  $D_i$ , w sposób wskazany w rozporządzeniu, następuje tylko wtedy, gdy nie ma nauczycieli, do których ten stopień awansu można by odnieść.

Minister zwrócił uwagę, że pomimo braku nauczycieli zatrudnionych na podstawie Karty Nauczyciela samorządu mają ustawowy obowiązek dotowania znajdujących się na ich terenie szkół prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, w tym szkół publicznych.

3. Prokurator Generalny pismem z 28 maja 2015 r. wniósł o umorzenie postępowania z powodu utraty mocy obowiązującej kwestionowanego rozporządzenia.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że kwestionowane przez wnioskodawcę rozporządzenie dotyczy wydatków budżetowych w roku 2014, a zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) upływ czasu spowodował wygaśnięcie kwot zawartych w ustawie budżetowej objętych regulacją tego rozporządzenia. W związku z tym należy przyjąć, że kwestionowane rozporządzenie utraciło moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Jednocześnie Prokurator Generalny nie znajduje podstaw do zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), ponieważ przepis ten nie ma zastosowania wobec jednostek samorządu terytorialnego.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

1.1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) uczyniła przedmiotem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014 (Dz. U. poz. 1687; dalej: rozporządzenie), w zakresie zasad obliczania wskaźnika korygującego  $D_1$ .

Wnioskodawca wskazuje na sprzeczne z art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513) uregulowanie tego wskaźnika przez nieuwzględnienie typów i rodzajów szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz nieuwzględnienie stopni awansu zawodowego nauczycieli w tych szkołach. Jednocześnie rozporządzenie to, jako niezgodne, zdaniem wnioskodawcy, z upoważnieniem ustawowym narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji, który ściśle wiąże treść aktu wykonawczego z ustawą, na podstawie której został wydany.

1.2. W pierwszej kolejności wymaga ustalenia obowiązujący w niniejszej sprawie stan prawny.

1 stycznia 2015 r. kwestionowane rozporządzenie zostało zastąpione nowym rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2015 (Dz. U. poz. 1977). Wprawdzie nowe rozporządzenie nie uchyla w wyraźny sposób przepisów kwestionowanego rozporządzenia, to jednak kwestionowane rozporządzenie nie może stanowić podstawy podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2015. Kwestionowane rozporządzenie obowiązywało wyłącznie w roku 2014, na co wskazuje zarówno sam tytuł aktu, jak i zasady wynikające z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego jest określana corocznie na dany rok w ustawie budżetowej, która zgodnie z art. 109 ustawy o finansach publicznych, jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym. Tym samym sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego może być określany wyłącznie na dany rok.

W związku z tym nie ulega wątpliwości, że rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej określające sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014 obecnie nie obowiązuje. Z uwagi na fakt, że kwestionowany przez wnioskodawcę sposób określania wartości wskaźnika korygującego  $D_1$ , zawarty w załączniku do rozporządzenia, jako jego integralna część, również utracił moc obowiązującą z upływem roku 2014.

### 2. Przesłanka umorzenia postępowania.

W związku z tym, że kwestionowane rozporządzenie utraciło moc obowiązującą, Trybunał stwierdza, iż w niniejszej sprawie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania, o której mowa w 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). Na mocy tego przepisu Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem przez Trybunał orzeczenia.

Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie już wielokrotnie wypowiedział się na temat skutków utraty mocy obowiązującej przepisów poddanych ocenie ich zgodności z normami wyższego rzędu. Konsekwentnie stwierdzał, że uchylenie przepisów nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez nie mocy obowiązującej (zob. postanowienie z 17 grudnia 2014 r., sygn. K 20/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 129 i powołane tam orzecznictwo).

Trybunał wielokrotnie wskazywał na istniejące wyjątki od ogólnej zasady orzekania wyłącznie o przepisach obowiązujących. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, orzekanie o zgodności z Konstytucją nieobowiązujących już przepisów jest dopuszczalne w dwóch sytuacjach: po pierwsze, gdy kwestionowane przepisy – mimo uchylenia – mogą być nadal stosowane na podstawie normy intertemporalnej; po drugie, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK) (zob. postanowienia TK z: 5 maja 2004 r., sygn. K 25/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 48; 4 marca 2008 r., sygn. K 13/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 32; 19 lutego 2008 r., sygn. K 20/05, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 20).

W niniejszej sprawie żadna z tych dwóch sytuacji nie występuje. Po pierwsze, przepisy obowiązującego rozporządzenia nie zawierają przepisów przejściowych zezwalających na dalsze stosowanie, w danym zakresie, przepisów kwestionowanego rozporządzenia, które utraciło moc obowiązującą. Po drugie, wydanie wyroku nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, ponieważ wnioskodawca, kwestionując konstytucyjność rozporządzenia, wskazał art. 92 ust. 1 Konstytucji jako jedyny wzorzec konstytucyjny, który nie statuuje żadnego prawa ani wolności, tylko określa tryb wydawania rozporządzeń oraz relację między ustawą a wydanym na jej podstawie aktem wykonawczym.

Trybunał raz jeszcze podkreśla, że orzekanie na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK dopuszczalne jest w wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych koniecznością ochrony praw i wolności konstytucyjnych. W związku z tym, że w niniejszej sprawie nie występuje konieczność ochrony konstytucyjnego prawa lub wolności, Trybunał nie znajduje podstaw do orzekania o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą.

Mając powyższe na uwadze Trybunał stwierdził, że rozporządzenie będące przedmiotem postępowania utraciło moc obowiązującą w całości i nie zachodzą przesłanki orzekania w trybie art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

**SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR**

sygn.		poz.	str.
K 1/13	– wyrok z dnia 2 czerwca 2015 r.,	80	881
K 25/12	– wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r.,	82	933
K 30/13	– postanowienie z dnia 16 czerwca 2015 r.,	92	1088
P 15/14	– postanowienie z dnia 24 czerwca 2015 r.,	94	1103
P 31/14	– postanowienie z dnia 24 czerwca 2015 r.,	95	1106
P 41/14	– postanowienie z dnia 3 czerwca 2015 r.,	89	1074
P 68/14	– postanowienie z dnia 22 czerwca 2015 r.,	93	1093
P 75/14	– postanowienie z dnia 24 czerwca 2015 r.,	96	1108
P 35/15	– postanowienie z dnia 2 czerwca 2015 r.,	85	1051
P 38/15	– postanowienie z dnia 2 czerwca 2015 r.,	86	1058
P 46/15	– postanowienie z dnia 9 czerwca 2015 r.,	90	1079
P 52/15	– postanowienie z dnia 2 czerwca 2015 r.,	87	1063
P 72/15	– postanowienie z dnia 2 czerwca 2015 r.,	88	1069
P 79/15	– postanowienie z dnia 9 czerwca 2015 r.,	91	1085
P 84/15	– postanowienie z dnia 24 czerwca 2015 r.,	97	1118
SK 29/13	– wyrok z dnia 22 czerwca 2015 r.,	83	971
SK 47/13	– wyrok z dnia 9 czerwca 2015 r.,	81	898
SK 32/14	– wyrok z dnia 23 czerwca 2015 r.,	84	1014
U 9/14	– postanowienie z dnia 30 czerwca 2015 r.,	98	1123



## 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. 9.06.2015, SK 47/13 (poz. 81), w. 16.06.2015, K 25/12 (poz. 82), w. 22.06.2015, SK 29/13 (poz. 83), w. 23.06.2015, SK 32/14 (poz. 84), p. 2.06.2015, P 35/15 (poz. 85), p. 2.06.2015, P 38/15 (poz. 86), p. 2.06.2015, P 52/15 (poz. 87), p. 2.06.2015, P 72/15 (poz. 88), p. 3.06.2015, P 41/14 (poz. 89), p. 9.06.2015, P 46/15 (poz. 90), p. 9.06.2015, P 79/15 (poz. 91), p. 24.06.2015, P 15/14 (poz. 94), p. 24.06.2015, P 31/14 (poz. 95), p. 24.06.2015, P 75/14 (poz. 96), p. 24.06.2015, P 84/15 (poz. 97)

**art. 7** – p. 2.06.2015, P 35/15 (poz. 85), p. 2.06.2015, P 38/15 (poz. 86), p. 2.06.2015, P 72/15 (poz. 88), p. 3.06.2015, P 41/14 (poz. 89), p. 9.06.2015, P 79/15 (poz. 91), p. 24.06.2015, P 15/14 (poz. 94), p. 24.06.2015, P 31/14 (poz. 95)

**art. 9** – p. 2.06.2015, P 35/15 (poz. 85), p. 2.06.2015, P 38/15 (poz. 86), p. 2.06.2015, P 72/15 (poz. 88), p. 3.06.2015, P 41/14 (poz. 89), p. 9.06.2015, P 79/15 (poz. 91), p. 24.06.2015, P 15/14 (poz. 94), p. 24.06.2015, P 31/14 (poz. 95)

**art. 10** – p. 16.06.2015, K 30/13 (poz. 92)

**art. 12** – w. 2.06.2015, K 1/13 (poz. 80)

**art. 20** – p. 24.06.2015, P 15/14 (poz. 94)

**art. 21 ust. 2** – w. 16.06.2015, K 25/12 (poz. 82)

**art. 22** – p. 24.06.2015, P 15/14 (poz. 94)

**art. 31 ust. 3** – w. 9.06.2015, SK 47/13 (poz. 81), w. 23.06.2015, SK 32/14 (poz. 84), p. 9.06.2015, P 46/15 (poz. 90), p. 24.06.2015, P 15/14 (poz. 94), p. 24.06.2015, P 75/14 (poz. 96)

**art. 32 ust. 1** – w. 16.06.2015, K 25/12 (poz. 82), p. 9.06.2015, P 46/15 (poz. 90), p. 24.06.2015, P 75/14 (poz. 96)

**art. 32 ust. 1 i 2** – w. 23.06.2015, SK 32/14 (poz. 84)

**art. 41 ust. 4** – w. 9.06.2015, SK 47/13 (poz. 81)

**art. 42 ust. 1** – w. 9.06.2015, SK 47/13 (poz. 81)

**art. 45 ust. 1** – w. 22.06.2015, SK 29/13 (poz. 83), p. 16.06.2015, K 30/13 (poz. 92)

**art. 47** – w. 22.06.2015, SK 29/13 (poz. 83)

**art. 51 ust. 3** – w. 22.06.2015, SK 29/13 (poz. 83)

**art. 58 ust. 1** – w. 16.06.2015, K 25/12 (poz. 82)

**art. 59 ust. 1** – w. 2.06.2015, K 1/13 (poz. 80)

**art. 64 ust. 1 i 2** – w. 23.06.2015, SK 32/14 (poz. 84), p. 2.06.2015, P 52/15 (poz. 87), p. 24.06.2015, P 84/15 (poz. 97)

**art. 64 ust. 2** – w. 16.06.2015, K 25/12 (poz. 82)

**art. 70 ust. 1** – w. 22.06.2015, SK 29/13 (poz. 83)

**art. 77 ust. 2** – w. 16.06.2015, K 25/12 (poz. 82)

**art. 91 ust. 3** – p. 24.06.2015, P 15/14 (poz. 94)

**art. 92 ust. 1** – p. 22.06.2015, P 68/14 (poz. 93), p. 30.06.2015, U 9/14 (poz. 98)

**art. 173** – p. 16.06.2015, K 30/13 (poz. 92)

**art. 175 ust. 1** – p. 16.06.2015, K 30/13 (poz. 92)

**art. 184** – w. 22.06.2015, SK 29/13 (poz. 83)

### 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. 39 ust. 1 pkt 1** – w. 2.06.2015, K 1/13 (poz. 80), w. 9.06.2015, SK 47/13 (poz. 81), w. 16.06.2015, K 25/12 (poz. 82), w. 22.06.2015, SK 29/13 (poz. 83), w. 23.06.2015, SK 32/14 (poz. 84), p. 2.06.2015, P 35/15 (poz. 85), p. 2.06.2015, P 38/15 (poz. 86), p. 2.06.2015, P 72/15 (poz. 88), p. 3.06.2015, P 41/14 (poz. 89), p. 9.06.2015, P 46/15 (poz. 90), p. 9.06.2015, P 79/15 (poz. 91), p. 22.06.2015, P 68/14 (poz. 93), p. 24.06.2015, P 15/14 (poz. 94), p. 24.06.2015, P 31/14 (poz. 95), p. 24.06.2015, P 75/14 (poz. 96)

**art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3** – p. 2.06.2015, P 52/15 (poz. 87), p. 24.06.2015, P 84/15 (poz. 97)

**art. 39 ust. 1 pkt 2** – p. 16.06.2015, K 30/13 (poz. 92)

**art. 39 ust. 1 pkt 3** – p. 30.06.2015, U 9/14 (poz. 98)

### III

#### INNE AKTY NORMATYWNE

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. 22.06.2015, P 68/14 (poz. 93)

USTAWA z dnia 6 lipca 1982 r. **o radcach prawnych** (Dz. U. z 2014 r. poz. 637, ze zm.):

**art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3** – p. 22.06.2015, P 68/14 (poz. 93)

USTAWA z dnia 16 września 1982 r. – **Prawo spółdzielcze** (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.):

**art. 16a** – w. 16.06.2015, K 25/12 (poz. 82)

**art. 36 § 5 i 6** – w. 16.06.2015, K 25/12 (poz. 82)

**art. 203f – art. 203x** – w. 16.06.2015, K 25/12 (poz. 82)

**art. 203n § 3** – w. 16.06.2015, K 25/12 (poz. 82)

**art. 203o § 2 pkt 2** – w. 16.06.2015, K 25/12 (poz. 82)

**art. 203u § 1** – w. 16.06.2015, K 25/12 (poz. 82)

**art. 203u § 3, 4 i 5** – w. 16.06.2015, K 25/12 (poz. 82)

USTAWA z dnia 23 maja 1991 r. **o związkach zawodowych** (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, ze zm.):

**art. 2 ust. 1, 2 i 5** – w. 2.06.2015, K 1/13 (poz. 80)

USTAWA z dnia 7 września 1991 r. **o systemie oświaty** (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.):

**art. 9c ust. 2a** – w. 22.06.2015, SK 29/13 (poz. 83)

USTAWA z dnia 4 lutego 1994 r. **o prawie autorskim i prawach pokrewnych** (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.):

**art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b** – w. 23.06.2015, SK 32/14 (poz. 84)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks karny** (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.):

**art. 115 § 21** – w. 9.06.2015, SK 47/13 (poz. 81)

USTAWA z dnia 18 grudnia 1998 r. **o pracownikach sądów i prokuratury** (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639):

**art. 14a** – p. 2.06.2015, P 52/15 (poz. 87), p. 24.06.2015, P 84/15 (poz. 97)

USTAWA z dnia 10 września 1999 r. – **Kodeks karny skarbowy** (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.):

**art. 107 § 1** – p. 2.06.2015, P 35/15 (poz. 85)

**art. 107 § 4** – p. 2.06.2015, P 35/15 (poz. 85)

USTAWA z dnia 23 grudnia 1999 r. **o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw** (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.):

**art. 4 ust. 2** – p. 2.06.2015, P 52/15 (poz. 87), p. 24.06.2015, P 84/15 (poz. 97)

**art. 6 ust. 2** – p. 2.06.2015, P 52/15 (poz. 87), p. 24.06.2015, P 84/15 (poz. 97)

USTAWA z dnia 6 września 2001 r. **o transporcie drogowym** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, ze zm.):

**załącznik nr 1 i 2** – p. 16.06.2015, K 30/13 (poz. 92)

USTAWA z dnia 13 listopada 2003 r. **o dochodach jednostek samorządu terytorialnego** (Dz. U. z 2014 r. poz. 1115):

**art. 28 ust. 6** – p. 30.06.2015, U 9/14 (poz. 98)

USTAWA z dnia 19 listopada 2009 r. **o grach hazardowych** (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.):

**ogólnie** – p. 2.06.2015, P 72/15 (poz. 88), p. 3.06.2015, P 41/14 (poz. 89), p. 9.06.2015, P 79/15 (poz. 91)

**art. 3** – p. 2.06.2015, P 35/15 (poz. 85)

**art. 6 ust. 1** – p. 2.06.2015, P 35/15 (poz. 85), p. 2.06.2015, P 38/15 (poz. 86), p. 9.06.2015, P 46/15 (poz. 90), p. 24.06.2015, P 75/14 (poz. 96)

**art. 14** – p. 2.06.2015, P 72/15 (poz. 88), p. 3.06.2015, P 41/14 (poz. 89), p. 9.06.2015, P 79/15 (poz. 91)

**art. 14 ust. 1** – p. 2.06.2015, P 35/15 (poz. 85), p. 2.06.2015, P 38/15 (poz. 86), p. 9.06.2015, P 46/15 (poz. 90), p. 24.06.2015, P 15/14 (poz. 94), p. 24.06.2015, P 31/14 (poz. 95), p. 24.06.2015, P 75/14 (poz. 96)

**art. 23a** – p. 2.06.2015, P 35/15 (poz. 85)

USTAWA z dnia 20 stycznia 2011 r. – **Ustawa budżetowa na rok 2011** (Dz. U. Nr 29, poz. 150):

**art. 13 ust. 1 pkt 3** – p. 2.06.2015, P 52/15 (poz. 87), p. 24.06.2015, P 84/15 (poz. 97)

USTAWA z dnia 2 marca 2012 r. – **Ustawa budżetowa na rok 2012** (Dz. U. poz. 273):

**art. 13 ust. 1 pkt 3** – p. 2.06.2015, P 52/15 (poz. 87), p. 24.06.2015, P 84/15 (poz. 97)

USTAWA z dnia 25 stycznia 2013 r. – **Ustawa budżetowa na rok 2013** (Dz. U. z 2013 r. poz. 169):

**art. 13 ust. 1 pkt 3** – p. 24.06.2015, P 84/15 (poz. 97)

KONWENCJA (nr 87) **dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjęta w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r.** (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125):

**art. 2** – w. 2.06.2015, K 1/13 (poz. 80)

DYREKTYWA 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 **ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego** (Dz. U. L 204 z 21.07.1998, s. 37):

**art. 1 ust. 11** – p. 9.06.2015, P 46/15 (poz. 90), p. 24.06.2015, P 15/14 (poz. 94), p. 24.06.2015, P 31/14 (poz. 95), p. 24.06.2015, P 75/14 (poz. 96)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. **w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych** (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.):

**ogólnie** – p. 2.06.2015, P 38/15 (poz. 86), p. 2.06.2015, P 72/15 (poz. 88), p. 3.06.2015, P 41/14 (poz. 89), p. 9.06.2015, P 79/15 (poz. 91)

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):

**§ 2 ust. 1 i 2** – p. 22.06.2015, P 68/14 (poz. 93)

**§ 4 ust. 1** – p. 22.06.2015, P 68/14 (poz. 93)

**§ 6 pkt 6** – p. 22.06.2015, P 68/14 (poz. 93)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. **w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu** (Dz. U. z 2013 r. poz. 490):

**ogólnie** – p. 22.06.2015, P 68/14 (poz. 93)

**§ 2 ust. 1 i 2** – p. 22.06.2015, P 68/14 (poz. 93)

**§ 4 ust. 1** – p. 22.06.2015, P 68/14 (poz. 93)

**§ 5** – p. 22.06.2015, P 68/14 (poz. 93)

**§ 6 pkt 6** – p. 22.06.2015, P 68/14 (poz. 93)

**§ 10 ust. 1 pkt 1** – p. 22.06.2015, P 68/14 (poz. 93)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. **w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych** (Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.):

**§ 99 ust. 2** – w. 22.06.2015, SK 29/13 (poz. 83)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 r. **w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014 r.** (Dz. U. poz. 1687);  
**ogólnie** – p. 30.06.2015, U 9/14 (poz. 98)

*Opracowanie:  
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego*

## SKOROWIDZ RZECZOWY

### **Autorskie prawo:**

- autorskie prawa majątkowe: w. 23.06.2015, sygn. SK 32/14, poz. 83
  - zob. ochrona [w: Własność i inne prawa majątkowe (art. 64 Konstytucji)]
  - zob. równa ochrona [zasada] (art. 64 ust. 1 Konstytucji) [w: Własność i inne prawa majątkowe (art. 64 Konstytucji)]
  - zob. sprawiedliwość społeczna [zasada] [w: Demokratyczne państwo prawne [zasada] (art. 2 Konstytucji)]

### **Cywilne prawo:**

- odszkodowanie: w. 23.06.2015, sygn. SK 32/14, poz. 83

### **Demokratyczne państwo prawne [zasada] (art. 2 Konstytucji):**

- sprawiedliwość społeczna [zasada]: w. 23.06.2015, sygn. SK 32/14, poz. 83

### **Edukacja, szkolnictwo wyższe i nauka:**

- matura: w. 22.06.2015, sygn. SK 29/13, poz. 82
  - zob. sprawa - pojęcie [w: Prawo do sądu [zasada] (art. 45 Konstytucji)]

### **Ochrona własności i prawa dziedziczenia (art. 21 Konstytucji):** w. 16.06.2015, sygn. K 25/12, poz. 81

### **Prawo do sądu [zasada] (art. 45 Konstytucji):**

- sprawa
  - pojęcie: w. 22.06.2015, sygn. SK 29/13, poz. 82

### **Spółdzielcze prawo:** w. 16.06.2015, sygn. K 25/12, poz. 81

- dziedziczenie udziałów: w. 16.06.2015, sygn. K 25/12, poz. 81
- organy:
  - walne zgromadzenie: w. 16.06.2015, sygn. K 25/12, poz. 81
- spółdzielnie pracy:
  - przekształcenie: w. 16.06.2015, sygn. K 25/12, poz. 81
  - zob. Ochrona własności i prawa dziedziczenia (art. 21 Konstytucji)
- zob. Zrzeszanie się [wolność] (art. 58-59 Konstytucji)

### **Trybunał Konstytucyjny i postępowanie przed TK:**

- umorzenie postępowania (zbędność orzekania):
  - *ne bis in idem*: p. 24.06.2015, sygn. P 75/14, poz. 94

### **Tworzenie zrzeszeń [wolność] (art. 12 Konstytucji):**

- w. 2.06.2015, sygn. K 1/13, poz. 80; w. 16.06.2015, sygn. K 25/12, poz. 81

### **Własność i inne prawa majątkowe (art. 64 Konstytucji):**

- ochrona: w. 23.06.2015, sygn. SK 32/14, poz. 83
- równa ochrona [zasada] (art. 64 ust. 1 Konstytucji): w. 23.06.2015, sygn. SK 32/14, poz. 83

### **Zrzeszanie się [wolność] (art. 58-59 Konstytucji):**

- w. 2.06.2015, sygn. K 1/13, poz. 80
- związki zawodowe: w. 2.06.2015, sygn. K 1/13, poz. 80
  - pracownik: w. 2.06.2015, sygn. K 1/13, poz. 80.

*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