



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2015 r.

Nr 2 (76)

TRZEŚĆ:

ORZECZENIA KOŃCZĄCE ROZPOZNANIE WSTĘPNE

poz.

str.

## POSTANOWIENIA W SPRAWACH WNIOSKOWYCH

112 – postanowienie z dnia 11 grudnia 2014 r.,	sygn. Tw 17/14 .....	327
113 – postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	sygn. Tw 17/14 .....	329
114 – postanowienie z dnia 18 listopada 2014 r.,	sygn. Tw 21/14 .....	333
115 – postanowienie z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	sygn. Tw 21/14 .....	337

## POSTANOWIENIA W SPRAWACH SKARGOWYCH

116 – postanowienie z dnia 24 czerwca 2014 r.,	sygn. Ts 108/13 .....	339
117 – postanowienie z dnia 31 marca 2015 r.,	sygn. Ts 108/13 .....	345
118 – postanowienie z dnia 15 października 2014 r.,	sygn. Ts 109/13 .....	349
119 – postanowienie z dnia 18 marca 2015 r.,	sygn. Ts 109/13 .....	352
120 – postanowienie z dnia 9 października 2014 r.,	sygn. Ts 129/13 .....	357
121 – postanowienie z dnia 29 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 129/13 .....	361
122 – postanowienie z dnia 8 października 2014 r.,	sygn. Ts 138/13 .....	367
123 – postanowienie z dnia 4 marca 2015 r.,	sygn. Ts 138/13 .....	371
124 – postanowienie z dnia 29 września 2014 r.,	sygn. Ts 155/13 .....	376
125 – postanowienie z dnia 4 marca 2015 r.,	sygn. Ts 155/13 .....	380
126 – postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	sygn. Ts 216/13 .....	383
127 – postanowienie z dnia 30 kwietnia 2014 r.,	sygn. Ts 250/13 .....	385
128 – postanowienie z dnia 20 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 250/13 .....	390
129 – postanowienie z dnia 1 października 2014 r.,	sygn. Ts 255/13 .....	394
130 – postanowienie z dnia 8 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 255/13 .....	398
131 – postanowienie z dnia 19 sierpnia 2014 r.,	sygn. Ts 267/13 .....	403
132 – postanowienie z dnia 24 marca 2015 r.,	sygn. Ts 267/13 .....	408
133 – postanowienie z dnia 8 października 2014 r.,	sygn. Ts 278/13 .....	413
134 – postanowienie z dnia 16 marca 2015 r.,	sygn. Ts 278/13 .....	419
135 – postanowienie z dnia 24 lutego 2014 r.,	sygn. Ts 289/13 .....	423
136 – postanowienie z dnia 18 marca 2015 r.,	sygn. Ts 289/13 .....	425
137 – postanowienie z dnia 19 sierpnia 2014 r.,	sygn. Ts 297/13 .....	429
138 – postanowienie z dnia 29 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 297/13 .....	436
139 – postanowienie z dnia 2 lipca 2014 r.,	sygn. Ts 301/13 .....	442
140 – postanowienie z dnia 17 marca 2015 r.,	sygn. Ts 301/13 .....	443
141 – postanowienie z dnia 27 listopada 2014 r.,	sygn. Ts 1/14 .....	446
142 – postanowienie z dnia 8 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 1/14 .....	449
143 – postanowienie z dnia 30 października 2014 r.,	sygn. Ts 16/14 .....	452
144 – postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	sygn. Ts 16/14 .....	455
145 – postanowienie z dnia 15 października 2014 r.,	sygn. Ts 20/14 .....	459
146 – postanowienie z dnia 18 marca 2015 r.,	sygn. Ts 20/14 .....	463
147 – postanowienie z dnia 30 lipca 2014 r.,	sygn. Ts 21/14 .....	465
148 – postanowienie z dnia 9 marca 2015 r.,	sygn. Ts 21/14 .....	468
149 – postanowienie z dnia 7 października 2014 r.,	sygn. Ts 23/14 .....	470
150 – postanowienie z dnia 19 marca 2015 r.,	sygn. Ts 23/14 .....	473
151 – postanowienie z dnia 4 marca 2015 r.,	sygn. Ts 35/14 .....	475
152 – postanowienie z dnia 18 listopada 2014 r.,	sygn. Ts 40/14 .....	479

153 – postanowienie z dnia 5 marca 2015 r.,	sygn. Ts 40/14	480
154 – postanowienie z dnia 17 lutego 2015 r.,	sygn. Ts 77/14	482
155 – postanowienie z dnia 3 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 77/14	484
156 – postanowienie z dnia 7 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 82/14	487
157 – postanowienie z dnia 23 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 153/14	489
158 – postanowienie z dnia 13 października 2014 r.,	sygn. Ts 154/14	491
159 – postanowienie z dnia 5 marca 2015 r.,	sygn. Ts 154/14	493
160 – postanowienie z dnia 3 listopada 2014 r.,	sygn. Ts 176/14	495
161 – postanowienie z dnia 16 marca 2015 r.,	sygn. Ts 176/14	499
162 – postanowienie z dnia 1 października 2014 r.,	sygn. Ts 184/14	501
163 – postanowienie z dnia 30 marca 2015 r.,	sygn. Ts 184/14	504
164 – postanowienie z dnia 3 listopada 2014 r.,	sygn. Ts 192/14	506
165 – postanowienie z dnia 16 marca 2015 r.,	sygn. Ts 192/14	509
166 – postanowienie z dnia 7 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 193/14	512
167 – postanowienie z dnia 26 listopada 2014 r.,	sygn. Ts 196/14	514
168 – postanowienie z dnia 29 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 196/14	518
169 – postanowienie z dnia 23 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 204/14	525
170 – postanowienie z dnia 5 marca 2015 r.,	sygn. Ts 208/14	528
171 – postanowienie z dnia 14 listopada 2014 r.,	sygn. Ts 215/14	530
172 – postanowienie z dnia 10 marca 2015 r.,	sygn. Ts 215/14	532
173 – postanowienie z dnia 13 stycznia 2015 r.,	sygn. Ts 219/14	533
174 – postanowienie z dnia 22 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 219/14	537
175 – postanowienie z dnia 19 listopada 2014 r.,	sygn. Ts 236/14	539
176 – postanowienie z dnia 4 marca 2015 r.,	sygn. Ts 236/14	541
177 – postanowienie z dnia 29 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 253/14	544
178 – postanowienie z dnia 18 listopada 2014 r.,	sygn. Ts 258/14	547
179 – postanowienie z dnia 5 marca 2015 r.,	sygn. Ts 258/14	549
180 – postanowienie z dnia 22 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 261/14	551
181 – postanowienie z dnia 17 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 262/14	554
182 – postanowienie z dnia 8 grudnia 2014 r.,	sygn. Ts 277/14	556
183 – postanowienie z dnia 9 marca 2015 r.,	sygn. Ts 277/14	557
184 – postanowienie z dnia 13 marca 2015 r.,	sygn. Ts 279/14	559
185 – postanowienie z dnia 1 grudnia 2014 r.,	sygn. Ts 282/14	561
186 – postanowienie z dnia 19 marca 2015 r.,	sygn. Ts 282/14	563
187 – postanowienie z dnia 5 marca 2015 r.,	sygn. Ts 338/14	566
188 – postanowienie z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 338/14	568
189 – postanowienie z dnia 5 marca 2015 r.,	sygn. Ts 342/14	570
190 – postanowienie z dnia 25 lutego 2015 r.,	sygn. Ts 358/14	571
191 – postanowienie z dnia 22 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 358/14	573
192 – postanowienie z dnia 3 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 366/14	575
193 – postanowienie z dnia 12 marca 2015 r.,	sygn. Ts 368/14	578
194 – postanowienie z dnia 5 marca 2015 r.,	sygn. Ts 7/15	580
195 – postanowienie z dnia 6 marca 2015 r.,	sygn. Ts 12/15	583
196 – postanowienie z dnia 17 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 15/15	585
197 – postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	sygn. Ts 24/15	589
198 – postanowienie z dnia 9 marca 2015 r.,	sygn. Ts 31/15	590
199 – postanowienie z dnia 9 kwietnia 2015 r.,	sygn. Ts 33/15	592
200 – postanowienie z dnia 4 marca 2015 r.,	sygn. Ts 45/15	595
201 – postanowienie z dnia 17 marca 2015 r.,	sygn. Ts 65/15	597
202 – postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	sygn. Ts 72/15	600
203 – postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	sygn. Ts 79/15	602
204 – postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	sygn. Ts 103/15	604
Skorowidz orzeczeń według sygnatur		606

---

---

## 112

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 11 grudnia 2014 r.  
**Sygn. akt Tw 17/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Ogólnopolskiego Akademickiego Związku Zawodowego w sprawie zgodności:

1) art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do dodatku pielęgnacyjnego, z art. 2 w zw. z art. 69 oraz art. 67 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 24 ust. 2a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, ze zm.) w zakresie, w jakim pomija przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego, za okres na który opiewa orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, z art. 2 w zw. z art. 69 i art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.**

UZASADNIENIE

25 czerwca 2014 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Ogólnopolskiego Akademickiego Związku Zawodowego o zbadanie zgodności art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa o FUS) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do dodatku pielęgnacyjnego, z art. 2 w zw. z art. 69 oraz art. 67 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także art. 24 ust. 2a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach) w zakresie, w jakim pomija przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego, za okres na który opiewa orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, z art. 2 w zw. z art. 69 i art. 67 Konstytucji.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 28 lipca 2014 r. wnioskodawca został wezwany do usunięcia, w terminie 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia, braków formalnych wniosku przez: wyjaśnienie, na czym polega naruszenie art. 2 w zw. z art. 69 oraz art. 67 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez zakwestionowany art. 129 ust. 1 ustawy o FUS w zakresie, w jakim dotyczy dodatku pielęgnacyjnego; wyjaśnienie, na czym polega naruszenie art. 2 w zw. z art. 69 i art. 67 Konstytucji przez zakwestionowany art. 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim dotyczy zasiłku pielęgnacyjnego; wskazanie przepisu prawa lub statutu, dowodzącego, że kwestionowane akty normatywne dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

W piśmie z 17 czerwca 2014 r. wnioskodawca odniósł się do stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny braków formalnych wniosku.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek przedstawiony przez ogólnokrajowy organ związku zawodowego podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie jednego sędziego bada, czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

1.1. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że uprawnienie do występowania z wnioskiem o dokonanie abstrakcyjnej kontroli norm nieprzypadkowo zostało przyznane ogólnokrajowym organom związków zawodowych oraz ogólnokrajowym władzom organizacji pracodawców i organizacji zawodowych w jednym przepisie ustawy zasadniczej (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji). Oznacza to, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, że intencją ustrojodawcy było przyznanie ochrony tylko takim interesom tychże organizacji, które mają pewien wspólny mianownik. Są to – odpowiednio – interesy pracownicze, interesy pracodawców w związku z zatrudnianiem pracowników oraz interesy związane z wykonywaniem zawodu (por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z: 17 marca 2003 r., Tw 63/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 11; 25 lutego 2003 r., Tw 77/02, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 163; 19 marca 2003 r., Tw 73/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 80; 21 maja 2003 r., Tw 6/03, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 85, a w szczególności wydane w pełnym składzie postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 stycznia 2004 r., Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 2).

Konsekwencją takiego uregulowania jest to, że zakres działania związków zawodowych w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji nie obejmuje wszystkich spraw pozostających w gestii takich organizacji, a przyznanych im na mocy ich statutów, ustaw zwykłych, czy nawet niektórych przepisów ustawy zasadniczej (por. postanowienie TK z 20 grudnia 2005 r., Tw 12/05, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 179). Istotą działania związku zawodowego jest bowiem reprezentacja praw i interesów zawodowych oraz socjalnych bezpośrednio związanych z pracowniczym statusem ich członków (zob. wyrok TK z 28 kwietnia 2009 r., K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009 poz. 54 i powołane tam orzecznictwo). Tym samym podmioty te zostały ograniczone w zakresie swobody wyboru zarówno przedmiotu kontroli, jak i wzorców kontroli w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym.

2. W rozpatrywanej sprawie uznanie legitymacji do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm uzależnione jest od spełnienia przesłanki podmiotowej – wniosek musi pochodzić od podmiotu wskazanego w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji oraz przedmiotowej – zaskarżony przez wnioskodawcę akt normatywny powinien dotyczyć spraw objętych jego zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

2.1. Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy wnioskodawca, kwestionując zgodność zaskarżonych przepisów, spełnia kryterium wyznaczone przez ustrojodawcę w art. 191 ust. 2 Konstytucji, tj. czy występuje o kontrolę unormowań prawnych, które dotyczą spraw objętych jego zakresem działania.

2.2. Wnioskodawca wskazuje, że „wniosek pozostaje w związku ze statutową właściwością związku zawodowego – w zakresie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – zrzeszającego pracowników emerytów i rencistów”. Ponadto wywodzi swoje uprawnienie do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167; dalej: ustawa o związkach zawodowych), tj. art. 1 ust. 1 i art. 8 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. W myśl art. 8 ustawy związki zawodowe kontrolują przestrzeganie przepisów dotyczących interesów pracowników, emerytów, rencistów, bezrobotnych i ich rodzin.

2.3. W rozpatrywanej sprawie wnioskodawca wskazuje jako przedmiot kontroli art. 129 ust. 1 ustawy o FUS, zgodnie z którym świadczenia z tytułu ubezpieczenia społecznego wypłaca się od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu, z uwzględnieniem ust. 2 (tj. wypłaty renty rodzinnej). Wnioskodawca zaskarżył art. 129 ust. 1 ustawy o FUS w zakresie, w jakim dotyczy dodatku pielęgnacyjnego.

Wnioskodawca kwestionuje również art. 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach, w myśl którego jeżeli w okresie trzech miesięcy, licząc od dnia wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, zostanie złożony wniosek o ustalenie prawa do świadczenia uzależnionego od niepełnosprawności, prawo to ustala się począwszy od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Przepis ten zaskarżono w zakresie, w jakim dotyczy zasiłku pielęgnacyjnego.

2.4. Trybunał stwierdza, że żaden z zakwestionowanych przepisów nie dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, tj. praw lub obowiązków pracowników (emerytów i rencistów) związanych ze stosunkiem pracy (zob. w szczególności wydane w pełnym składzie postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 stycznia 2004 r., Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 2). Zarówno dodatek pielęgnacyjny, który przysługuje emerytom i rencistom (art. 75 ust. 1 ustawy o FUS), jak i zasiłek pielęgnacyjny, który przysługuje osobom niepełnosprawnym oraz osobom, które ukończyły 75 rok życia (art. 16 ust. 2-3 ustawy o świadczeniach), mają na celu wsparcie tych osób jako niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Ani dodatek pielęgnacyjny, ani zasiłek pielęgnacyjny

nie są bezpośrednio związane ze stosunkiem pracy, nie są też jakąkolwiek formą wynagrodzenia za pracę. Są to świadczenia o charakterze pomocowym – w przypadku zasiłku pielęgnacyjnego, oraz ubezpieceniowym – w przypadku dodatku pielęgnacyjnego.

Zaskarżone przepisy dotyczące terminu wypłaty świadczenia z tytułu ubezpieczenia społecznego (w tym dodatku pielęgnacyjnego) oraz terminu ustalania prawa do świadczenia rodzinnego (w tym zasiłku pielęgnacyjnego) nie pozostają zatem w bezpośrednim związku z interesem prawnym wnioskodawcy jako związku zawodowego ani interesem prawnym jego członków. Wnioskodawca zmierza w istocie do ochrony interesów ogólnospołecznych, tj. ochrony praw osób niepełnosprawnych oraz emerytów i rencistów – niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Świadczy o tym nie tylko treść zaskarżonych przepisów ustawy o FUS oraz ustawy o świadczeniach, ale również wskazany jako wzorzec kontroli art. 2 w zw. z art. 69 oraz art. 67 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, które mają charakter gwarancyjny w stosunku do obywateli.

2.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy oraz wskazane wzorce kontroli wykraczają poza granice przyznanej ogólnokrajowym organom związków zawodowych ograniczonej rzeczowo zdolności inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji), „konsumując” cechy wniosku, który mogą złożyć jedynie podmioty legitymowane generalnie, wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Okoliczność ta stanowi samoistną podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.

113

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 25 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Tw 17/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodnicząca  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca  
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi Ogólnopolskiego Akademickiego Związku Zawodowego,

postanawia:

**nie uwzględnic zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

1. W dniu 25 czerwca 2014 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Ogólnopolskiego Akademickiego Związku Zawodowego (dalej: Związek) o zbadanie zgodności art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa o FUS) w zakresie, w jakim dotyczy dodatku pielęgnacyjnego, z art. 2 w zw. z art. 69 oraz art. 67 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także art. 24 ust. 2a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach) w zakresie, w jakim dotyczy zasiłku pielęgnacyjnego, z art. 2 w zw. z art. 69 i art. 67 Konstytucji.

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 28 lipca 2014 r. wnioskodawca został wezwany do usunięcia, w terminie 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia, braków formalnych wniosku przez: wyjaśnienie, na czym polega naruszenie art. 2 w zw. z art. 69 oraz art. 67 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez zakwestionowany art. 129 ust. 1 ustawy o FUS w zakresie, w jakim dotyczy dodatku pielęgnacyjnego; wyjaśnienie, na czym polega naruszenie art. 2 w zw. z art. 69 i art. 67 Konstytucji przez zakwestionowany art. 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim dotyczy zasiłku pielęgnacyjnego; wskazanie przepisu prawa lub statutu, dowodzącego, że kwestionowane akty normatywne dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

W piśmie z 1 sierpnia 2014 r. wnioskodawca odniósł się do stwierdzonych przez Trybunał braków formalnych wniosku.

3. Postanowieniem z 11 grudnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy oraz wskazane wzorce kontroli wykraczają poza granice przyznanej ogólnokrajowym organom związków zawodowych ograniczonej rzeczowo zdolności inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Zdaniem Trybunału zarzuty wnioskodawcy zmierzają w istocie do ochrony interesów ogólnospołecznych, tj. ochrony praw osób niepełnosprawnych oraz emerytów i rencistów – niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

4. W zażaleniu z 30 grudnia 2014 r. Ogólnopolski Akademicki Związek Zawodowy wniósł o „uwzględnienie zażalenia i nadanie wnioskowi dalszego biegu”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. Wnioskodawca zarzuca postanowieniu „błędny pogląd wedle którego zasady i tryb przyznawania dodatku i zasiłku pielęgnacyjnego nie mieszczą się w statutowej i ustawowej kompetencji związków zawodowych”. Wskazuje przy tym na podobieństwo zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego do emerytury i renty, twierdząc, że „zasiłek i dodatek pielęgnacyjny pełnią tę samą funkcję [co emerytura i renta] czyli wspomagającą (...) skoro umiarkowana niezdolność do pracy ze względu na wiek bądź stan zdrowia pozostaje pod trybunalską kontrolą związków zawodowych, to tym bardziej znaczna niezdolność do pracy powinna być kontrolowana przez związki zawodowe w Trybunale”.

2.1. Zarzuty wnioskodawcy nie zasługują na uwzględnienie. Trybunał podkreśla, że ogólnokrajowy organ związku zawodowego, który wszczyna postępowanie przed Trybunałem, musi wykazać – zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji – że domagając się zbadania zgodności kwestionowanych przepisów z powołanymi wzorcami kontroli, występuje do Trybunału w celu obrony uprawnień pracowniczych albo emerytalnych.

Trybunał zwraca uwagę, że kompetencja reprezentowania swoich członków przez związki zawodowe w aspekcie przysługujących im uprawnień emerytalnych związana jest z konsekwencją bezpośredniego pozostawania w stosunku pracy (por. postanowienie z 8 maja 2013 r., Tw 51/12, OTK ZU nr 3/B/2014, poz. 180). Dodatek pielęgnacyjny i zasiłek pielęgnacyjny, które wnioskodawca czyni przedmiotem kontroli w rozpatrywanej sprawie, nie są zaś powiązane ze stosunkiem pracy. Jak prawidłowo ustalił Trybunał w zaskarżonym postanowieniu, są to świadczenia przyznawane w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji, a zatem niezależnie od przysługującego emerytowi, renciście czy osobie niepełnosprawnej statusu pracownika.

2.2. Należy przypomnieć, że dodatek pielęgnacyjny przysługuje osobie uprawnionej do emerytury lub renty, jeżeli osoba ta została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła

75. rok życia (art. 75 ust. 1 ustawy o FUS). Wyjątkiem są sytuacje, gdy osoba ta przebywa w zakładzie opiekuńczo-leczniczym lub w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym, chyba że przebywa poza tą placówką przez okres dłuższy niż 2 tygodnie w miesiącu (art. 75 ust. 4 ustawy o FUS).

Zasiłek pielęgnacyjny przyznaje się zaś w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osobie w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji (art. 16 ust. 1 ustawy o świadczeniach). Świadczenie to przysługuje osobom niepełnosprawnym oraz osobom, które ukończyły 75 lat (art. 16 ust. 2 i 3 ustawy o świadczeniach). Zasiłek pielęgnacyjny nie przysługuje natomiast osobie umieszczonej w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie (art. 16 ust. 5 ustawy o świadczeniach). Nie przyznaje się go również w sytuacji, gdy członkom osób uprawnionych przysługują za granicą świadczenia na pokrycie wydatków związanych z pielęgnacją tych osób, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej (art. 16 ust. 5a ustawy o świadczeniach).

Oba świadczenia przysługują zatem osobom niezdolnym do samodzielnej egzystencji. Należy również wskazać, że niezdolność do samodzielnej egzystencji orzeka się w przypadku stwierdzenia naruszenia sprawności organizmu w stopniu powodującym konieczność stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych (art. 13 ust. 5 ustawy o FUS).

2.3. Trybunał podtrzymuje zatem stanowisko zawarte w postanowieniu o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu, zgodnie z którym dodatek pielęgnacyjny oraz zasiłek pielęgnacyjny nie są powiązane ze statusem pracownika. Świadczenia te mają na celu wsparcie osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, tj. osób niepełnosprawnych, emerytów i rencistów oraz osób, które ukończyły 75 lat, potrzebujących stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych. Zdaniem Trybunału wnioskodawca nie ma zatem legitymacji do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie kontroli art. 129 ust. 1 ustawy o FUS w części, w jakiej przepis ten dotyczy dodatku pielęgnacyjnego, ani art. 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych w części, w jakiej dotyczy on zasiłku pielęgnacyjnego, gdyż przepisy te nie są objęte zakresem działania wnioskodawcy.

Należy przy tym podkreślić, że pogląd, zgodnie z którym pojęcie spraw objętych zakresem działania, w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji, dotyczy – w stosunku do związków zawodowych – wyłącznie tych aktów normatywnych, które bezpośrednio kształtują uprawnienia lub obowiązki pracowników względem pracodawców w kontekście łączącego ich stosunku pracy, oparty jest na ugruntowanej linii orzeczniczej. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że istotą działania każdego związku zawodowego jest reprezentacja praw i interesów zawodowych i socjalnych bezpośrednio związanych z pracowniczym statusem ich członków (zob. postanowienia TK z: 24 września 1996 r., T 35/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 47; 21 kwietnia 2006 r. i 27 września 2006 r., Tw 43/05, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 159 i 160; 7 lipca 2003 r. i 28 stycznia 2004 r., Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 1 i 2; wyrok TK z 28 kwietnia 2009 r., K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54 i powołane tam orzecznictwo). Dlatego ogólnokrajowe organy związków zawodowych mają prawo kierować do Trybunału Konstytucyjnego wnioski dotyczące spraw objętych tak rozumianym zakresem ich działania.

3. Wnioskodawca twierdzi ponadto, że „[s]koro emerytury i renty są w kompetencji związków zawodowych czego TK nie kwestionuje, to termin przyznawania tych świadczeń należy do zaskarżalnej materii związków zawodowych zatem art. 129 ust. 1 ustawy o FUS może być w całości zaskarżony przez związek zawodowy do Trybunału Konstytucyjnego (...). Skoro zatem związek może skarżyć art. 129 ustawy FUS generalnie to może to czynić także częściowo”.

3.1. Zarzuty wnioskodawcy nie zasługują na uwzględnienie. Należy podkreślić, że przedmiotem badania Trybunału jest zawsze kwestionowana przez wnioskodawcę normatywna treść przepisu. Trybunał bada zatem akt normatywny, ale tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę. Poddawana kontroli norma prawna może być wysłowiona w jednej lub w kilku jednostkach redakcyjnych tekstu prawnego.

3.2. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał, że celem postępowania przed Trybunałem jest wyeliminowanie określonej instytucji lub rozwiązania występujących w obowiązującym porządku prawnym, ze względu na ich sprzeczność z zasadami i wartościami wyrażonymi w Konstytucji. Przepis prawa, a więc określona jednostka zdaniowa czy redakcyjna aktu normatywnego, jest jedynie formalnym sposobem wyrażenia w prawie pozytywnym normy prawnej. W konsekwencji to właśnie norma prawna zawarta w przepisie określa przedmiot postępowania skierowanego na kontrolę konstytucyjności (por. wyrok z 21 października 2008 r., SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140 oraz wyrok z 4 września 2007 r., P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95). Trybunał

wypowiadał się wielokrotnie na temat procesowych granic swojej kognicji i przypominał, że „bada akt ustawodawczy tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z przepisów tych wynikającą, do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę. (...) W europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie” (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; zob. również wyrok z 16 czerwca 1999 r., P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98).

3.3. Wnioskodawca zakwestionował art. 129 ust. 1 ustawy o FUS oraz art. 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych jedynie w zakresie, w jakim przepisy te dotyczyły – odpowiednio – dodatku pielęgnacyjnego i zasiłku pielęgnacyjnego. Trybunał ograniczył się zatem do oceny normy prawnej wywodzonej z tych przepisów i odnoszącej się do tych świadczeń. Odmowa nadania biegu wnioskowi o zbadania konstytucyjności art. 129 ust. 1 ustawy o FUS i art. 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach, w części wskazanej we wniosku, nie wyklucza tym samym możliwości zakwestionowania tych przepisów w innym zakresie, który może okazać się związany z działalnością wnioskodawcy jako związku zawodowego.

3.4. W konsekwencji Trybunał podtrzymuje stanowisko zawarte w zaskarżonym postanowieniu Trybunału o braku legitymacji Związku do wystąpienia z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności art. 129 ust. 1 ustawy o FUS w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do dodatku pielęgnacyjnego, oraz art. 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim przepis ten pomija przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego za okres, na który opiewa orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności.

4. Należy również zauważyć, że zarzuty wnioskodawcy koncentrują się na kwestionowaniu stanowiska Trybunału, zgodnie z którym zaskarżone przez Związek przepisy wykraczają poza zakres przyznanej związkom zawodowym legitymacji do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Co istotne, wnioskodawca nie neguje rozstrzygnięcia Trybunału w odniesieniu do stwierdzenia, że również wskazane przez wnioskodawcę wzorce kontroli wykraczają poza zakres przyznanej mu ograniczonej rzeczowo legitymacji.

4.1. W zaskarżonym postanowieniu Trybunał stwierdził, że zarówno zaskarżone przepisy, jak i wzorce kontroli świadczą o tym, że wnioskodawca zmierza do ochrony interesów ogólnospołecznych, tj. ochrony prawa osób niepełnosprawnych oraz emerytów i rencistów – niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Powołane przepisy Konstytucji, tj. art. 2, art. 69, art. 67 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, mają bowiem charakter gwarancyjny w stosunku do obywateli.

4.2. Trybunał przypomina, że o dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku podmiotu o ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej decyduje: po pierwsze – to, aby zakwestionowany przepis aktu normatywnego dotyczył spraw objętych zakresem działania takiego podmiotu (zakres ten ustalany jest natomiast w oparciu o przepisy Konstytucji), po drugie zaś – adekwatność wzorca kontroli do przedmiotu kontroli przy uwzględnieniu zakresu działania wnioskodawcy.

4.3. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że wnioskodawca nie podważył stanowiska Trybunału o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu ze względu na brak legitymacji Związku do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie kontroli art. 129 ust. 1 ustawy o FUS w zakresie, w jakim ma zastosowanie do dodatku pielęgnacyjnego, z art. 2 w zw. z art. 69 oraz art. 67 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także art. 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim pomija przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego za okres, na który opiewa orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, z art. 2 w zw. z art. 69 i art. 67 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



## 114

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 18 listopada 2014 r.  
**Sygn. akt Tw 21/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Krajowej Rady Notarialnej o zbadanie zgodności:

- 1) § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1668) z art. 75 i art. 72a ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164, ze zm.) oraz art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1668) z art. 72 § 1 i art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 164, ze zm.),

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.**

UZASADNIENIE

4 września 2014 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Krajowej Rady Notarialnej (dalej: Rada) o zbadanie zgodności 1) § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1668; dalej: rozporządzenie) z art. 75 i art. 72a ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164, ze zm.; dalej: prawo o notariacie) oraz art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji; a także 2) § 8 ust. 5 rozporządzenia z art. 72 § 1 i art. 75 prawa o notariacie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek przedstawiony przez ogólnokrajową władzę organizacji zawodowej podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie jednego sędziego bada, czy wniosek spełnia wymagania formalne (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), a w szczególności – czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

2. W pierwszej kolejności Trybunał odniósł się do zarzutu naruszenia art. 75 oraz art. 72a prawa o notariacie przez § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia.

2.1. Aby ustalić treść normatywną zakwestionowanego przepisu, należy odnieść się do § 5 ust. 3 rozporządzenia. Przepis ten przewiduje, że w uzasadnionych sytuacjach, w szczególności w przypadku małej liczby aplikantów, rady izb notarialnych mogą zawierać porozumienie w sprawie wspólnego prowadzenia zajęć seminaryjnych aplikantów. Wtedy, w myśl § 5 ust. 4 rozporządzenia, aplikantom odbywającym zajęcia seminaryjne poza obszarem izby notarialnej, która dokonała wpisu aplikanta na listę, przysługuje zwrot kosztów podróży i noclegów na zasadach określonych w przepisach dotyczących należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju. Rada kwestionuje § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia, w myśl którego „zwrot kosztów [podróży i noclegów] pokrywany jest ze środków własnych rady izby notarialnej, która dokonała wpisu aplikanta na listę”.

2.2. Rada dowodzi, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 75 oraz art. 72a prawa o notariacie. Uzasadniając zarzuty naruszenia tych wzorców kontroli, Rada powołuje się na dwie wykładnie – zawartego w art. 72a § 5 prawa o notariacie oraz w § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia – pojęcia „środki własne izby notarialnej”.

Zgodnie z pierwszą wykładnią – jak twierdzi Rada – przez „środki własne” należy rozumieć „wszystkie środki pieniężne będące w dyspozycji rady izby notarialnej, niezależnie od źródła ich pochodzenia”. Są to zarówno środki pieniężne pochodzące: ze składek miesięcznych notariuszy na potrzeby samorządu notarialnego (art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie), ze składek na określone cele (art. 30 § 1 pkt 6 prawa o notariacie), z opłat wnoszonych przez aplikantów (art. 72a § 2 prawa o notariacie); jak i wszystkie zasoby majątkowe izby. Zgodnie zaś z drugą wykładnią opłaty wnoszone przez aplikantów nie należą do środków własnych izby. Zdaniem Rady ta interpretacja powyższych przepisów wynika z zestawienia § 2 oraz § 5 art. 72a prawa o notariacie. Zarzuty naruszenia wskazanych wzorców kontroli Rada opiera na takiej właśnie wykładni art. 72a § 5 prawa o notariacie oraz § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia.

2.3. Rada wskazuje, że § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia jest niezgodny z art. 72a prawa o notariacie, ponieważ to opłaty uiszczane przez aplikantów notarialnych, a nie środki własne rady izby notarialnej, mają służyć pokryciu wszelkich kosztów związanych z aplikacją notarialną.

2.4. Trybunał stwierdza, że argumentacja wnioskodawcy jest niezasadna. Artykuł 72a prawa o notariacie stanowi bowiem: „§ 1. Aplikacja notarialna jest odpłatna. § 2. Szkolenie aplikantów notarialnych pokrywane jest z opłat wnoszonych przez nich do właściwej izby notarialnej. § 3. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Notarialnej, określa w drodze rozporządzenia, wysokość opłaty rocznej, kierując się koniecznością zapewnienia aplikantom właściwego poziomu wykształcenia, przy czym wysokość tej opłaty nie może być wyższa niż sześciokrotność minimalnego wynagrodzenia. § 4. Rada izby notarialnej może zwolnić aplikanta notarialnego od ponoszenia opłaty w całości lub w części, a także odroczyć jej płatność lub rozłożyć ją na raty. § 5. W wypadku podjęcia uchwały o zwolnieniu aplikanta notarialnego od ponoszenia opłaty w całości lub w części, koszty szkolenia tego aplikanta pokrywane są, proporcjonalnie do wysokości zwolnienia, ze środków własnych właściwej izby notarialnej”. Zdaniem Trybunału zakwestionowany przepis nie tylko nie narusza art. 72a prawa o notariacie, ale jest jego realizacją. Trybunał podkreśla, że z treści tego wzorca kontroli *expressis verbis* wynika, iż koszty szkolenia aplikantów są pokrywane z wnoszonych przez nich opłat. Nieuprawnione jest zatem twierdzenie Rady, że zwrot kosztów podróży i noclegów aplikantom odbywającym szkolenie poza obszarem właściwej izby jest finansowany „ze środków własnych” izby notarialnej, a więc ze środków „innych niż pochodzących z opłat wnoszonych przez aplikantów”.

2.5. Rada dowodzi również, że § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia jest niezgodny z art. 75 prawa o notariacie. Jak wskazuje, mechanizm zwrotu kosztów podróży i noclegów aplikantom, którzy odbywają zajęcia poza obszarem izby, ze środków własnych izby narusza art. 75 prawa o notariacie, ponieważ „nie tylko nie mieści się w zakresie przedmiotowym delegacji ustawowej, ale ponadto nie realizuje żadnej z wytycznych”. Rada twierdzi, że „[n]ie sposób (...) uznać, że nałożenie na rady izb notarialnych obowiązku sfinansowania zwrotu kosztów podróży i noclegów aplikantów szkolonych poza obszarem izby akurat konkretnie »ze środków własnych izby« ma w jakikolwiek sposób związek z organizacją lub przebiegiem aplikacji notarialnej”.

2.6. Argumentację wnioskodawcy należy ocenić jako bezzasadną. Zgodnie bowiem z art. 75 pkt 3 prawa o notariacie Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Notarialnej, określi, w drodze rozporządzenia, organizację i przebieg aplikacji notarialnej, w tym tryb i sposób organizacji zajęć seminaryjnych i praktycznych oraz ich rodzaj. Minister Sprawiedliwości będzie miał przy tym na względzie: konieczność zapewnienia właściwego prowadzenia aplikacji i odpowiedniego poziomu szkolenia aplikantów notarialnych; sprawdzenie praktycznego przygotowania aplikanta notarialnego do samodzielnego wykonywania czynności notarialnych, o których mowa w art. 79 pkt 2, 4, 7 i 8, i właściwego przygotowania do zawodu notariusza; a także ustawy czas trwania aplikacji oraz możliwość zaistnienia szczególnych sytuacji uniemożliwiających rozpoczęcie zajęć seminaryjnych w wyznaczonym terminie.

Zdaniem Trybunału, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, kwestia regulowana w zaskarżonym przepisie rozporządzenia dotyczy zakresu spraw przekazanych do unormowania w tym akcie podustawowym – jest ona bowiem związana z organizacją zajęć seminaryjnych na aplikacji notarialnej. Ponadto zwrot kosztów podróży i noclegów aplikantom, którzy odbywają zajęcia poza obszarem właściwej izby notarialnej, ze środków własnych izby, jest uzasadniony koniecznością zorganizowania zajęć w taki sposób, by – w sytuacjach szczególnych, np. w przypadku małej liczby aplikantów – aplikacja była prowadzona właściwie, na odpowiednim poziomie i bez dodatkowych

kosztów dla aplikantów związanych z aplikacją. Nie można zatem zgodzić się ze stanowiskiem Rady, zgodnie z którym § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia nie realizuje żadnej z wytycznych zawartych w art. 75 prawa o notariacie, gdyż właśnie zgodnie z wytycznymi przepis ten zapewnia właściwe prowadzenie aplikacji.

2.7. W związku z powyższym Trybunał zauważa, że nie ma wątpliwości co do tego, że kwestia regulowana w zakwestionowanym przepisie rozporządzenia, związana ze zwrotem kosztów podróży i noclegów aplikantom odbywającym szkolenie poza obszarem właściwej izby, dotyczy zakresu spraw przekazanych do unormowania w tym akcie podustawowym. Jednocześnie przyjęte rozwiązanie jest zgodne z wytyczną ustawową, która wymaga zapewnienia właściwego prowadzenia aplikacji oraz odpowiedniego poziomu kształcenia, a ponadto stanowi realizację art. 72a prawa o notariacie.

2.8. W konsekwencji Trybunał stwierdza, że zarzut naruszenia art. 75 i art. 72a prawa o notariacie przez § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia jest oczywiście bezzasadny. Powyższa okoliczność jest podstawą odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

3. Trybunał odniósł się także do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia.

3.1. Rada dowodzi, że zakwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ „mocą aktu podustawowego ogranicza swobodę samorządu notarialnego w wydatkowaniu środków finansowych samorządu, ograniczając przez to przysługujące samorządowi notarialnemu prawo własności”.

3.2. Trybunał stwierdza, że powyższa argumentacja jest oczywiście bezzasadna. Wnioskodawca formułuje bowiem zarzuty naruszenia wskazanych wzorców kontroli na podstawie nieuprawnionej wykładni § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia, zgodnie z którą opłaty wnoszone przez aplikantów na pokrycie kosztów szkolenia nie wchodzi w skład „środków własnych izby”. Dlatego też – zdaniem wnioskodawcy – przepis ten ogranicza prawo własności izby. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z art. 72a § 2 prawa o notariacie koszty aplikacji są pokrywane przez aplikantów z opłat uiszczanych przez nich do właściwej izby. Nie można zatem przyjąć, że zaskarżony przepis ogranicza prawo własności izby notarialnej, skoro koszty szkolenia aplikantów nie stanowią wydatku izby, lecz są pokrywane z opłat dokonywanych przez samych aplikantów.

3.3. W związku z powyższym Trybunał uznaje, że zarzut naruszenia art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia cechuje oczywista bezzasadność. Okoliczność ta jest podstawą odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

4. Trybunał ocenił również zarzut niezgodności § 8 ust. 5 rozporządzenia z art. 72 § 1 i art. 75 prawa o notariacie.

4.1. Zgodnie z § 8 ust. 5 rozporządzenia „[a]plikant, którego nieobecności przekraczają liczbę jednostek szkoleniowych lub dni zajęć praktycznych wskazanych w ust. 1-3 tego rozporządzenia, po zakończeniu zajęć szkoleniowych w danym roku aplikacji, jednak nie później niż do momentu ukończenia aplikacji, określonego w art. 72 ust. 1 prawa o notariacie, może uzupełnić wymagane obecności. W przypadku gdy nieobecności były usprawiedliwione, aplikant może uzupełnić wymagane obecności nie później niż w okresie roku od terminu ukończenia aplikacji, o którym mowa w art. 72 ust. 1 [prawa o notariacie (wynoszącego 3 lata i 6 miesięcy)]”.

4.2. Zdaniem Rady zakwestionowany przepis w zakresie, w jakim przewiduje możliwość uzupełnienia przez aplikanta nieobecności po upływie ustawowego okresu aplikacji notarialnej, jest niezgodny z art. 72 § 1 i art. 75 prawa o notariacie przez to, że wykraczając poza ramy delegacji ustawowej, prowadzi do wydłużenia aplikacji powyżej 3 lat i 6 miesięcy w przypadku aplikantów objętych normą wynikającą z tego przepisu. Rada twierdzi, że „uprawnienia do określenia »trybu postępowania« nie można utożsamiać z kompetencją do przedłużania okresu trwania aplikacji powyżej 3 lat i sześciu miesięcy, gdyż katalog zagadnień przekazanych do uregulowania w akcie wykonawczym ma charakter zamknięty i nie można delegacji ustawowej interpretować rozszerzająco”.

4.3. Oceniając zarzut naruszenia art. 72 § 1 prawa o notariacie, Trybunał stwierdza, że argumenty wnioskodawcy są nieuprawnione. Zdaniem Trybunału zaskarżony przepis nie tylko nie narusza tego wzorca kontroli, ale stanowi jego realizację. Zgodnie bowiem z treścią art. 72 § 1 prawa o notariacie „[a]plikacja notarialna rozpoczyna

się 1 stycznia każdego roku, trwa 3 lata i 6 miesięcy i polega na zaznajomieniu aplikanta notarialnego z całokształtem pracy notariusza”.

Trybunał wskazuje ponadto inne przepisy prawa o notariacie, takie jak: art. 72b § 1, art. 72b § 2 oraz art. 78a § 1 pkt 5, których realizacją jest § 8 ust. 5 rozporządzenia. Uregulowania te umożliwiają bowiem udzielenie aplikantowi przerwy w odbywaniu aplikacji na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy (art. 72b § 1). Przerwa taka może być udzielona tylko raz w trakcie trwania aplikacji (art. 72b § 2). W ustawie przewidziano również konsekwencje nieukończenia aplikacji w terminie 3 lat i 6 miesięcy bez usprawiedliwionej przyczyny. W takim wypadku rada izby skreśla aplikanta z listy aplikantów notarialnych (art. 78a § 1 pkt 5).

Zatem w ocenie Trybunału Rada niezasadnie twierdzi, że zakwestionowana regulacja narusza art. 72 § 1 prawa o notariacie, gdyż przedłuża okres trwania aplikacji notarialnej powyżej 3 lat i 6 miesięcy. Zdaniem Trybunału Rada błędnie wywodzi z art. 72 § 1 prawa o notariacie, że czas trwania aplikacji notarialnej, tj. 3 lata i 6 miesięcy, to termin „sztywny, nie podlegający ani skróceniu, ani wydłużeniu”. Należy bowiem podkreślić, że art. 72b § 1 prawa o notariacie umożliwia udzielanie aplikantom przerw w trakcie aplikacji, tym samym termin jej odbywania może się wydłużyć o czas tej przerwy. Ponadto trzeba zaznaczyć, że zaskarżona regulacja służy realizacji przepisów prawa o notariacie dotyczących obowiązków aplikanta, którymi są zapoznanie się z całokształtem pracy notariusza oraz przygotowanie się do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu.

4.4. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 75 prawa o notariacie, Trybunał stwierdza, że również w tym zakresie argumenty wnioskodawcy są niezasadne. Zgodnie bowiem z art. 75 pkt 5 prawa o notariacie Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, organizację i przebieg aplikacji notarialnej, w tym: okres niemożności pełnienia przez aplikanta notarialnego jego obowiązków, wliczany do okresu aplikacji, tryb postępowania w przypadku jego przekroczenia, a także tryb i sposób usprawiedliwienia braku możliwości pełnienia obowiązków aplikanta notarialnego.

Zdaniem Trybunału z treści art. 75 ustawy o notariacie wynika, wbrew twierdzeniom Rady, że do zakresu kompetencji Ministra Sprawiedliwości należy uregulowanie organizacji i przebiegu aplikacji w taki sposób, by aplikant – w przypadku usprawiedliwionych nieobecności przekraczających okres (wliczany do czasu trwania aplikacji), w którym aplikant notarialny nie może wypełniać swoich obowiązków – był zobowiązany do uzupełnienia wymaganych obecności na zajęciach seminaryjnych i praktycznych, nie później niż w ciągu roku od ukończenia aplikacji.

4.5. Powyższe ustalenia dowodzą zatem, że nie ma wątpliwości co do tego, iż kwestia uregulowana w zakwestionowanym przepisie rozporządzenia – związana z uzupełnieniem przez aplikanta wymaganych obecności na zajęciach seminaryjnych i praktycznych, w przypadku gdy nieobecności były usprawiedliwione, nie później niż w ciągu roku od upłynięcia okresu aplikacji (trwającego 3 lata i 6 miesięcy) – dotyczy zakresu spraw przekazanych do unormowania w tym akcie podustawowym. Rozwiązanie takie realizuje jednocześnie wytyczną ustawową, która wymaga uwzględnienia, możliwych do zaistnienia, szczególnych sytuacji niepozwalających na rozpoczęcie zajęć seminaryjnych w wyznaczonym terminie, a ponadto pozostaje spójne z pozostałymi przepisami ustawy (prawa o notariacie).

4.6. W związku z powyższym Trybunał uznaje zarzut naruszenia art. 72 § 1 i art. 75 prawa o notariacie przez § 8 ust. 5 rozporządzenia za oczywiście bezzasadny. Okoliczność ta jest podstawą odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 115

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 21 kwietnia 2015 r.  
**Sygn. akt Tw 21/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat – przewodniczący  
Teresa Liszcz – sprawozdawca  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi Krajowej Rady Notarialnej,

postanawia:

**uwzględnić zażalenie.**

UZASADNIENIE

1. W dniu 4 września 2014 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Krajowej Rady Notarialnej (dalej: Rada) o zbadanie zgodności: po pierwsze, § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1668; dalej: rozporządzenie) z art. 75 i art. 72a ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164, ze zm.; dalej: prawo o notariacie) oraz art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji; po drugie, § 8 ust. 5 rozporządzenia z art. 72 § 1 i art. 75 prawa o notariacie.

2. Postanowieniem z 18 listopada 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu.

2.1. Trybunał stwierdził, że zarzuty niezgodności § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia z art. 75 oraz art. 72a prawa o notariacie są oczywiście bezzasadne.

Trybunał nie zgodził się z przyjętą przez wnioskodawcę interpretacją wyrażenia „środki własne izby” – zawartego w art. 72a § 5 prawa o notariacie oraz § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia – która była podstawą zarzutów naruszenia wskazanych wzorców kontroli. Trybunał ustalił, że z art. 72a prawa o notariacie wynika, iż koszty szkolenia aplikantów są pokrywane z wnoszonych przez nich opłat. Nieuprawnione było zatem twierdzenie wnioskodawcy, że zwrot kosztów podróży i noclegów aplikantom odbywającym szkolenie poza obszarem właściwej izby jest finansowany „ze środków własnych” izby notarialnej, a więc ze środków „innych niż pochodzących z opłat wnoszonych przez aplikantów”.

Ponadto, zdaniem Trybunału, zakwestionowana regulacja jest związana z organizacją zajęć seminaryjnych na aplikacji notarialnej, tym samym dotyczy zakresu spraw przekazanych do unormowania w tym akcie podustawowym. Stanowi również realizację wytycznych zawartych w art. 75 prawa o notariacie, tj. zapewnienia właściwego prowadzenia aplikacji oraz odpowiedniego poziomu kształcenia.

2.2. Trybunał stwierdził, że argumentacja Rady, mająca dowodzić niezgodności § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie jest zasadna. Trybunał ustalił, że wnioskodawca, uzasadniając naruszenie wskazanych wzorców kontroli, posłużył się nieuprawnioną wykładnią zakwestionowanego przepisu. W zaskarżonym postanowieniu Trybunał wskazywał, że nie można przyjąć, iż kwestionowany przepis ogranicza prawo własności izby notarialnej, skoro koszty szkolenia aplikantów nie stanowią wydatku izby, lecz są pokrywane z opłat dokonywanych przez samych aplikantów.

2.3. Odnosząc się do zarzutu niezgodności § 8 ust. 5 rozporządzenia z art. 72 § 1 i art. 75 prawa o notariacie, Trybunał ocenił argumenty Rady jako oczywiście bezzasadne.

Trybunał nie zgodził się z argumentacją wnioskodawcy co do niezgodności § 8 ust. 5 rozporządzenia z art. 72 § 1 prawa o notariacie, która miała dowodzić, że przyjęty w tym wzorcu kontroli termin odbycia aplikacji nie

podlega ani skróceniu, ani wydłużeniu. Trybunał wskazywał, że z art. 72b § 1 prawa o notariacie wynika możliwość udzielenia aplikantom przerwy w trakcie aplikacji, tym samym termin jej odbywania może się wydłużyć o czas tej przerwy. Trybunał uznał, że zaskarżona regulacja służy zatem realizacji art. 72 § 1 oraz art. 72b § 1, art. 78 § 1 pkt 4 prawa o notariacie, a także pozostałych przepisów tej ustawy dotyczących obowiązków aplikanta, którymi są zapoznanie się z całokształtem pracy notariusza oraz przygotowanie się do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu.

Zdaniem Trybunału, nie było również wątpliwości co do tego, że materia uregulowana w zakwestionowanym przepisie rozporządzenia mieści się w zakresie przedmiotowym upoważnienia, gdyż dotyczy organizacji i przebiegu aplikacji oraz realizuje wytyczną ustawową, która wymaga uwzględnienia możliwych do zaistnienia, szczególnych sytuacji, niepozwalających na rozpoczęcie zajęć seminaryjnych w wyznaczonym terminie.

3. W zażaleniu z 27 listopada 2014 r. Krajowa Rada Notarialna zaskarżyła postanowienie Trybunału o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie zbadania zgodności § 8 ust. 5 rozporządzenia z art. 72 § 1 i art. 75 prawa o notariacie, „wnosząc o uchylenie wskazanego wyżej postanowienia w zaskarżonej części”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 3 lit. b w zw. z art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o TK). Uwzględniwszy zażalenie, Trybunał kieruje sprawę do rozpoznania na rozprawie (art. 36 ust. 7 ustawy o TK).

Na etapie rozpatrzenia zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada przede wszystkim, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu. W konsekwencji Trybunał analizuje te zarzuty zażalenia, które podają w wątpliwość trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. W zażaleniu Rada nie zgadza się ze stanowiskiem Trybunału, zgodnie z którym zakwestionowany przepis – dotyczący uzupełniania przez aplikanta wymaganych obecności na zajęciach seminaryjnych i praktycznych, w przypadku gdy nieobecności były usprawiedliwione, nie później niż w ciągu roku od terminu ukończenia aplikacji – stanowi realizację normy wynikającej z art. 72 § 1 prawa o notariacie. Wnioskodawca kwestionuje jednocześnie ustalenia Trybunału w zakresie art. 72b § 1 prawa o notariacie, który przewiduje udzielenie aplikantowi przerwy w odbywaniu aplikacji. Wskazuje przy tym na odmienny zakres zastosowania zaskarżonego § 8 ust. 5 rozporządzenia oraz art. 72b prawa o notariacie. Rada twierdzi, że w art. 72b prawa o notariacie „chodzi (...) o nic innego jak o »przerwę« w odbywaniu aplikacji, podczas gdy w przepisie § 8 ust. 5 Rozporządzenia mowa jest o uzupełnieniu przez aplikanta nieobecności już po upływie terminu przewidzianego na ukończenie aplikacji”.

2.1. Trybunał wskazuje, że o ile ustalenia dokonane w zaskarżonym postanowieniu – w zakresie stwierdzenia, że czas trwania aplikacji, tj. trzy lata i sześć miesięcy, może ulec przedłużeniu w związku z udzieleniem przerwy w odbywaniu aplikacji na podstawie art. 72b prawa o notariacie – są prawidłowe, o tyle rozwiązanie przewidziane w rozporządzeniu, umożliwiające aplikantowi uzupełnienie wymaganych obecności na zajęciach seminaryjnych i praktycznych „w okresie roku od terminu ukończenia aplikacji”, a zatem po czasie przewidzianym na jej odbycie, budzi wątpliwości. Ocena zarzutów wnioskodawcy co do zgodności § 8 ust. 5 rozporządzenia z art. 72 § 1 prawa o notariacie wykracza jednak poza zakres wstępnej kontroli wniosku.

2.2. Rada dowodzi ponadto, że „ustawa wskazuje jednoznacznie czas trwania aplikacji: trzy lata i sześć miesięcy. W tym terminie muszą zostać zrealizowane wszystkie elementy tworzące całość aplikacji, w szczególności szkolenie. (...) Tymczasem Rozporządzenie, przewidując automatycznie wydłużenie aplikacji ponad okres wskazany w art. 72 § 1 Ustawy, prowadzi do skutku nieprzewidzianego przez Ustawę, wykraczając poza ramy delegacji ustawowej”. Dodatkowo Rada wskazuje, że „Ministrowi Sprawiedliwości nie może na podstawie aktu podstawowego przysługiwać uprawnienie do modyfikacji czasu trwania aplikacji w drodze aktu generalnego”, a ponadto „powinien [on] mieć na uwadze właśnie »ustawowy czas trwania aplikacji«”.

2.3. Trybunał stwierdza, że ponowna analiza sprawy, w kontekście zarzutów sformułowanych w zażaleniu, prowadzi do wniosku, że ocena zgodności § 8 ust. 5 rozporządzenia z art. 75 prawa o notariacie wykracza poza zakres wstępnej kontroli wniosku.

3. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał uwzględnił zażalenie wniesione na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie zbadania zgodności § 8 ust. 5 rozporządzenia z art. 72 § 1 i art. 75 prawa o notariacie.

## 116

### **POSTANOWIENIE** z dnia 24 czerwca 2014 r. **Sygn. akt Ts 108/13**

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

Maria Gintowt-Jankowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej H.S. w sprawie zgodności: § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (Dz. U. z 1989 r. Nr 11, poz. 63, ze zm.) z art. 2, art. 9, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3, art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

- 1) podjąć zawieszono postępowanie;**
- 2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 2 kwietnia 2013 r. (data nadania), H.S. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (Dz. U. z 1989 r. Nr 11, poz. 63, ze zm.; dalej: rozporządzenie) z art. 2, art. 9, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3, art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą:

2.1. Skarżący, urodzony 4 lutego 1946 r., był w okresie od 1 listopada 1976 r. do 22 sierpnia 1982 r. zatrudniony w Filharmonii Pomorskiej w Bydgoszczy w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku śpiewaka-wokalisty. Od 1 sierpnia 1977 r. do 22 sierpnia 1982 r. korzystał z urlopu bezpłatnego, a od 23 sierpnia 1977 r. do 22 sierpnia 1984 r. pracował na terenie Republiki Federalnej Niemiec i opłacał składki na ubezpieczenie społeczne w niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej.

2.2. Decyzją z 17 lipca 2001 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS lub organ rentowy) przyznał skarżącemu emeryturę od 1 sierpnia 2001 r., tj. od dnia ustania zatrudnienia. Do ustalenia podstawy wymiaru emerytury organ rentowy przyjął przeciętną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne z dwudziestu lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia, tj. z lat 1974-1990 oraz 1998-2000. Wskaźnik wysokości podstawy wymiaru wyniósł 68,98%. Do ustalenia wysokości emerytury uwzględniono 29 lat okresów składkowych oraz 3 lata i 5 miesięcy okresów nieskładkowych.

Decyzją z 18 stycznia 2002 r., wobec przedłożenia nowych dowodów mających wpływ na wysokość świadczenia, ZUS przeliczył skarżącemu emeryturę od 1 sierpnia 2001 r., tj. od nabycia uprawnień do emerytury. Wskaźnik wysokości podstawy wymiaru wyniósł 87,28%. Następnie organ rentowy decyzją z 12 marca 2002 r. ponownie przeliczył emeryturę ubezpieczonego od 1 sierpnia 2001 r., tj. od daty przyznania świadczenia. Wskaźnik wysokości podstawy wymiaru świadczenia wyniósł 89,06%.

Decyzją z 28 sierpnia 2009 r. organ rentowy przeliczył emeryturę skarżącego z urzędu od 1 sierpnia 2006 r., tj. za okres trzech lat poprzedzających bezpośrednio miesiąc wydania wskazanej decyzji. ZUS dokonał przeliczenia podstawy z wynagrodzeniami zastępczymi za okres pracy za granicą w latach 1982-1984; do ustalenia podstawy wymiaru emerytury przyjęto przeciętną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne z dwudziestu lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia, tj. z lat 1974-1990 oraz 1998-2000. Wskaźnik wysokości podstawy wymiaru wyniósł 97,42%.

5 kwietnia 2011 r. skarżący złożył wniosek o ponowne przeliczenie emerytury z uwzględnieniem składek opłacanych na terenie Niemiec w okresie od 23 sierpnia 1977 r. do 22 sierpnia 1984 r. Decyzją z 28 października 2011 r. ZUS odmówił skarżącemu prawa do przeliczenia emerytury.

2.3. Wyrokiem z 18 stycznia 2012 r. (sygn. akt VIII U 1990/11) Sąd Okręgowy w Łodzi – VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił odwołanie skarżącego od decyzji organu rentowego z 28 października 2011 r., uznawszy je za bezzasadne. Skarżący nie przedłożył bowiem nowych dowodów, jak również nie ujawnił nowych okoliczności w sprawie. Ponadto, sąd merytorycznie ocenił zasadność żądania skarżącego w świetle regulacji prawnych zawartych w przepisach rozporządzenia: analiza przepisu § 10 tego aktu normatywnego prowadziła do wniosku, że wskazany przepis, jako stanowiący wyjątek od ogólnej zasady ustalania podstawy wymiaru świadczeń, dopuszcza przyjęcie „za okresy zatrudnienia za granicą” kwoty wynagrodzenia przysługującego w tych okresach pracownikowi zatrudnionemu w kraju wiążąc wysokość wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru z charakterem bądź stanowiskiem pracy. Wziąwszy to pod uwagę sąd doszedł do przekonania, że organ rentowy prawidłowo ustalił wysokość wynagrodzenia wnioskodawcy za sporny okres zatrudnienia na terenie Niemiec w okresie od 23 sierpnia 1977 r. do 22 sierpnia 1984 r. Skarżący w okresie od 1 listopada 1976 r. do 22 sierpnia 1982 r. był zatrudniony w Filharmonii Pomorskiej w Bydgoszczy na stanowisku śpiewaka-wokalisty, a zatem jako wynagrodzenie zastępcze ubezpieczonego ZUS prawidłowo przyjął wynagrodzenie śpiewaka-wokalisty zatrudnionego w tej filharmonii i na jego podstawie ustalił podstawę wymiaru świadczenia wnioskodawcy za okres zatrudnienia na terenie Niemiec od 23 sierpnia 1977 r. do 22 sierpnia 1984 r.

2.4. W apelacji od powyższego orzeczenia skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i przeliczenie emerytury z uwzględnieniem wynagrodzeń faktycznie uzyskanych przez niego w okresie od 23 sierpnia 1977 r. do 22 sierpnia 1984 r. z tytułu zatrudnienia na terenie Niemiec.

2.5. Wyrokiem z 4 grudnia 2012 r. (sygn. akt III AUa 522/12) Sąd Apelacyjny w Łodzi – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił apelację skarżącego. W ocenie sądu drugiej instancji sąd pierwszej instancji prawidłowo rozpoznał żądanie skarżącego, uwzględnivszy § 10 rozporządzenia, zgodnie z którym jako podstawę wymiaru świadczeń z uwzględnieniem okresu pracy za granicą, bez opłacenia składki przed dniem 1 stycznia 1991 r., przyjmuje się kwoty wynagrodzenia przysługującego w tych okresach pracownikowi zatrudnionemu w kraju w takim samym lub podobnym charakterze, w jakim pracownik był zatrudniony przed wyjazdem za granicą; tym samym sąd pierwszej instancji zasadnie przyjął, że składki odprowadzone z tytułu zatrudnienia skarżącego w okresie od 23 sierpnia 1977 r. do 22 sierpnia 1984 r. na rzecz niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej nie mogą stanowić podstawy wymiaru emerytury przyznanej i wypłacanej na podstawie przepisów prawa polskiego. Sąd drugiej instancji stwierdził także, że sąd pierwszej instancji prawidłowo uznał, iż obowiązujące przepisy przewidują możliwość ustalenia podstawy wymiaru świadczenia z uwzględnieniem wynagrodzeń pracowników zastępczych, to jest zatrudnionych w kraju na takim samym lub podobnym stanowisku.

3. Od wyroku sądu drugiej instancji skarżący równolegle wniósł skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego oraz skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego; do skargi konstytucyjnej został załączony wniosek o zawieszenie postępowania do czasu wydania rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy w postępowaniu kasacyjnym.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący podniósł, że konstrukcja zaskarżonego przepisu pozbawia go prawa do uzyskania emerytury w wysokości odpowiedniej do przepracowanych lat i otrzymywanych zarobków, przez co narusza zasady sprawiedliwości społecznej, proporcjonalności, równości, ochrony własności i innych praw majątkowych i wolności wyboru miejsca pracy, prawo do zabezpieczenia społecznego oraz zasadę przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego, a także wykracza poza delegację ustawową.

4. Na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w związku z art. 20 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale



Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał zawiesił postępowanie w niniejszej sprawie postanowieniem z 3 czerwca 2013 r.

5. W dniu 20 grudnia 2013 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego pismo skarżącego, w którym poinformował, że wyrokiem z 23 października 2013 r. (sygn. akt I UK 123/13) Sąd Najwyższy – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych oddalił jego skargę kasacyjną, oraz wniósł o podjęcie przez Trybunał zawieszono postępowania.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 180 § 1 pkt 4 k.p.c., który ma odpowiednie zastosowanie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na zasadzie art. 20 ustawy o TK, zawieszono postępowanie podejmuje się, gdy toczące się równolegle inne postępowanie sądowe (które może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy) zostanie prawomocnie zakończone.

Wyrokiem z 23 października 2013 r. (sygn. akt I UK 123/13) Sąd Najwyższy – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych oddalił skargę kasacyjną skarżącego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 4 grudnia 2012 r. (sygn. akt III AUa 522/12). Tym samym wskazane orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Łodzi utrzymało walor prawomocności i stanowi w dalszym ciągu ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 w związku z art. 47 ust. 2 ustawy o TK, co przekładało się na podjęcie przez Trybunał zawieszono postępowania.

2. Przechodząc do wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej (art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy o TK) Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie spełnia ona konstytucyjnych i ustawowych kryteriów, warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie.

3. Skarżący zarzucił § 10 rozporządzenia niezgodność z art. 2, art. 9, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3, art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 oraz art. 92 Konstytucji. Trybunał stwierdza, że skarżący wszystkie przywołane przepisy ustawy zasadniczej wskazał jako samoistne wzorce kontroli.

3.1. Odnośnie do art. 2 Konstytucji Trybunał przypomina, że przepis ten zasadniczo nie może stanowić samoistnej podstawy kontroli w trybie skargowym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Jak wielokrotnie podnoszono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 ustawy zasadniczej wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. np. wyroki TK z: 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 oraz 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że o dopuszczalności stosowania art. 2 Konstytucji jako samoistnej podstawy indywidualnej kontroli konstytucyjności prawa nie może przesądzać okoliczność, że przepis ten może być samodzielną podstawą orzeczenia wydawanego w ramach kontroli generalnej (abstrakcyjnej). W tym ostatnim przypadku ocena ta nie jest bowiem uwarunkowana istnieniem praw podmiotowych konkretnego podmiotu, naruszonych zastosowaniem przez organ władzy publicznej niekonstytucyjnego przepisu (zob. np. postanowienie TK z 25 marca 2009 r., Ts 75/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 126).

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej – w zakresie badania zgodności § 10 rozporządzenia z art. 2 Konstytucji – z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.2. Z kolei art. 9 Konstytucji nie kreuje po stronie obywateli żadnych praw ani wolności konstytucyjnych, gdyż jest przepisem ustrojowym i dotyczy przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego (zob. np. postanowienie TK z 15 czerwca 2011 r., Ts 194/09, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 422).

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej – w zakresie badania zgodności § 10 rozporządzenia z art. 9 Konstytucji – z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.3. W odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji należy przypomnieć, że przepis ten nie wyraża w sposób pełny odrębnych wolności lub praw, a czyni to jedynie w sposób cząstkowy i uzupełniający, ściśle związany z innymi normami konstytucyjnymi. Jak wynika z tytułu podrozdziału, w którym został umiejscowiony, wyraża on ogólną zasadę dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Zasada ta odnosi się do „ograniczeń

w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”, nie jest więc podstawą odrębnego typu wolności lub prawa. Wynika z tego, że przepis ten nie formułuje samoistnego prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji (zob. powołane postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00).

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej – w zakresie badania zgodności § 10 rozporządzenia z art. 31 ust. 1 Konstytucji – z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.4. Wywodzona z art. 32 Konstytucji zasada równości, nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego. Zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza ona identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek. Prawo do równego traktowania i niedyskryminacji funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym; odniesione musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Konstytucja nie formułuje założenia równości i zakazu dyskryminacji w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. W postanowieniu pełnego składu z 24 października 2001 r. o sygn. SK 10/01 Trybunał Konstytucyjny, uznając prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki, podkreślił, że „ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (»metaprawa«), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Oznacza to, że art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego winien być odnoszony – jako tzw. wzorzec związkowy – do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa lub wolności jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. Tym samym w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną dopuszczalność czynienia z konstytucyjnej zasady równości wzorca kontroli kwestionowanych przepisów byłaby możliwa wyłącznie w sytuacji doprecyzowania przez skarżącego, w zakresie jakiego konstytucyjnego prawa lub wolności upatruje on naruszenie zasady równości wobec prawa oraz niedyskryminacji. Brak takiego odniesienia wyłącza zaś możliwość oparcia skargi konstytucyjnej samoistnie na zarzucie naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej – w zakresie badania zgodności § 10 rozporządzenia z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji – z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.5. Odnośnie do art. 64 Konstytucji Trybunał przypomina, że prawo do emerytury i prawo do renty nie należą do praw majątkowych i dlatego też wskazanie tego przepisu ustawy zasadniczej jako wzorca kontroli powoduje oczywistą bezzasadność zarzutu skargi (zob. np. postanowienia TK z: 5 listopada 2012 r. i 13 marca 2013 r., Ts 43/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 205 i 206).

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej – w zakresie badania zgodności § 10 rozporządzenia z art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji – na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK.

3.6. W odniesieniu do art. 65 ust. 1 Konstytucji należy zauważyć, że przepis ten statuuje zasadę wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, a także przewiduje możliwość ustanowienia wyjątków od tej zasady w drodze ustawodawstwa zwykłego. Nie stanowi on zatem właściwego (adekwatnego) wzorca oceny zaskarżonego § 10 rozporządzenia, który nie wprowadza żadnych ograniczeń w zakresie dostępu do zawodu lub wyboru miejsca pracy, a jedynie dotyczy ustalania podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego lub rentowego.

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej – w zakresie badania zgodności § 10 rozporządzenia z art. 65 ust. 1 Konstytucji – z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.7. Przechodząc do zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis art. 67 ust. 1 Konstytucji, Trybunał zwraca uwagę, że wskazana regulacja konstytucyjna ma w poważnym stopniu znaczenie odsyłające, gdyż „zakres i formy zabezpieczenia społecznego” określić ma ustawa. Poza więc wskazaniem podstawowych sytuacji, gdy obywatelowi musi przysługiwać prawo do zabezpieczenia społecznego (określenie poziomego zakresu tego zabezpieczenia), ustalenie spraw pozostałych zostało powierzone ustawodawcy zwykłemu (por. L. Garlicki, uwaga 8 do art. 67 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo

Sejmowe, Warszawa 1999-2007). Oznacza to, że rzeczywisty zakres oraz formy zabezpieczenia społecznego – z woli ustawodawcy – określane są dopiero na poziomie ustawy zwykłej, a tym samym, że to ustawodawca zostaje pozostawiona daleko idąca swoboda regulacyjna. Wynika to ze złożoności problemu zabezpieczenia społecznego, powodującej, że nie da się konstytucyjnie zadekretować żadnego precyzyjnego modelu zabezpieczenia społecznego. W wyroku z 6 lutego 2002 r. o sygn. SK 11/01 (OTK ZU nr 1/2002, poz. 2) Trybunał wskazał, że „z art. 67 ust. 1 [Konstytucji] nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia”. W orzecznictwie wielokrotnie też podkreślano, że w kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie leży ocena trafności bądź celowości rozstrzygnięć parlamentu w zakresie spraw związanych z zabezpieczeniem socjalnym (zob. np. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU nr 7, poz. 165; 12 września 2000 r., K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185 oraz 4 grudnia 2000 r., K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294).

Swoboda regulacyjna ustawodawcy zwykłego ma więc szeroki charakter. Rzutuje to na sposób pojmowania dopuszczalnego zakresu ograniczeń prawa do zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca musi szanować normatywną treść art. 67 Konstytucji, ale ma ona bardzo ogólny charakter, ponieważ szczegółowe unormowanie „form i zakresu” zabezpieczenia społecznego (w tym emerytalnego) należy do ustawy zwykłej (por.: L. Garlicki, *op.cit.*; postanowienie TK z 25 lipca 2013 r., Ts 199/10, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 300).

Inna sytuacja występuje natomiast w razie naruszenia „istoty” zabezpieczenia społecznego przez prawodawcę. W wyroku z 8 maja 2000 r. o sygn. SK 22/99 Trybunał stwierdził, że „[ś]wiadczenia emerytalno-rentowe stanowią z całą pewnością formę realizacji gwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego. Przy kształtowaniu zakresu tego prawa ustawodawca musi uwzględnić wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słuszných, sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem »zasłużonym«, a rozmiarami »zasługi« wyznaczonymi przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody osiągnięte w ramach tej aktywności. Ustawodawca związany jest także wynikającym z zasady równości obowiązkiem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną” (OTK ZU nr 4/2000, poz. 7).

Natomiast w niniejszej sprawie nie doszło do ingerencji w „istotę” prawa skarżącego do zabezpieczenia społecznego. W stanie faktycznym poprzedzającym wniesienie skargi konstytucyjnej (jak wynika z uzasadnień wyroków Sądu Okręgowego w Łodzi z 18 stycznia 2012 r. oraz Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 4 grudnia 2012 r.) decyzją z 17 lipca 2001 r. ZUS przyznał skarżącemu emeryturę od 1 sierpnia 2001 r., tj. od ustania zatrudnienia. Do ustalenia podstawy wymiaru emerytury organ rentowy przyjął przeciętną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne z dwudziestu lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia, tj. z lat 1974-1990 oraz 1998-2000; wskaźnik wysokości podstawy wymiaru wyniósł 68,98%, a do ustalenia wysokości emerytury uwzględniono dwadzieścia dziewięć lat okresów składkowych oraz 3 lata i 5 miesięcy okresów nieskładkowych. Z kolei decyzją z 18 stycznia 2002 r., wobec przedłożenia nowych dowodów mających wpływ na wysokość świadczenia, organ rentowy przeliczył skarżącemu emeryturę od 1 sierpnia 2001 r., tj. od nabycia uprawnień do emerytury; wskaźnik wysokości podstawy wymiaru wyniósł 87,28%. Następnie ZUS decyzją z 12 marca 2002 r. ponownie przeliczył emeryturę ubezpieczonego od 1 sierpnia 2001 r., tj. od daty przyznania świadczenia; wskaźnik wysokości podstawy wymiaru świadczenia wyniósł 89,06%. Kolejną decyzją z 28 sierpnia 2009 r. ZUS przeliczył emeryturę skarżącego z urzędu od 1 sierpnia 2006 r., tj. za okres trzech lat poprzedzających bezpośrednio miesiąc wydania niniejszej decyzji; dokonano przeliczenia podstawy z wynagrodzeniami zastępczymi za okres pracy za granicą w latach 1982-1984, a do ustalenia podstawy wymiaru emerytury przyjęto przeciętną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne z dwudziestu lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia, tj. z lat 1974-1990 oraz 1998-2000. Wskaźnik wysokości podstawy wymiaru wyniósł 97,42%. Natomiast decyzją z 28 października 2011 r. organ rentowy odmówił skarżącemu prawa do ponownego przeliczenia emerytury.

W świetle wyżej przedstawionych okoliczności zarzut skarżącego co do naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji przez § 10 rozporządzenia jest oczywiście bezzasadny.

Po pierwsze – istotą systemu zabezpieczenia emerytalnego jest bowiem zasada wzajemności, zgodnie z którą „wysokość świadczenia emerytalnego (rentowego) zależy od udziału ubezpieczonego w jego tworzeniu” (wyrok SN z 29 marca 2006 r., sygn. akt II UK 115/05, Lex nr 243979; zob. też postanowienia TK z: 9 stycznia 2012 r., SK 9/11, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 6 oraz 25 lipca 2013 r., Ts 199/10).

Po drugie – jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie, przy tworzeniu przepisów dotyczących świadczeń emerytalnych „ustawodawca musi uwzględnić wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słuszných, sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem »zasłużonym« a rozmiarami »zasługi« wyznaczonymi

przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody osiągane w ramach tej aktywności” (powołany wyrok TK w sprawie SK 22/99; zob. także wyroki TK z: 6 grudnia 2005 r., SK 33/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 130; 11 grudnia 2006 r., SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170; 13 grudnia 2007 r., SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157 oraz 12 lutego 2008 r., SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3). Co do zasady nie jest wykluczone ograniczanie „rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek”, pod warunkiem, że wysokość emerytury nie będzie „nadmiernie” odbiegała od wkładu ubezpieczonego w tworzenie krajowego funduszu ubezpieczeń społecznych (powołane postanowienie TK w sprawie SK 9/11; zob. też wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15 oraz 24 kwietnia 2006 r., P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).

Po trzecie – z wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego oraz prawa europejskiego (zob. m.in.: rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, Dz. Urz. WE L 28 z 30 stycznia 1997 r., s. 1, ze zm.; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. UE L 200 z dnia 7 czerwca 2004 r., s. 1, ze zm.) wynika jedynie obowiązek ustalenia świadczenia emerytalnego należnego z polskiego systemu ubezpieczeń społecznych, do którego ustalenia uwzględnia się okresy zatrudnienia w innych państwach do wymaganego stażu ubezpieczeniowego w Polsce – z tym jednak zastrzeżeniem, że wysokość należnych świadczeń wylicza się według polskich regulacji prawnych w sposób niedyskryminujący ubezpieczonego (skarżącego) w porównaniu z ubezpieczonymi w polskim porządku prawnym, którzy w tych samych okresach uzyskiwali dochody w kraju, w takim samym lub podobnym zatrudnieniu, w jakim ubezpieczony (skarżący) był zatrudniony przed wyjazdem za granicę, a ponadto od tych dochodów opłacili składki na ubezpieczenia społeczne w Polsce, podczas gdy ubezpieczony (skarżący) był zatrudniony za granicą i opłacał składki na rzecz zagranicznej instytucji ubezpieczenia społecznego. Obowiązujące regulacje prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego nie wykluczają także przyznania jednostce świadczeń emerytalnych, zgodnych z zasadą *pro rata temporis*, tzn. wypłacanych przez polską i zagraniczną instytucję ubezpieczeniową – w wysokości proporcjonalnej do okresów zatrudnienia i wysokości odprowadzonych składek na ubezpieczenie społeczne na rzecz polskiej i zagranicznej instytucji ubezpieczenia społecznego (zob. wyrok SN z 24 października 2006 r., sygn. akt II UK 98/06, OSNP 2007, nr 21-22, poz. 332).

Po czwarte – należy przypomnieć, że Konstytucja nie gwarantuje, by wysokość dawnych świadczeń musiała być podnoszona do poziomu świadczeń aktualnie przyznawanych (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2001 r., K 2/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 139).

Po piąte – wydane, m.in. w oparciu o kwestionowany przepis, decyzje organów rentowych o przyznaniu skarżącemu emerytury oraz o jej przeliczeniu nie stanowiły negatywnej ingerencji w wysokość tego świadczenia (nie prowadziły do jego obniżenia, nie miały też charakteru pozornego). Dokonane przez ZUS przeliczenia uwzględniały proporcje pomiędzy wymiarem faktycznie uiszczanych przez skarżącego składek na rzecz polskiej instytucji ubezpieczenia społecznego a wymiarem wypłacanego świadczenia.

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej – w zakresie badania zgodności § 10 rozporządzenia z art. 67 ust. 1 Konstytucji – na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK.

3.8. W odniesieniu do art. 92 ust. 1 Konstytucji Trybunał stwierdza, że unormowanie zawarte w tym przepisie ustawy zasadniczej adresowane jest do prawodawcy wydającego rozporządzenia wykonawcze do ustaw i określa warunki wydawania tego typu aktów normatywnych. Przepis ten nie daje podstawy do dekodowania przysługującego jednostce prawa podmiotowego i jako taki nie może stanowić bezpośrednio punktu odniesienia do dokonywania kontroli konstytucyjności aktów prawnych, kwestionowanych w trybie postępowania inicjowanego wniesieniem skargi konstytucyjnej (zob. np. wyrok TK z: 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153; postanowienia TK z: 15 października 2009 r., Ts 397/08, OTK ZU nr 6/B/2009, poz. 485; 26 stycznia 2010 r., Ts 205/09, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 132 oraz 23 marca 2011 r., Ts 188/10, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 90).

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej – w zakresie badania zgodności § 10 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji – z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

Wziąwszy pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 117

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 31 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 108/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Zubik – przewodniczący  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca  
Zbigniew Cieślak,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej H.S.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 2 kwietnia 2013 r. (data nadania), H.S. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (Dz. U. z 1989 r. Nr 11, poz. 63, ze zm.; dalej: rozporządzenie) z art. 2, art. 9, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3, art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący podniósł, że konstrukcja zaskarżonego przepisu pozbawia go prawa do uzyskania emerytury w wysokości odpowiedniej do przepracowanych lat i otrzymywanych zarobków, przez co narusza zasady sprawiedliwości społecznej, proporcjonalności, równości, ochrony własności i innych praw majątkowych i wolności wyboru miejsca pracy, prawo do zabezpieczenia społecznego oraz zasadę przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego, a także wykracza poza delegację ustawową.

2. Na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w związku z art. 20 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał zawiesił postępowanie w sprawie (postanowienie z 3 czerwca 2013 r.) w związku z wniesieniem przez skarżącego skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 4 grudnia 2012 r. (sygn. akt III AUa 522/12), od którego skarżący wniósł także skargę konstytucyjną.

3. W dniu 20 grudnia 2013 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego pismo skarżącego, w którym poinformował, że wyrokiem z 23 października 2013 r. (sygn. akt I UK 123/13) Sąd Najwyższy – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych oddalił jego skargę kasacyjną. Wobec powyższego skarżący wniósł o podjęcie przez Trybunał zawieszono postępowania.

4. Postanowieniem z 24 czerwca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 180 § 1 pkt 4 k.p.c. w związku z art. 20 ustawy o TK – podjął zawieszono postępowanie oraz odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

4.1. Trybunał stwierdził, że skarżący wszystkie przywołane w skardze konstytucyjnej przepisy Konstytucji (tj. art. 2, art. 9, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3, art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 oraz art. 92 Konstytucji) wskazał jako samoistne wzorce kontroli dla § 10 rozporządzenia.

4.2. Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji z powodu niedopuszczalności orzekania.

Trybunał podkreślił, że art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji nie są samoistnymi źródłami praw podmiotowych jednostki, nie mogą zatem stanowić samoistnej podstawy kontroli w sprawach skargowych; przepisy te wyznaczają jedynie standardy kreowania przez prawodawcę wolności i praw. Z kolei art. 9 i art. 92 ust. 1 Konstytucji są przepisami ustrojowymi i nie kreują po stronie obywateli żadnych praw ani wolności konstytucyjnych, gdyż dotyczą – odpowiednio – przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego oraz zasad wydawania rozporządzeń wykonawczych. Natomiast art. 65 ust. 1 Konstytucji statuuje zasadę wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, a także przewiduje możliwość ustanowienia wyjątków od tej zasady w drodze ustawodawstwa zwykłego; nie stanowi on zatem właściwego (adekwatnego) wzorca oceny zaskarżonego § 10 rozporządzenia, który nie wprowadza żadnych ograniczeń w zakresie dostępu do zawodu lub wyboru miejsca pracy, a jedynie dotyczy ustalania podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego lub rentowego.

4.3. Trybunał wskazał, że prawo do emerytury i prawo do renty nie należą do praw majątkowych, dlatego też przywołanie art. 64 Konstytucji jako wzorca kontroli powodowało oczywistą bezzasadność skargi w zakresie zarzutu niezgodności § 10 rozporządzenia z tym przepisem (art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

4.4. Trybunał stwierdził także, że zarzut naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji przez § 10 rozporządzenia jest oczywiście bezzasadny. Po pierwsze – istotą systemu zabezpieczenia emerytalnego jest bowiem zasada wzajemności, zgodnie z którą „wysokość świadczenia emerytalnego (rentowego) zależy od udziału ubezpieczonego w jego tworzeniu” (wyrok SN z 29 marca 2006 r., sygn. akt II UK 115/05, Lex nr 243979; zob. też postanowienia TK z: 9 stycznia 2012 r., SK 9/11, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 6 oraz 25 lipca 2013 r., Ts 199/10, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 300). Po drugie – jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie, przy tworzeniu przepisów dotyczących świadczeń emerytalnych „ustawodawca musi uwzględnić wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słusznych, sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem »zasłużonym« a rozmiarami »zasługi« wyznaczonymi przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody osiągane w ramach tej aktywności” (wyrok TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; zob. także wyroki TK z: 6 grudnia 2005 r., SK 33/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 130; 11 grudnia 2006 r., SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170; 13 grudnia 2007 r., SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157 oraz 12 lutego 2008 r., SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3). Co do zasady nie jest wykluczone ograniczanie „rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek”, pod warunkiem że wysokość emerytury nie będzie „nadmiernie” odbiegała od wkładu ubezpieczonego w tworzenie krajowego funduszu ubezpieczeń społecznych (powołane postanowienie TK w sprawie SK 9/11; zob. też wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15 oraz 24 kwietnia 2006 r., P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46). Po trzecie – z wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego oraz prawa europejskiego (zob. m.in.: rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, Dz. Urz. WE L 28 z 30.01.1997 r., s. 1, ze zm.; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. UE L 200 z 7.06.2004 r., s. 1, ze zm.) wynika jedynie obowiązek ustalenia świadczenia emerytalnego należnego z polskiego systemu ubezpieczeń społecznych, do którego ustalenia uwzględnia się okresy zatrudnienia w innych państwach do wymaganego stażu ubezpieczeniowego w Polsce – z tym jednak zastrzeżeniem, że wysokość należnych świadczeń wylicza się według polskich regulacji prawnych w sposób niedyskryminujący ubezpieczonego (skarżącego) w porównaniu z ubezpieczonymi w polskim porządku prawnym, którzy w tych samych okresach uzyskiwali dochody w kraju, w takim samym lub podobnym zatrudnieniu, w jakim ubezpieczony (skarżący) był zatrudniony przed wyjazdem za granicę, a ponadto od tych dochodów opłacili składki na ubezpieczenia społeczne w Polsce, podczas gdy ubezpieczony (skarżący) był zatrudniony za granicą i opłacał składki na rzecz zagranicznej instytucji ubezpieczenia społecznego. Obowiązujące regulacje prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego nie wykluczają także przyznania jednostce świadczeń emerytalnych, zgodnych z zasadą *pro rata temporis*, tzn. wypłacanych przez polską i zagraniczną instytucję ubezpieczeniową – w wysokości proporcjonalnej do okresów zatrudnienia i wysokości odprowadzonych składek na ubezpieczenie społeczne na rzecz polskiej i zagranicznej instytucji ubezpieczenia społecznego (zob. wyrok SN z 24 października 2006 r., sygn. akt II UK 98/06, OSNP 2007, nr 21-22, poz. 332). Po czwarte – Konstytucja nie gwarantuje,

by wysokość dawnych świadczeń musiała być podnoszona do poziomu świadczeń aktualnie przyznawanych (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2001 r., K 2/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 139). Po piąte – wydane, m.in. w oparciu o kwestionowany przepis, decyzje organów rentowych o przyznaniu skarżącemu emerytury oraz o jej przeliczeniu nie stanowiły negatywnej ingerencji w wysokość tego świadczenia (nie prowadziły do jego obniżenia, nie miały też charakteru pozornego). Dokonane przez ZUS przeliczenia uwzględniały proporcje pomiędzy wymiarem faktycznie uiszczanych przez skarżącego składek na rzecz polskiej instytucji ubezpieczenia społecznego a wymiarem wypłacanego świadczenia.

4.5. Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 7 lipca 2014 r.

5. W piśmie procesowym sporządzonym przez adwokata i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 14 lipca 2014 r. (data nadania) skarżący złożył zażalenie na postanowienie z 24 czerwca 2014 r. Zarzucił w nim Trybunałowi „niezasadne przyjęcie, że skarga konstytucyjna jest oczywiście bezzasadna, a także niezasadne przyjęcie, że art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji zostały przytoczone jako samodzielne wzorce kontroli” oraz wniósł o „uchylenie zaskarżonego postanowienia”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 36 ust. 6 i 7 w związku z art. 49 ustawy o TK). Na etapie rozpatrzenia zażalenia Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim bada, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe. Odniesienie się do treści zażalenia należy poprzedzić uwagami natury ogólnej, dotyczącymi zasady skargowości obowiązującej w postępowaniu przed polskim sądem konstytucyjnym. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Zasada ta wymaga, aby sam skarżący określił akt normatywny lub jego część, które są przedmiotem postępowania. Trybunał nie może z urzędu rozszerzyć wskazanego przedmiotu kontroli. Istotne jest przy tym, że niemożność działania Trybunału *ex officio* zachowuje aktualność we wszystkich stadiach postępowania przed tym organem. Należy zatem przyjąć, że podmiot występujący z zażaleniem na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu sam określa granice, w ramach których sprawa podlega rozpoznaniu.

Niezwykle istotna jest przy tym funkcja, jaką pełni ten środek odwoławczy. Jak wynika z treści art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK, na postanowienie w sprawie nienadania skardze dalszego biegu skarżącemu przysługuje zażalenie do Trybunału w terminie siedmiu dni od daty doręczenia postanowienia. Przedmiotem zażalenia jest wydane w ramach wstępnej kontroli postanowienie dotyczące oceny strony formalnej skargi. W przepisie tym stanowi się o postanowieniu w sprawie nienadania dalszego biegu skardze, a zatem należy uznać, że zażalenie może odnosić się jedynie do przedstawionych przez Trybunał Konstytucyjny argumentów przemawiających za negatywną oceną strony formalnej skargi. Brak takiego odniesienia każdorazowo musi zostać oceniony jako niepodważenie zasadności argumentacji zawartej w zaskarżonym postanowieniu i skutkować będzie nieuwzględnieniem zażalenia (por. np. postanowienie TK z 31 października 2011 r., Ts 306/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 381).

3. Przystępując do oceny wniesionego przez skarżącego środka odwoławczego, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżący – mimo iż w *petitum* wniósł o uchylenie postanowienia z 24 czerwca 2014 r. w całości – w uzasadnieniu zażalenia odniósł się jedynie do odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności § 10 rozporządzenia z art. 64 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji. Nie zakwestionował natomiast podstawy odmowy odnośnie do pozostałych wzorców kontroli. Nie można bowiem za takowe zakwestionowanie uznać modyfikacji wzorców dokonanej w zażaleniu, tj. powiązania art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji z jej art. 64 oraz art. 67 ust. 1. Ponadto, skarżący w ogóle nie odniósł się do odmowy nadania dalszego biegu w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 9, art. 65 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W skardze konstytucyjnej skarżący przywołał jako wzorce samoistne art. 2, art. 9, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3, art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zważywszy na to, że art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji nie kreują samoistnych praw podmiotowych, a skarżący nie powiązał tych przepisów z art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej, Trybunał odmówił badania zgodności z nimi § 10 rozporządzenia w oparciu o przesłankę niedopuszczalności orzekania. Z kolei art. 64 Konstytucji – ze względu na przedmiot zaskarżenia – nie stanowił adekwatnego wzorca kontroli w sprawie, co również przekładało się na odmowę nadania dalszego biegu skardze w odniesieniu do tego przepisu ustawy zasadniczej. Także pozostałe wzorce kontroli (tj. art. 9, art. 65 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji) nie stanowiły właściwego punktu odniesienia w sprawie inicjowanej skargą konstytucyjną.

Trybunał przypomina, że określony w art. 46 ust. 1 ustawy o TK trzymiesięczny termin do złożenia skargi konstytucyjnej ma charakter terminu zawitego do sformułowania wszystkich tych elementów skargi konstytucyjnej, które w myśl art. 47 ust. 1 ustawy o TK stanowią jej niezbędną treść. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał jest związany granicami skargi konstytucyjnej, nie może więc rozpatrywać merytorycznie zarzutów sformułowanych po upływie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu ostatecznego rozstrzygnięcia, uprawniającego do wniesienia skargi (por. np. wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163 oraz postanowienia TK z: 22 stycznia 2002 r., Ts 139/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 107 i 15 stycznia 2009 r., Ts 99/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 130). Modyfikacja wzorców kontroli nie ma także wpływu na postępowanie zażaleniowe, którego przedmiotem jest zasadność odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu (por. np. postanowienie TK z 11 stycznia 2012 r., Ts 72/11, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 129).

W związku z powyższym zmiana przez skarżącego ujęcia wzorców kontroli jest bezprzedmiotowa i nie stanowi podstawy do uwzględnienia zażalenia.

4. Odnośnie do pozostałej części zażalenia (tj. podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze w zakresie badania zgodności § 10 rozporządzenia z art. 64 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji) Trybunał stwierdza, że skarżący nie przedstawił argumentów, które podważyłyby stanowisko wyrażone w uzasadnieniu postanowienia z 24 czerwca 2014 r. i przemawiałyby za uwzględnieniem zażalenia oraz przekazaniem skargi do merytorycznego rozpoznania. Przeciwnie – w sposób syntetyczny powtórzył jedynie wywody zaprezentowane w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej (por. w odniesieniu do zarzutu niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 64 Konstytucji – s. 7 oraz s. 4 uzasadnienia zażalenia, a z art. 67 ust. 1 Konstytucji – s. 2-3, 5-6 i 11-12 uzasadnienia skargi oraz s. 3 i 4 uzasadnienia zażalenia). Tym samym, wobec faktycznego braku odniesienia się przez skarżącego do podstaw odmowy nadania skardze dalszego biegu, Trybunał w obecnym składzie – zważywszy na dyspozycję art. 66 ustawy o TK – ograniczył się do jednoznacznego ich zaaprobowania (zob. postanowienie TK z 30 września 2008 r., Ts 108/07, OTK ZU nr 5/B/2008, poz. 206).

5. Ponadto, Trybunał zwraca także uwagę na to, że argumentacja przedstawiona w zażaleniu nosi cechy postulatu legislacyjnego oraz skupia się na krytyce rozwiązań przyjętych w Umowie między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym, podpisanej w Warszawie dnia 9 października 1975 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 16, poz. 101). Odnośnie do kwestii postulowanego rozwiązania legislacyjnego właściwym adresatem jest ustawodawca, gdyż Trybunał Konstytucyjny *de lege lata* – jako tzw. prawodawca negatywny – nie ma kompetencji do zmiany lub uzupełniania systemu prawnego o nowe rozwiązania legislacyjne. Z kolei przywołana umowa międzynarodowa nie stanowiła przedmiotu analizowanej skargi konstytucyjnej, stąd też – stosownie do art. 66 ustawy o TK – jej ocena przez Trybunał w niniejszej sprawie jest niemożliwa.

Z wyżej przedstawionych powodów – na podstawie art. 36 ust. 7 w związku z art. 49 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić zażalenia.



## 118

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 15 października 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 109/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Zubik,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej C.W. w sprawie zgodności: art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez radcę prawnego i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 2 kwietnia 2013 r. (data nadania) C.W. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.; dalej: u.o.p.l.) – w zakresie, w jakim dopuszcza waloryzację sądową i nie przewiduje waloryzacji zgodnie z art. 6 ust. 3 u.o.p.l. – z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą:

10 stycznia 2012 r. skarżąca wniosła przeciwko Miastu Poznań powództwo o zasądzenie 5 158,16 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty, tytułem zwaloryzowanej kaucji mieszkaniowej wpłaconej przez ojca skarżącej w związku z objęciem lokalu mieszkalnego. W odpowiedzi na pozew strona pozwana wniosła o oddalenie powództwa w całości.

Wyrokiem z 18 lipca 2012 r. (sygn. akt I C 736/12) Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu – I Wydział Cywilny zasądził od strony pozwanej na rzecz skarżącej 1019,00 zł z ustawowymi odsetkami od dnia następującego po uprawomocnieniu się orzeczenia do dnia zapłaty (pkt 1 sentencji), a w pozostałym zakresie oddalił powództwo (pkt 2 sentencji). Sąd Okręgowy w Poznaniu – XV Wydział Cywilny Odwoławczy oddalił apelację skarżącej od tego orzeczenia wyrokiem z 20 grudnia 2012 r. (sygn. akt XV Ca 1393/12).

W uzasadnieniu swoich orzeczeń sądy obu instancji wskazały, że w przypadku skarżącej zwrot i waloryzacja kaucji mieszkaniowej powinny być zostać dokonane w oparciu o art. 36 ust. 1 u.o.p.l., gdyż ojciec skarżącej dokonał wpłaty kaucji przed 12 listopada 1994 r.

3. Zdaniem skarżącej zaskarżony przepis u.o.p.l. narusza konstytucyjne zasady proporcjonalności oraz równej ochrony praw majątkowych, gdyż nie przewiduje waloryzacji zwracanej kaucji mieszkaniowej na zasadach określonych w art. 6 ust. 3 u.o.p.l., a przez to waloryzacja ta dokonywana jest na zasadzie art. 358<sup>1</sup> § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.). Ponadto, w uzasadnieniu skargi skarżąca skrytykowała wydane w jej sprawie orzeczenia sądowe.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy odpowiada ona wymogom określonym przez prawo, a także czy postępowanie wszczęte na skutek wniesienia skargi podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2. Przedmiotem analizowanej skargi konstytucyjnej uczyniono art. 36 ust. 1 u.o.p.l., który jest przepisem o charakterze przejściowym. Stanowi on, że „[k]aucja wpłacona przez najemcę przed dniem 12 listopada 1994 r., pomniejszona o ewentualne należności wynajmującego z tytułu najmu, podlega zwrotowi w ciągu miesiąca od dnia opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę”.

3. Trybunał stwierdza, że zarzuty analizowanej skargi konstytucyjnej są oczywiście bezzasadne.

3.1. Należy przypomnieć, że żadne z praw majątkowych zagwarantowanych w art. 64 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne jest ich ograniczanie przez ustawodawcę. Każde takie ograniczenie może oczywiście podlegać weryfikacji z punktu widzenia respektowania konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ich wprowadzenia. Podstawowe znaczenie w tej mierze zyskują przesłanki sformułowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego we wskazanym zakresie słuszne jest więc odniesienie się przez skarżącą do tego przepisu ustawy zasadniczej, który w sposób najobszerniejszy i najbardziej adekwatnie precyzuje warunki zgodności z Konstytucją wprowadzonego ograniczenia. Odnośnie do sposobu rozumienia sformułowanych w nim przesłanek dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw należy odwołać się do ustaleń poczynionych w dotychczasowym orzecznictwie (zob. np. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Zgodnie z nimi, przesłankami warunkującymi uznanie konstytucyjności konkretnego ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw są: ustawowa forma ograniczenia, zaistnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danej wolności lub danego prawa. Rozwijając problem spełnienia konstytucyjnej przesłanki konieczności ograniczenia, stwierdzić trzeba, że w treści tej przesłanki mieszczą się postulaty niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* takiego ograniczenia. Realizacja powyższych postulatów uzależniona jest od stwierdzenia faktycznej potrzeby dokonania ingerencji w zakres korzystania z konstytucyjnej wolności bądź konstytucyjnego prawa, a także od zastosowania przez ustawodawcę środków prawnych rzeczywiście służących realizacji zamierzonych przez niego celów. Ponadto, chodzi o zastosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że zapewnią one ochronę określonych wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Jednocześnie powinny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których wolności bądź prawa ulegają ograniczeniu. Niewątpliwie ocena spełnienia powyższych postulatów może być zrelatywizowana do treści konkretnego prawa, którego korzystanie ulega z woli prawodawcy ograniczeniu.

3.2. Ingerencję w treść prawa majątkowego skarżąca upatruje w zróżnicowaniu przez ustawodawcę sposobu waloryzacji zwracanej kaucji mieszkaniowej w zależności od okresu, w jakim została ona wpłacona.

Trybunał stwierdza, że w zaskarżonym przepisie ustawodawca nie pozbawił najemców prawa zwrotu kaucji w wysokości odpowiadającej realnej jej wartości; przeciwnie – regulacja ta, stosowana w związku z art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c., pozwala na dokonanie stosownej waloryzacji, która uwzględni spadek wartości nabywczej pieniądza na przełomie lat 80. i 90. XX w., a także skutki denominacji przeprowadzonej na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego (Dz. U. Nr 84, poz. 386, ze zm.). Zastosowanie w tym przypadku waloryzacji sądowej umożliwi zatem skuteczną ochronę roszczeń najemców ze uwzględnieniem indywidualnej sytuacji jednostek.

3.3. Należy jednocześnie podkreślić, że nie jest zadaniem ani kompetencją Trybunału Konstytucyjnego – jak chce tego skarżąca – wskazywanie ustawodawcy metod i kierunków, w jakich iść powinna regulacja danej dziedziny stosunków społecznych. Trybunał, oceniając konstytucyjność kwestionowanych przepisów, nie może więc formułować konkretnych sugestii czy postulatów co do kształtu pożądanego rozwiązania normatywnych dotyczących danej dziedziny stosunków majątkowych. W tym zakresie sąd konstytucyjny musi pozostać „ustawodawcą negatywnym”. Niemniej, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest interweniowanie w sytuacji, gdy przyjęty przez prawodawcę model rozwiązania danej sytuacji okazuje się nieprawidłowy w świetle zasad i wartości konstytucyjnych, przede wszystkim określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżąca nie uprawdopodobniła jednak, że przyjęty w art. 36 ust. 1 u.o.p.l. mechanizm określania wysokości wypłacanych kaucji w efekcie jego zastosowania w konkretnych przypadkach w żadnym stopniu nie gwarantuje ochrony prawa majątkowego najemców. W niniejszej sprawie niezbędne jest oczywiście respektowanie dwustronnego charakteru stosunku prawnego zabezpieczonego wnoszoną kaucją. Nie ulega więc wątpliwości, że granicą ochrony interesów prawnych najemców muszą być prawa przysługujące podmiotowi wynajmującemu. Ocena mechanizmu przyjętego w art. 36 ust. 1 u.o.p.l. nie może być więc dokonywana z punktu widzenia respektowania wyłącznie interesów prawnych i faktycznych najemców, nie może również abstrahować od stanu prawnego, w którym nawiązano

stosunek najmu i uiszczono stosowną kaucję mieszkaniową. Ponadto, objęcie regulacją art. 6 ust. 1 u.o.p.l. (jak postuluje skarżąca) waloryzacji kaucji mieszkaniowych bez względu na czas powstania stosunku najmu i datę ich wpłacenia przez najemców naruszałoby zasadę pewności obrotu w odniesieniu do wynajmujących, gdyż regulacja nowej ustawy miałaby w istocie moc wsteczną.

3.4. W związku z powyższym – na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – należało odmówić nadania analizowanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

4. Niezależnie od powyższego Trybunał wskazuje także na uchybienie formalne skargi konstytucyjnej.

4.1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Przyjęty model skargi konstytucyjnej oznacza, że zwraca się ona wyłącznie przeciwko ustawie lub innemu aktowi normatywnemu naruszającemu konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Skarżący nie może więc kwestionować jedynie sprzeczności ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w jego sprawie przez sąd lub organ administracji publicznej.

4.2. Skarżąca w *petitum* skargi wprowadziła zakwestionowała zgodność art. 36 ust. 1 u.o.p.l. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, niemniej jednak uzasadnienie wniesionego środka prawnego nosi wszelkie cechy tzw. skargi na stosowanie prawa. Skarżąca skrytykowała bowiem wydane w jej sprawie orzeczenia sądowe, a także podniosła, że na gruncie art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. wykształciła się „błędna praktyka orzecznicza”, zaś „TK ma możliwość naprawienia sytuacji, postępując się wykładnią ustawy w zgodzie z Konstytucją i wskazując właściwe rozumienie ustawy organom je stosującym, a tym samym wskazać ustawodawcy bardziej precyzyjne i jednoznaczne uregulowanie”.

Trybunał stwierdza, że argumentacja skarżącej odnosi się do jednostkowych aktów stosowania prawa (w uzasadnieniu skargi nie wskazano, że dotychczasowe orzecznictwo sądowe w zakresie waloryzacji kaucji mieszkaniowych wpłaconych przed 12 listopada 1994 r. ma charakter utrwalony i jednolity), których ocena przez polski sąd konstytucyjny – w myśl art. 79 ust. 1 w związku z art. 188 pkt 5 Konstytucji – jest niedopuszczalna.

4.3. Powyższa okoliczność – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – przemawiała również za odmową nadania analizowanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 119

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 18 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 109/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodnicząca  
Piotr Tuleja – sprawozdawca  
Mirosław Granat,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej C.W.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględniać zażalenia.**

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez radcę prawnego i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 2 kwietnia 2013 r. (data nadania) C.W. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.; dalej: u.o.p.l.) – w zakresie, w jakim dopuszcza waloryzację sądową i nie przewiduje waloryzacji zgodnie z art. 6 ust. 3 u.o.p.l. – z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej zaskarżony przepis u.o.p.l. narusza konstytucyjne zasady proporcjonalności oraz równej ochrony praw majątkowych, gdyż nie przewiduje waloryzacji zwracanej kaucji mieszkaniowej na zasadach określonych w art. 6 ust. 3 u.o.p.l., a przez to waloryzacja ta dokonywana jest na zasadzie art. 358<sup>1</sup> § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.). Ponadto, w uzasadnieniu skargi skarżąca skrytykowała wydane w jej sprawie orzeczenia sądowe.

2. Postanowieniem z 15 października 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

2.1. Trybunał uznał sformułowane w skardze zarzuty odnośnie do niekonstytucyjności art. 36 ust. 1 u.o.p.l. za oczywiście bezzasadne (art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał stwierdził bowiem, że w zaskarżonym przepisie ustawodawca nie pozbawił najemców prawa zwrotu kaucji w wysokości odpowiadającej realnej jej wartości; przeciwnie – regulacja ta, stosowana w związku z art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c., pozwala na dokonanie stosownej waloryzacji, która uwzględnia spadek wartości nabywczego pieniądza na przełomie lat 80. i 90. XX w., a także skutki denominacji przeprowadzonej na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego (Dz. U. Nr 84, poz. 386, ze zm.; dalej: ustawa z 1994 r.). Zastosowanie w tym przypadku waloryzacji sądowej umożliwia zatem skuteczną ochronę roszczeń najemców z uwzględnieniem indywidualnej sytuacji jednostek.

Trybunał podkreślił również, że nie jest jego zadaniem ani kompetencją – czego oczekuje skarżąca – wskazywanie ustawodawcy metod i kierunków, w jakich iść powinna regulacja danej dziedziny stosunków społecznych. Trybunał, oceniając konstytucyjność kwestionowanych przepisów, nie może więc formułować konkretnych sugestii czy postulatów co do kształtu pożądaných rozwiązań normatywnych dotyczących danej dziedziny stosunków majątkowych. W tym zakresie sąd konstytucyjny musi pozostać „ustawodawcą negatywnym”. Niemniej, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest interweniowanie w sytuacji, gdy przyjęty przez prawodawcę model rozwiązania danej sytuacji okazuje się nieprawidłowy w świetle zasad i wartości konstytucyjnych, przede wszystkim określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżąca nie uprawdopodobniła jednak, że przyjęty w art. 36 ust. 1 u.o.p.l. mechanizm określania wysokości wypłacanych kaucji w efekcie jego zastosowania w konkretnych przypadkach w żadnym stopniu nie gwarantuje ochrony prawa majątkowego najemców. W niniejszej sprawie niezbędne jest

oczywiście respektowanie dwustronnego charakteru stosunku prawnego zabezpieczonego wnoszoną kaucją. Nie ulega więc wątpliwości – jak wskazał Trybunał – że granicą ochrony interesów prawnych najemców muszą być prawa przysługujące podmiotowi wynajmującemu. Zdaniem Trybunału ocena mechanizmu przyjętego w art. 36 ust. 1 u.o.p.l. nie może być więc dokonywana z punktu widzenia respektowania wyłącznie interesów prawnych i faktycznych najemców, nie może również abstrahować od stanu prawnego, w którym nawiązano stosunek najmu i uiszczono stosowną kaucję mieszkaniową. Ponadto, objęcie regulacją art. 6 ust. 3 u.o.p.l. (co postuluje skarżąca) waloryzacji kaucji mieszkaniowych bez względu na czas powstania stosunku najmu i datę ich wpłacenia przez najemców naruszałoby zasadę pewności obrotu w odniesieniu do wynajmujących, gdyż regulacja nowej ustawy miałaby w istocie moc wsteczną.

2.2. Ponadto, Trybunał zwrócił uwagę na to, że skarżąca w *petitum* skargi wprawdzie zakwestionowała zgodność art. 36 ust. 1 u.o.p.l. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, niemniej jednak uzasadnienie wniesionego środka prawnego nosiło wszelkie cechy tzw. skargi na stosowanie prawa. Skarżąca skrytykowała bowiem wydane w jej sprawie orzeczenia sądowe, a także podniosła, że na gruncie art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. wykształciła się „błędna praktyka orzecznicza”, zaś „TK ma możliwość naprawienia sytuacji, posługując się wykładnią ustawy w zgodzie z Konstytucją i wskazując właściwe rozumienie ustawy organom je stosującym, a tym samym wskazać ustawodawcy bardziej precyzyjne i jednoznaczne uregulowanie”.

Trybunał stwierdził, że argumentacja skarżącej odnosiła się do jednostkowych aktów stosowania prawa (w uzasadnieniu skargi nie wskazano, że dotychczasowe orzecznictwo sądowe w zakresie waloryzacji kaucji mieszkaniowych wpłaconych przed 12 listopada 1994 r. ma charakter utrwalony i jednolity), których ocena przez polski sąd konstytucyjny – w myśl art. 79 ust. 1 w związku z art. 188 pkt 5 Konstytucji – jest niedopuszczalna. Powyższa okoliczność – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – przemawiała również za odmową nadania analizowanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

2.3. Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 21 października 2014 r.

3. Pismem procesowym, sporządzonym przez radcę prawnego i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 28 października 2014 r. (data nadania), skarżąca złożyła zażalenie na postanowienie z 15 października 2014 r. Zarzuciła w nim Trybunałowi: „błędne ustalenie, iż skarga jest oczywiście bezzasadna pomimo, iż art. 36 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 3 (...) [u.o.p.l.] różnicuje w sposób bezzasadny najemców, a tym samym narusza zasadę konstytucyjną gwarantującą równą ochronę praw majątkowych wyrażoną w art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji (...)”. Jednocześnie w uzasadnieniu zażalenia skarżąca przedstawiła propozycję – jej zdaniem – właściwego unormowania art. 36 ust. 1 u.o.p.l., zgodnie z którą kwota zwracanej kaucji „mogłaby być waloryzowana sędowo w okresie do dnia 12 listopada 1994 r. i wyliczona na ten dzień, a następnie do zwrotu obliczona na zasadzie określonej w art. 6 ust. 3 u.o.p.l.”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 36 ust. 6 i 7 w związku z art. 49 ustawy o TK). Na etapie rozpatrzenia zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada przede wszystkim, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo ustalił istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a sformułowane w zażaleniu zarzuty są niezasadne i nie zasługują na uwzględnienie.

3. Zagadnienie prawne związane z analizowaną skargą konstytucyjną dotyczy wadliwego – zdaniem skarżącej – uregulowania w art. 36 ust. 1 u.o.p.l. kwestii zwrotu kaucji mieszkaniowej wpłaconej przez najemcę przed 12 listopada 1994 r. Jak podnosi skarżąca, regulacja ta w sposób nieproporcjonalny narusza konstytucyjną zasadę ochrony praw majątkowych.

3.1. Trybunał zwraca uwagę na to, że wierzytelność najemcy, obejmująca zwrot sumy pieniężnej wpłaconej wynajmującemu jako kaucja mieszkaniowa, stanowi wierzytelność pieniężną w sensie ścisłym (art. 358<sup>1</sup> § 1 k.c.).

W celu określenia prawnego charakteru tej wierzytelności nie jest niezbędne nawiązywanie do samej istoty kaucji (pieniężnej lub innej), ponieważ w praktyce obrotu prawnego występuje spora grupa tzw. porozumień kaucyjnych, obejmujących złożenie i zwrot przedmiotu kaucji (sumy pieniężnej) i trudno mówić o jakichś typowych cechach jurydycznych kaucji pieniężnej.

Przepisy dotyczące wpłacania i zwrotu kaucji mieszkaniowej (art. 6 i art. 36 u.o.p.l. oraz art. 62 nieobowiązującej już ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787; dalej: u.n.l.m.d.m.) nie upoważniają do obrony stanowiska, że przysługująca najemcy wierzytelność o zwrot kaucji stanowi inną wierzytelność niż wierzytelność pieniężna w znaczeniu ścisłym w rozumieniu przepisu art. 358<sup>1</sup> § 1 k.c. Nie może mieć przy tym znaczenia data złożenia kaucji przez najemcę oraz okres pozostawania jej w dyspozycji wynajmującego. Przewidziany we wspomnianych przepisach obowiązek zwrotu kaucji mieszkaniowej koresponduje z istnieniem po stronie wpłacającego (najemcy) określonej wierzytelności pieniężnej odpowiadającej co do zakresu obowiązkowi wynajmującego. Wierzytelność o zwrot kaucji powstaje już w chwili wpłacenia kaucji wynajmującemu, natomiast staje się wymagalna w razie pojawienia się zdarzeń prawnych określonych w ustawie. Już zatem od chwili wpłacenia kaucji pieniężnej najemcą i wynajmującym łączy dodatkowy – obok stosunku najmu – stosunek zobowiązaniowy, z którego dla najemcy wynika wierzytelność pieniężna o zwrot przedmiotu kaucji, przy czym zakres tej wierzytelności pozostaje uzależniony od tego, czy istniały podstawy do dokonania potrącenia należności wynajmującego objętych porozumieniem kaucyjnym.

3.2. Obowiązek uiszczania kaucji w okresie do dnia wejścia w życie u.n.l.m.d.m. przewidziany był zarówno w ustawie z dnia 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. z 1962 r. Nr 47, poz. 227; dalej: p.l. z 1959 r.), jak i w ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. z 1983 r. Nr 11, poz. 55, ze zm.; dalej: p.l. z 1974 r.). Z treści art. 12 ust. 4 p.l. z 1959 r. wynikało jednoznacznie, że celem kaucji było zabezpieczenie utrzymania lokalu w należytym stanie, z kolei art. 15 ust. 3 p.l. z 1974 r. przewidywał, iż wnoszona kaucja zabezpieczać ma pokrycie należności wynajmującego z tytułu najmu lokalu, istniejące w dniu jego opróżnienia. Wysokość wpłacanych w tym okresie kaucji ulegała zmianom i unormowana była w wydanych na podstawie wskazanych wyżej ustaw rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 marca 1975 r. w sprawie pobierania od najemców lokali mieszkalnych kaucji zabezpieczającej utrzymanie lokali w należytym stanie (Dz. U. Nr 8, poz. 43) oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1987 r. w sprawie kaucji zabezpieczającej pokrycie należności wynajmującego z tytułu najmu lokalu (Dz. U. Nr 36, poz. 206; dalej: rozporządzenie z 1987 r.). Zgodnie z przepisami pierwszego ze wskazanych wyżej rozporządzeń, wysokość kaucji zróżnicowana była w zależności od powierzchni i wyposażenia lokalu, w stosunku zaś do osób utrzymujących się z pracy najemnej obowiązywało dodatkowe kryterium, ograniczające wysokość kaucji z uwagi na wynagrodzenie pobierane przez najemcę – kaucja nie mogła przekraczać dwukrotnej albo trzykrotnej wysokości miesięcznego wynagrodzenia brutto. Z kolei w świetle postanowień rozporządzenia z 1987 r. wysokość kaucji stanowiła wielokrotność (50- lub 40-krotność) miesięcznej kwoty czynszu za wynajmowany lokal. Uwzględnienie powyższych unormowań odnośnie do wysokości kaucji wskazuje więc, że obowiązek jej uiszczenia stanowił istotne obciążenie materialne najemcy. W świetle obowiązujących wówczas przepisów nie była przewidziana jakakolwiek waloryzacja wniesionych kaucji. Podstawa dla oprocentowania kaucji ustanowiona została dopiero w art. 3 ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy – Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 21, poz. 124). Zgodnie z tym przepisem oprocentowanie kaucji wpłaconych przed dniem wejścia w życie powyższej ustawy następowało jednakże tylko od 1 stycznia 1988 r.

3.3. W obowiązującym od 12 listopada 1994 r. art. 62 u.n.l.m.d.m. (w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 33 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze, Dz. U. Nr 111, poz. 723; dalej: ustawa z 1997 r.) przewidziano, że kaucja wpłacona przez najemcę przed dniem wejścia w życie ustawy, pomniejszona o ewentualne należności wynajmującego z tytułu najmu, podlega zwrotowi wraz z oprocentowaniem w ciągu miesiąca od opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę. Użyte w tym przepisie sformułowanie „zwrotu wraz z oprocentowaniem” spowodowało powstanie zagadnienia prawnej relacji omawianego przepisu do art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c., a więc – możliwości waloryzowania wierzytelności najemców o zwrot wpłaconej kaucji mieszkaniowej przed dniem 12 listopada 1994 r. na podstawie reguł ogólnych przewidzianych w Kodeksie cywilnym. Wynajmujący dokonywali bowiem często zwrotu najemcom niewielkich kwot, powołując się właśnie na przepis art. 62 u.n.l.m.d.m.

3.4. W okresie obowiązywania u.n.l.m.d.m. w orzecznictwie ukształtowała się wykładnia eliminująca możliwość waloryzacji wierzytelności najemców o zwrot kaucji mieszkaniowej na podstawie przepisu art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. W uchwale z 5 maja 1999 r. o sygn. III CZP 6/99 (OSNC 1999, nr 11, poz. 185) Sąd Najwyższy przyjął, że art. 62 u.n.l.m.d.m. reguluje w sposób samodzielny zasady zwrotu kaucji mieszkaniowej wpłaconej przez najemcę przed

dniem wejścia w życie wymienionej ustawy i wyłącza w tym zakresie stosowanie art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. Stanowisko takie motywowano m.in. tym, że zgodnie z art. 1 ust. 2 u.n.l.m.d.m. w zakresie nieuregulowanym ustawą do najmu lokali stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, a przepis art. 62 u.n.l.m.d.m. zawierał właśnie odrębną, samodzielną regulację, określającą zasady zwrotu kaucji mieszkaniowej wpłaconej przed dniem 12 listopada 1994 r. Przyjęty kierunek wykładni art. 62 u.n.l.m.d.m. miała potwierdzać regulacja prawna wynikająca z art. 6a ust. 2 tej ustawy (dodana przez art. 1 pkt 6 ustawy z 1997 r.). Przewidywano w niej, że kaucja wpłacona po 12 listopada 1994 r. (tj. po dniu wejścia w życie u.n.l.m.d.m.) będzie zwracana w kwocie odpowiadającej przyjętemu przy jej wpłacaniu procentowi wartości odtworzeniowej lokalu obowiązującej w dniu wpłaty kaucji.

Z kolei w uchwale z 10 września 1999 r. o sygn. III CZP 24/99 (OSNC 2000, nr 3, poz. 44) Sąd Najwyższy wykluczył dopuszczalność waloryzacji wierzytelności o zwrot kaucji, ale z tej przyczyny, że podlegająca zwrotowi kwota kaucji mieszkaniowej nie jest świadczeniem pieniężnym.

W uchwale z 24 czerwca 1999 r. o sygn. III CZP 13/99 (OSNC 2000, nr 1, poz. 3) Sąd Najwyższy stwierdził natomiast, że zasady zwrotu kaucji wpłaconej przed 12 listopada 1994 r. uregulowane są w art. 62 u.n.l.m.d.m., co oznacza wyłączenie dopuszczalności stosowania w tym zakresie art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. Sąd Najwyższy powtórzył tu zasadniczo i rozwinął argumentację wspierającą przywołaną uchwałę SN w sprawie III CZP 6/99. Podniósł również, że w art. 62 i art. 6a ust. 2 u.n.l.m.d.m. ustawodawca wprowadził różne szczególne sposoby waloryzacji wierzytelności obejmujących zwrot kaucji mieszkaniowych, wpłacanych przed 12 listopada 1994 r. i po tej dacie.

3.5. W wyroku z 3 października 1999 r. o sygn. K 33/99 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 188) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 62 u.n.l.m.d.m. – w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza możliwość waloryzacji kaucji mieszkaniowej – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu Trybunał stwierdził m.in., że przewidziane w zakwestionowanym przepisie oprocentowanie zwracanej kaucji stanowi jedyny, określony przez ustawodawcę mechanizm mający na celu zachowanie realnej wartości kaucji wypłacanej najemcom, przy czym mechanizm taki prowadzi wręcz do naruszenia istoty prawa majątkowego najemców, tj. wierzytelności obejmującej zwrot kaucji.

3.6. W obecnym stanie prawnym regulacja kaucji mieszkaniowej zawarta jest w art. 6 i art. 36 u.o.p.l. Przepis art. 6 dotyczy kaucji wpłacanych przez najemców w okresie obowiązywania u.o.p.l. (tj. od 10 lipca 2001 r.). Uregulowano tu także zasady waloryzacji zwracanych kaucji. Inny reżim prawny zwrotu kaucji wpłaconych w okresie obowiązywania u.n.l.m.d.m. (od 12 listopada 1994 r. do 9 lipca 2001 r.) i przed dniem 12 listopada 1994 r. wprowadzono w przepisie art. 36 u.o.p.l. Zgodnie z art. 36 ust. 1 tej ustawy kaucja wpłacona przez najemcę przed 12 listopada 1994 r., pomniejszona o ewentualne należności wynajmującego z tytułu najmu, podlega zwrotowi w ciągu miesiąca od dnia opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę.

Należy zwrócić uwagę na brzmienie przepisu art. 36 ust. 1 u.o.p.l. w zestawieniu z treścią art. 62 u.n.l.m.d.m. Zrezygnowano ostatecznie z użytej w tym ostatnim przepisie formuły, że kaucja „podlega zwrotowi wraz z oprocentowaniem”. Oznacza to rezygnację z tego szczególnego mechanizmu waloryzacji kaucji mieszkaniowych. W treści przepisu art. 36 ust. 1 u.o.p.l. uregulowano natomiast inne zagadnienia dotyczące kaucji, tj. możliwość dokonania określonych potrąceń przez wynajmującego, obowiązek zwrotu kaucji, czas zwrotu, przyczyny decydujące o powstaniu wymagalności wierzytelności najemcy. Nie dokonano zatem modyfikacji w zakresie samego obowiązku zwrotu kaucji obciążającego wynajmującego.

3.7. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z 22 września 2002 r. o sygn. III CZP 58/02 (OSNC 2003, nr 9, poz. 117), ze zmianą regulacji prawnej dotyczącej kaucji mieszkaniowych wpłaconych przed 12 listopada 1994 r. należy łączyć z pewnością istotne konsekwencje prawne w zakresie sytuacji prawnej najemców lokali mieszkalnych. Rezygnacja ze wspomnianego mechanizmu waloryzacji (zwrot kaucji wraz z oprocentowaniem) nie musi, oczywiście, oznaczać intencji pozbawienia najemców możliwości waloryzowania ich wierzytelności obejmujących zwrot kaucji mieszkaniowych wpłaconych przed dniem 12 listopada 1994 r. Mogła być podyktowana właśnie potrzebą zapewnienia najemcom lokali mieszkalnych skuteczniejszej i pełniejszej ochrony ich wierzytelności o zwrot kaucji, skoro w tej materii wcześniej wypowiedział się już Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 33/99, tj. gdy uznał przewidziany w art. 62 u.n.l.m.d.m. mechanizm waloryzacji za prowadzący w istocie do naruszenia istoty prawa majątkowego najemców.

Zdaniem Sądu Najwyższego trudno z pewnością uznać za merytorycznie spójny system waloryzacji kaucji mieszkaniowych, gdyby waloryzację taką ograniczono tylko do niektórych kategorii najemców lokali mieszkalnych, a więc tych, którzy dokonali wpłaty kaucji po 12 listopada 1994 r. Prawidłowe jest stanowisko, że *de lege lata* przewidziano jednak, w wyniku innej redakcji przepisu art. 36 ust. 1 u.o.p.l. (odpowiednika przepisu art. 62 u.n.l.m.d.m.), możliwość waloryzowania wszystkich wpłaconych kaucji mieszkaniowych, przy czym reguły takiej

waloryzacji uzależnione są od cezury czasowej wpłacenia kaucji. Kaucje uiszczone w okresie obowiązywania u.o.p.l. waloryzowane są według reguł określonych w art. 6 ust. 3 tej ustawy, natomiast kaucje wpłacone w okresie obowiązywania u.n.l.m.d.m. podlegają reżimowi waloryzacji przewidzianemu w art. 36 ust. 2 u.o.p.l., a do kaucji uiszczonych przed 12 listopada 1994 r. ma zastosowanie art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c.

3.8. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie stwierdza, że ocena zasadności analizowanej skargi konstytucyjnej pod kątem sformułowanych w niej zarzutów względem art. 36 ust. 1 u.o.p.l. nie może abstrahować od poczynionych wyżej ustaleń.

Z art. 6 ust. 3 oraz art. 36 u.o.p.l. wynikają trzy cezury czasowe przekładające się na odpowiednie mechanizmy waloryzacji zwracanych kaucji mieszkaniowych. Wiążą się one ściśle z obowiązującymi w okresach wpłacania przez najemców kaucji regulacjami prawnymi.

Obowiązujący art. 6 ust. 3 u.o.p.l. dla kaucji wpłaconych od 10 lipca 2001 r. przewiduje ich zwrot w wysokości zwaloryzowanej w kwocie równej iloczynowi kwoty miesięcznego czynszu obowiązującego w dniu zwrotu kaucji i krotności czynszu przyjętej przy pobieraniu kaucji, jednak w kwocie nie niższej niż kaucja pobrana.

Z kolei art. 36 ust. 2 u.o.p.l. dla kaucji wpłaconych w okresie od 12 listopada 1994 r. do 9 lipca 2001 r. przewiduje ich zwrot w waloryzowanej kwocie odpowiadającej przyjętemu przy jej wpłaceniu procentowi wartości odtworzeniowej lokalu obowiązującej w dniu jej zwrotu, w ciągu miesiąca od dnia opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę, a zwrócona kwota nie może być jednak niższa od kwoty kaucji wpłaconej przez najemcę. Co istotne, przepis ten stanowi powtórzenie obowiązującego do 9 lipca 2001 r. art. 6a u.n.l.m.d.m., który stanowił, że zwrot kaucji następuje w kwocie odpowiadającej przyjętemu przy jej wpłaceniu procentowi wartości odtworzeniowej lokalu obowiązującej w dniu jej wypłaty.

Natomiast zaskarżony art. 36 ust. 1 u.o.p.l. dla kaucji wpłaconych do 11 listopada 1994 r. przewiduje ich zwrot, z pomniejszeniem o ewentualne należności wynajmującego z tytułu najmu, w ciągu miesiąca od dnia opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę. Ze względu na brak postanowień szczególnych waloryzacja kwoty zwracanej kaucji następuje na zasadach ogólnych, określonych w art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c.

Z powyższego wynika, że ustawodawca – regulując kwestię zwrotu kaucji mieszkaniowych i ich waloryzacji – kierował się zasadą *lex retro non agit*, jako kryterium przyjmując stan normatywny obowiązujący w dacie wpłacenia kaucji. Trybunał podziela przy tym stanowisko przedstawione w zaskarżonym postanowieniu z 15 października 2014 r., że art. 36 ust. 1 u.o.p.l. nie pozbawia najemców, którzy wpłacili kaucje przed 12 listopada 1994 r., prawa do domagania się ich zwrotu w wysokości odpowiadającej realnej wartości tychże kaucji. Przyjęcie mechanizmu waloryzacji z art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. umożliwi bowiem uwzględnienie spadku siły nabywczej pieniądza w latach 80. i na początku lat 90. XX w. oraz reformę systemu pieniężnego na podstawie ustawy z 1994 r., co nie jest bez znaczenia przy ustaleniu kwoty zwracanej obecnie kaucji (uniemożliwia w tym przypadku automatyczne zastosowanie – niekorzystnego z punktu widzenia najemców – art. 2 ust. 2 ustawy z 1994 r.).

Trybunał przypomina, że zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi pochodną ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. W tym też względzie ocena jej respektowania wyjść winna poza materialne kryteria ograniczania praw i wolności wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z drugiej jednak strony wymaga ona zawsze rozważenia, czy dokonane w konkretnej sytuacji zróżnicowanie ochrony prawnej danej kategorii podmiotów da się uzasadnić z punktu widzenia zasady „równości praw” (równości w prawie), kształtowanej także przez wspomniane wyżej przesłanki. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przyjęta przez ustawodawcę w art. 36 u.o.p.l. metoda i zakres zróżnicowania sytuacji prawnej najemców odnośnie do sposobu określania wysokości zwracanej kaucji, spełnia wymogi kształtujące powyższą zasadę. Zasada równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych mieści w sobie bowiem niewątpliwie dopuszczalność różnicowania tej ochrony. Jego przesłankami winny być jednak zawsze względy związane z racjonalnością takiego zróżnicowania, zachowaniem stosownej proporcji między jego celem a ograniczeniem praw kategorii podmiotów, których ochrona jest słabsza, i wreszcie odwołaniem do zasad i wartości konstytucyjnych, które takie zróżnicowanie by uzasadniały. Porównanie sytuacji najemców ukształtowanej pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów p.l. z 1959 r., p.l. z 1974 r., u.n.l.m.d.m. oraz obowiązującej u.o.p.l. – w świetle regulacji tej ostatniej ustawy – prowadzi do wniosku, że spełniono powyższe przesłanki, a skarżąca ani w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, ani tym bardziej w uzasadnieniu zażalenia na postanowienie TK z 15 października 2014 r. nie uprawdopodobniła, że przyjęty w zaskarżonym przepisie mechanizm określania wpłaconych kaucji mieszkaniowych podważa konstytucyjną zasadę ochrony innych praw majątkowych (*in casu*: praw najemców).

3.9. W związku z powyższym odmowa nadania dalszego biegu skardze z powodu stwierdzonej oczywistej bezzasadności sformułowanych w niej zarzutów pod adresem zakwestionowanej regulacji była prawidłowa.



4. Odnosnie zaś do sformułowanego przez skarżącą w uzasadnieniu zażalenia postulatu legislacyjnego Trybunał przypomina, że jako tzw. prawodawca negatywny nie jest umocowany do wskazywania ustawodawcy metod i kierunków, w jakich – zdaniem skarżącej – powinna iść regulacja danej dziedziny stosunków społecznych. Trybunał może interweniować jedynie wtedy, gdy przyjęty przez prawodawcę model rozwiązania danej sytuacji okazuje się nieprawidłowy w świetle zasad i wartości konstytucyjnych, przede wszystkim określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednakże w niniejszej sprawie wypadek taki nie występuje.

Z przedstawionych wyżej powodów – na podstawie art. 36 ust. 7 w związku z art. 49 ustawy o TK – Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 120

### **POSTANOWIENIE** z dnia 9 października 2014 r. **Sygn. akt Ts 129/13**

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

Stanisław Biernat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Volvo Auto Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie w sprawie zgodności:

1) art. 14 ust. 1-4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236), z:

a) art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 14 ust. 1-4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236), w związku z art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236), z art. 20 i art. 22, art. 32 i art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

3) art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236) z:

a) art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

1. W *petitum* sporządzonej przez radcę prawnego skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 7 maja 2013 r. (data prezentaty), Volvo Auto Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność: (1) art. 14 ust. 1-4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202, ze zm.; dalej: u.r.p.w.e.), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236; dalej: ustawa z 2007 r.) z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji; (2) art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ponadto w uzasadnieniu skargi skarżąca zarzuciła niezgodność: (1) art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r., z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; (2) art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e., w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r., w związku z art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 20 i art. 22, art. 32 i art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji; (3) art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą:

Wnioskiem z 29 sierpnia 2007 r. skarżąca wystąpiła do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ lub organ) o stwierdzenie nadpłaty opłaty za brak sieci zbierania pojazdów za 2006 r.

Decyzją z 10 marca 2008 r. (znak: DKR-420-731-d/07/08/kc) GIOŚ stwierdził w uiszczonej opłacie za brak sieci zbierania pojazdów nadpłatę w wysokości 30 838,36 zł. Rozstrzygnięcie to zostało następnie podtrzymane przez GIOŚ decyzją z 30 kwietnia 2008 r. (znak: DKR-420-731d2/07/08/kc), wydaną wskutek ponownego rozpatrzenia sprawy w związku z wnioskiem skarżącej. W ocenie organu skarżąca bezzasadnie żądała zwrotu całej samodzielnie naliczonej i uprzednio uiszczonej przez nią kwoty 1 407 000,00 zł z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów. W 2006 r. skarżąca wprowadziła 2814 pojazdów i działała przez 357 dni, tj. od 9 stycznia do 31 grudnia 2006 r. Z przeprowadzonej analizy zapewnienia sieci zbierania pojazdów wynikało, że w tym okresie skarżąca nie stworzyła sieci zbierania pojazdów spełniającej warunki określone w art. 11 u.r.p.w.e. Zapewniona przez nią sieć nie objęła bowiem terytorium kraju w taki sposób, by zapewniała ona właścicielowi możliwość oddania pojazdu wycofanego z eksploatacji do punktu zbierania pojazdów lub do stacji demontażu, położonych w odległości nie większej niż 50 km w linii prostej od miejsca zamieszkania albo siedziby właściciela pojazdu. W związku z tym, stosownie do art. 14 u.r.p.w.e., wysokość opłaty za brak sieci zbierania pojazdów wynosiła 1 376 161,64 zł.

Od decyzji GIOŚ z 30 kwietnia 2008 r. skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, która została oddalona wyrokiem z 29 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1102/08). W uzasadnieniu swojego orzeczenia sąd wskazał, że w myśl art. 11 ust. 1 u.r.p.w.e. wprowadzający pojazd (zgodnie z art. 3 pkt 14 u.r.p.w.e. pojęcie to obejmuje importera) był zobowiązany do utworzenia sieci zbierania pojazdów spełniającej wskazane w ustawie wymagania (pokrycie terenów zamieszkałych tak, aby zapewnić możliwość oddania pojazdu właścicielowi w odległości nie większej niż 50 km od miejsca zamieszkania lub siedziby, przy czym zasadą jest przyjmowanie pojazdów bez dodatkowych opłat; art. 23 ust. 3 u.r.p.w.e.). W ramach sieci mogły być uwzględnione stacje demontażu lub punkty zbierania pojazdów. W przypadku nie spełnienia tego warunku podmiot był zobligowany do obliczenia i samodzielnego uiszczenia stosownej opłaty (art. 14 ust. 1 u.r.p.w.e.).

Ustawa wprawdzie zobowiązywała określone podmioty do utworzenia sieci, ale sankcja za niewypełnienie tego obowiązku była równoważna z obciążeniami przewidzianymi dla podmiotów, które wprowadzały pojazdy, lecz nie były zobligowane do utworzenia sieci ze względu na to, że miały mniejszy obrót (art. 12 ust. 1 i 2 i art. 14 ust. 4 u.r.p.w.e.). Wskazane regulacje zostały zmodyfikowane w związku z nowelizacją dokonaną ustawą z 2007 r. Zmiana polegała na faktycznym ograniczeniu obowiązku utworzenia sieci zbierania pojazdów, pokrywającej całe terytorium kraju, do podmiotów mających większy obrót – ponad 1000 sztuk pojazdów (art. 14 ust. 5 u.r.p.w.e. po nowelizacji) oraz zróżnicowaniu dla nich opłat sanacyjnych za brak sieci w pewnym zakresie (art. 14 ust. 6 u.r.p.w.e. po nowelizacji). Jednocześnie art. 2 ustawy z 2007 r. wskazuje, że nowe zasady mają zastosowanie do opłat należnych za 2007 r.

Sąd stwierdził, że w sprawie bezsporne było to, iż w okresie od 9 stycznia do 31 grudnia 2006 r. zapewniona przez skarżącą sieć zbierania pojazdów nie spełniała warunków określonych w art. 11 ust. 1 u.r.p.w.e. Obowiązujący w tym czasie art. 11 ust. 1 u.r.p.w.e. wymagał bowiem, by właściciel pojazdu mieszkający albo mający siedzibę w Rzeczypospolitej Polskiej nie miał dalej niż 50 km do najbliższej stacji zapewnionej przez wprowadzającego sieć. Sąd wskazał także, że w wyniku nowelizacji u.r.p.w.e., dokonanej ustawą z 2007 r., do art. 14 u.r.p.w.e. zostały dodane ustępy 5 i 6, które zmodyfikowały stosownie art. 14 ust. 1 u.r.p.w.e. Ustęp 5 art. 14 u.r.p.w.e. stanowi, że w przypadku zapewnienia sieci obejmującej co najmniej 95% terytorium kraju wprowadzający pojazdy jest zwolniony z opłaty za brak sieci zbierania pojazdów. Przepisu tego jednak, w związku z wyraźnym, niebudzącym wątpliwości interpretacyjnych brzmieniem art. 2 ustawy z 2007 r., nie stosuje się do obliczenia opłaty za brak sieci za 2006 r. Świadomą decyzją ustawodawcy było to, by opłata za 2006 r. była obliczana według poprzednio obowiązujących zasad.

Skarga kasacyjna skarżącej od powyższego orzeczenia została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny – Izbę Ogólnoadministracyjną wyrokiem z 18 grudnia 2012 r. (sygn. akt II OSK 2370/12). Sąd ten podzielił argumentację sądu pierwszej instancji.

3. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca zarzuciła kwestionowanym przepisom naruszenie: zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady prawidłowej legislacji oraz zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), zasady swobody gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji), zasady równości i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji), a także zasadę ochrony prawa własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji) w powiązaniu z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy spełnia ona warunki określone przez prawo, a także czy postępowanie wszczęte na skutek wniesienia skargi podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2. Trybunał stwierdza, że analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia konstytucyjnych i ustawowych przesłanek merytorycznego rozpoznania.

3. Trybunał odniósł się do przywołanych przez skarżącą konstytucyjnych wzorców kontroli.

3.1. Odnośnie do art. 2 Konstytucji Trybunał przypomina, że zasadniczo nie może on być samoistną podstawą kontroli w trybie skargowym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Jak Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, art. 2 ustawy zasadniczej wyznacza jedynie standard kreowania wolności i praw przez ustawodawcę, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. np. wyroki TK z 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 oraz 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Trybunał zwraca uwagę na to, że o dopuszczalności stosowania art. 2 Konstytucji jako samoistnej podstawy indywidualnej kontroli konstytucyjności prawa nie może przesądzać okoliczność, że przepis ten może być samodzielną podstawą orzeczenia wydawanego w ramach kontroli generalnej (abstrakcyjnej). W tym drugim przypadku ocena nie jest bowiem uwarunkowana istnieniem praw podmiotowych konkretnego podmiotu, naruszonych wskutek zastosowania przez organ władzy publicznej niekonstytucyjnego przepisu (zob. np. postanowienie TK z 25 marca 2009 r., Ts 75/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 126).

W związku z powyższym w zakresie badania zgodności art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) oraz art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 2 Konstytucji Trybunał odmówił nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

Ponadto Trybunał przypomina, że oba zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy były już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 9 lipca 2012 r. w sprawie o sygn. P 8/10 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75) orzekł, że art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z 2007 r., w zakresie, w jakim nie różnicuje wysokości opłaty za brak sieci z uwagi na stopień pokrycia siecią terytorium kraju, oraz art. 2 ustawy z 2007 r. w zakresie, w jakim nakazuje stosować do obliczania opłaty za brak sieci w 2006 r. art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. w pierwotnym brzmieniu, są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji.

3.2. Artykuł 20 Konstytucji ma charakter ustrojowy, nie jest więc podstawą wolności lub prawa podmiotowego jednostki (zob. np. postanowienia TK z: 27 grudnia 2004 r., Ts 186/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 137; 5 marca 2012 r., Ts 26/10, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 489 oraz 11 lutego 2013 r., Ts 17/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 364).

W związku z powyższym w zakresie badania zgodności art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.), art. 2 ustawy z 2007 r. oraz art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) w związku z art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 20 Konstytucji Trybunał odmówił nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.3. Odnośnie do art. 22 Konstytucji Trybunał stwierdza, że zarzut naruszenia tego przepisu konstytucyjnego przez art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.), art. 2 ustawy z 2007 r. oraz art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) w związku z art. 2 ustawy z 2007 r. jest oczywiście bezzasadny. Ponoszenie ciężarów i świadczeń

publicznych (do których zalicza się opłata za brak sieci zbierania pojazdów) jest bowiem powszechnym obowiązkiem konstytucyjnym wyrażonym w art. 84 Konstytucji. Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu treści ustaw określających obowiązki podatkowe znajduje potwierdzenie w rozdziale X Konstytucji („Finanse publiczne”). Ten szeroki zakres swobody koresponduje z rozbudowanym katalogiem konstytucyjnych wymogów o charakterze formalnym, które musi respektować ustawodawca, określając treść obowiązków podatkowych. Podstawą tych wymogów jest przede wszystkim art. 217 Konstytucji. Z przepisu tego wynika, że w odniesieniu do ustaw określających obowiązek daninowy Konstytucja ustanawia wyższe wymagania co do stopnia określoności i zakresu przedmiotowego niż wymogi stosowane w tzw. „przyzwoitej legislacji” (zob. wyrok TK z 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Daleko idąca swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa daninowego jest w swoisty sposób równoważona koniecznością respektowania przez ustawodawcę proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 14 września 2001 r., SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166).

Ze względu na to, że nałożenie obowiązków daninowych znajduje bezpośrednią podstawę w art. 84 Konstytucji nie może ono być rozpatrywane w kategoriach koniecznego ograniczania praw jednostki, o którym mowa w art. 31 ust. 3 czy art. 22 Konstytucji. Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przez jednostkę może być kontrolowany z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją, jednak podstawą tej kontroli nie może być zasada wolności gospodarczej. Samo zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów finansowych na cele publiczne (*in casu*: uiszczenia przez zobowiązany podmiot opłaty za brak sieci zbierania pojazdów) nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji w ich sferę majątkową, w szczególności w konstytucyjnie chronione prawo własności (zob. postanowienie TK z 5 maja 2009 r., Ts 271/07, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 383).

W związku z powyższym – na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – w zakresie badania zgodności art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.), art. 2 ustawy z 2007 r. oraz art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) w związku z art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 22 Konstytucji Trybunał odmówił nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej.

3.4. Wywodzona z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego. Zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza ona identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek. Prawo do równego traktowania i niedyskryminacji funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym; musi być odniesione do zakazów lub nakazów albo do nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Konstytucja nie formułuje założenia równości i zakazu dyskryminacji w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. W postanowieniu pełnego składu z 24 października 2001 r. w sprawie o sygn. SK 10/01 Trybunał Konstytucyjny, uznawszy prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki, podkreślił, że „ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (»metaprawa«), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Oznacza to, że art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego powinien być odnoszony – jako tzw. wzorzec związkowy – do konkretnych postanowień Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa lub danej wolności jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. Tym samym w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną dopuszczalność czynienia z konstytucyjnej zasady równości wzorca kontroli kwestionowanych przepisów byłaby możliwa wyłącznie w sytuacji doprecyzowania przez skarżącego, w zakresie jakiego konstytucyjnego prawa lub wolności upatruje on naruszenie zasady równości wobec prawa oraz zasady niedyskryminacji. Brak takiego odniesienia wyłącza możliwość oparcia skargi konstytucyjnej samoistnie na zarzucie naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

W związku z powyższym w zakresie badania zgodności art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) oraz art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) w związku z art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 32 Konstytucji należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.6. Przechodząc do zarzutów naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) oraz art. 2 ustawy z 2007 r.; art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.); art. 64 ust. 2 Konstytucji przez art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) w związku z art. 2 ustawy z 2007 r.; a także art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji przez art. 2 ustawy z 2007 r., Trybunał stwierdza, że są one oczywiście bezzasadne.

Z subiektywnego punktu widzenia skarżącej jako podmiotu gospodarczego obowiązek uiszczenia opłaty za brak sieci zbierania pojazdów, o której mowa w zaskarżonych przepisach u.r.p.w.e., a która w odniesieniu do 2006 r. miała stałą wysokość, podczas gdy od wejścia w życie ustawy z 2007 r. podlega miarkowaniu na zasadach określonych w art. 14 ust. 5 i 6 u.r.p.w.e., jest rozwiązaniem mniej korzystnym. Nie ulega też wątpliwości, że prawo własności i inne prawa majątkowe chroni art. 64 Konstytucji. Trybunał podkreślał jednak wielokrotnie w swoim orzecznictwie, że nie zasługuje na aprobatę argument (wyrażony także w analizowanej skardze konstytucyjnej) utożsamiający naruszenie art. 64 Konstytucji z koniecznością uiszczenia podatku lub innej daniny publicznej i doznaniem w ten sposób uszczerbkiem majątkowym. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę na bezpodstawność stanowiska, zgodnie z którym każde ograniczenie majątkowe spowodowane nałożeniem podatku lub innej daniny publicznej jest zawsze niedopuszczalnym ograniczeniem własności. Podkreślano w związku z tym, że mogłoby ono prowadzić do fałszywego wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej jednostki stanowi ograniczenie jej własności. Tak daleko idąca (absolutna) ochrona własności i innych praw majątkowych nie znajduje uzasadnienia w świetle przepisów Konstytucji (zob. m.in. postanowienie TK z 4 czerwca 2012 r., Ts 8/10, OTK ZU nr 5/B/2012, poz. 397; por. też wyroki TK z: 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4 oraz 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153). Ponadto, o czym była mowa w punkcie 3.1 *in fine* niniejszego uzasadnienia, zróżnicowanie sposobu obliczania wysokości opłaty za brak sieci zbierania pojazdów zostało uznane za zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji (wyrok TK z 9 lipca 2012 r. w sprawie o sygn. P 8/10). Jednocześnie należy zauważyć, że prawodawca, regulując *in abstracto* stosunki majątkowe, kieruje się określoną koncepcją sprawiedliwości i sprawności funkcjonowania tych stosunków, a niekoniecznie dążeniem do ograniczenia wolności majątkowej jednostki w imię innych racji (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2006 r., P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 65).

W związku z powyższym w zakresie badania zgodności: art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) w związku z art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji; art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Trybunał odmówił nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK.

Wziąwszy pod uwagę powyższe, Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 121

### **POSTANOWIENIE** z dnia 29 kwietnia 2015 r. **Sygn. akt Ts 129/13**

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

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodnicząca  
Marek Zubik – sprawozdawca  
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Volvo Auto Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### UZASADNIENIE

1. W *petitum* sporządzonej przez radcę prawnego skargi konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 7 maja 2013 r. (data prezentaty), Volvo Auto Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność: po pierwsze – art. 14 ust. 1-4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202, ze zm.; dalej: u.r.p.w.e.), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236; dalej: ustawa z 2007 r.), z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji; po drugie – art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ponadto, w uzasadnieniu skargi skarżąca postawiła zarzut niezgodności: po pierwsze – art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r., z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; po drugie – art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e., w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r., w związku z art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 20 i art. 22, art. 32 i art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji; po trzecie – art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca zarzuciła kwestionowanym przepisom naruszenie: zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady prawidłowej legislacji oraz zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), zasady swobody gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji), zasady równości i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji), a także zasady ochrony prawa własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji) w powiązaniu z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

2. Postanowieniem z 9 października 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

2.1. Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał odmówił nadania skardze dalszego biegu – ze względu na niedopuszczalność orzekania – w zakresie badania zgodności: po pierwsze – art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) oraz art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 2 Konstytucji; po drugie – art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.), art. 2 ustawy z 2007 r. oraz art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) w związku z art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 20 Konstytucji; po trzecie – art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) oraz art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) w związku z art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 32 Konstytucji. Wskazane art. 2 oraz art. 32 Konstytucji jako wzorce „samodzielne” nie mogą stanowić dla Trybunału punktu odniesienia w ramach postępowania inicjowanego skargą konstytucyjną, gdyż nie wyrażają w sposób samoistny wolności lub praw konstytucyjnych. Z kolei art. 20 Konstytucji ma charakter ustrojowy, nie jest więc podstawą wolności ani prawa podmiotowego jednostki.

Ponadto Trybunał przypomniał, że wyroku z 9 lipca 2012 r. o sygn. P 8/10 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75) orzekł, iż art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z 2007 r., w zakresie, w jakim nie różnicuje wysokości opłaty za brak sieci z uwagi na stopień pokrycia siecią terytorium kraju) oraz art. 2 ustawy z 2007 r. (w zakresie, w jakim nakazuje stosować do obliczania opłaty za brak sieci w 2006 r. art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. w pierwotnym brzmieniu) są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji.

2.2. Na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze – ze względu na oczywistą bezzasadność zarzutu – w zakresie badania zgodności: po pierwsze – art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.), art. 2 ustawy z 2007 r. oraz art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) w związku z art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 22 Konstytucji; po drugie – art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e.

(w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) oraz art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji; po trzecie – art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; po czwarte – art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) w związku z art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 64 ust. 2 Konstytucji; po piąte – art. 2 ustawy z 2007 r. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

Jak wskazał Trybunał, ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych (do których zalicza się opłata za brak sieci zbierania pojazdów) jest powszechnym obowiązkiem konstytucyjnym wyrażonym w art. 84 Konstytucji. Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu treści ustaw określających obowiązki podatkowe znajduje potwierdzenie w rozdziale X Konstytucji („Finanse publiczne”). Ten szeroki zakres swobody koresponduje z rozbudowanym katalogiem konstytucyjnych wymogów o charakterze formalnym, które musi respektować ustawodawca przy określaniu treści obowiązków podatkowych. Podstawą tych wymogów jest przede wszystkim art. 217 Konstytucji. Z przepisu tego wynika, że w odniesieniu do ustaw określających obowiązek daninowy Konstytucja ustanawia wyższe wymagania co do stopnia określoności i zakresu przedmiotowego niż wymogi stosowane w tzw. przyzwoitej legislacji. Nałożenie obowiązków daninowych znajduje bezpośrednią podstawę w art. 84 Konstytucji, nie może być ono zatem rozpatrywane w kategoriach koniecznego ograniczania praw jednostki, o którym mowa w art. 31 ust. 3 czy art. 22 Konstytucji. Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przez jednostkę może być kontrolowany z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją, jednak podstawą tej kontroli nie może być zasada wolności gospodarczej. Samo zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów finansowych na cele publiczne (*in casu*: uiszczenia przez zobowiązany podmiot opłaty za brak sieci zbierania pojazdów) nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji w ich sferę majątkową, w szczególności w konstytucyjnie chronione prawo własności. Zdaniem Trybunału nie zasługuje na aprobatę argument (wyrażony także w analizowanej skardze konstytucyjnej) utożsamiający naruszenie art. 64 Konstytucji z koniecznością uiszczenia podatku lub innej daniny publicznej i doznaniem w ten sposób uszczerbkiem majątkowym. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę na bezpodstawność stanowiska, zgodnie z którym każde ograniczenie majątkowe spowodowane nałożeniem podatku lub innej daniny publicznej jest zawsze niedopuszczalnym ograniczeniem własności. Podkreślał w związku z tym, że mogłoby ono prowadzić do fałszywego wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej jednostki stanowi ograniczenie jej własności. Tak daleko idąca (absolutna) ochrona własności i innych praw majątkowych nie znajduje uzasadnienia w świetle przepisów Konstytucji.

2.3. Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 13 października 2014 r.

3. W piśmie procesowym sporządzonym przez radcę prawnego i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 30 października 2014 r. (data nadania) skarżąca złożyła zażalenie na postanowienie z 9 października 2014 r., w którym wniosła o uchylenie tego orzeczenia oraz nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Skarżąca zarzuciła Trybunałowi naruszenie: po pierwsze – art. 64 ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji i w związku z art. 19 ustawy o TK przez uznanie, że art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 ustawy z 2007 r.) „mieści się w sferze swobody legislacyjnej”; po drugie – art. 64 ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 i w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK „przez uznanie, że z tego przepisu nie wynika konstytucyjne prawo podmiotowe, które może być podstawą oceny przepisów arbitralnie różnicujących podmioty należące do tej samej klasy, pomimo że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że konstytucyjne prawo do równej ochrony praw majątkowych może być podstawą kontroli konkretnej konstytucyjności przepisów różnicujących obciążenia sankcjami administracyjnymi”; po trzecie – art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 i art. 2 Konstytucji w związku z art. 36 ustawy o TK „przez nieprawdziwe przypisanie skarżącej twierdzenia o utożsamieniu naruszenia obowiązku zapłaty daniny publicznej z naruszeniem praw majątkowych, pomimo że skarżąca nie upatrywała naruszenia jej konstytucyjnego prawa w samym fakcie nałożenia obowiązku daniny publicznej przewidzianej w ustawie, a z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że badanie w trybie skargi konstytucyjnej przepisów nakładających obowiązki i sankcje administracyjne w świetle przepisów art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest w pełni dopuszczalne i uzasadnione”; po czwarte – art. 20 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK „przez uznanie, że rozpatrzenie zarzutu naruszenia art. 20 Konstytucji jest niedopuszczalne z uwagi na fakt, iż art. 20 Konstytucji stanowi przepis ustrojowy, z którego nie można wywodzić wolności i praw”; po piąte – art. 22 Konstytucji w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK „przez uznanie, iż obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych nie może być kontrolowany z punktu widzenia wolności działalności gospodarczej, pomimo że skarżąca nie powiązała powołanego zarzutu z samym faktem nałożenia na nią sankcji administracyjnej”; po szóste – art. 2 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK „przez przyjęcie, że skarżąca

określiła w przedmiotowej skardze konstytucyjnej art. 2 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli, pomimo że skarżąca wskazała w uzasadnieniu skargi, że art. 2 Konstytucji traktuje jako przepis związkowy powołany w związku z naruszeniem praw i wolności skarżącej”; po siódme – art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK „przez przyjęcie, że skarżąca nie wskazała, w zakresie jakiego konstytucyjnego prawa i wolności skarżąca upatruje naruszenia zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji, pomimo że skarżąca w oczywisty sposób wskazała, że wiąże naruszenie zasady równości z arbitralnym różnicowaniem sytuacji podmiotów, do których adresowane są zaskarżone przepisy w kontekście konstytucyjnego prawa do równej ochrony praw majątkowych, wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz wolności działalności gospodarczej wynikającej z art. 20 i art. 22 Konstytucji”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o TK). Przedmiotem kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyniku wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu jest przede wszystkim prawidłowość dokonanego w nim rozstrzygnięcia (por. postanowienia TK z: 16 kwietnia 2006 r., Ts 80/05, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 101; 23 stycznia 2007 r., Ts 50/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 42; 11 czerwca 2010 r., Ts 291/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 192; 22 czerwca 2010 r., Ts 258/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 178 oraz 30 czerwca 2010 r., Ts 270/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 183; 22 czerwca 2010 r., Ts 160/08, OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 260 oraz 15 września 2011 r., Ts 256/09, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 539).

2. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe.

3. Odnośnie do sformułowanych w zażaleniu zarzutów pierwszego, drugiego i trzeciego – względem zaskarżonego postanowienia – Trybunał stwierdza, że w stosunku do postawionego w skardze konstytucyjnej zarzutu niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji i argumentów podniesionych na jego poparcie, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone jest stanowisko, iż samo zobowiązanie podmiotu do ponoszenia określonych ciężarów finansowych na cele publiczne nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji w jego sferę majątkową, w szczególności w konstytucyjnie prawo do ochrony własności (zob. np. wyroki TK z: 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4; 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33 oraz 29 listopada 2006 r., SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156).

Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym w szczególności podatków, ma charakter powszechny i uregulowany został na poziomie konstytucyjnym w art. 84 Konstytucji oraz w przepisach zamieszczonych w rozdziale X Konstytucji. Wynika stąd, że przepisy prawa daninowego mają swoją własną, odrębną podstawę konstytucyjną, upoważniającą do stanowienia przepisów ustawowych, konkretyzujących ten obowiązek (zob. przywołany wyrok TK w sprawie K 6/02). Obowiązek uiszczania danin publicznych oznacza zatem ustawowo określoną ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi należącymi do majątku osoby obciążonej tym obowiązkiem. Prowadzi ona do umniejszenia substancji tego majątku. Realizacja obowiązków daninowych łączy się więc nieuchronnie z ingerencją w prawa majątkowe (por. wyrok TK z 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153). Nie znaczy to jednak, że przepisy dotyczące obowiązków finansowych jednostki wobec państwa i innych podmiotów prawa publicznego można traktować jako funkcjonujące równoległe i bez związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, całkowicie niezależnie od treści tych przepisów (zob. wyrok TK w sprawie K 6/02).

Zakres i treść tego obowiązku mogą być kontrolowane pod względem ich zgodności z Konstytucją. Dotyczy to w szczególności zachowania właściwej formy nakładania obowiązków daninowych, w tym przestrzegania reguł uchwalania ustaw wprowadzających obciążenia publiczne (podatki i inne daniny), zachowania precyzji norm (przepisów) daninowych oraz respektowania odpowiedniej *vacatio legis*. Zarzut naruszenia przez ustawodawstwo daninowe art. 64 Konstytucji może zatem dotyczyć nie samej okoliczności nałożenia daniny, ale formy i sposobu nakładania powinności podatkowych (zob. wyrok TK w sprawie SK 79/06). W orzecznictwie Trybunału wielokrotnie podkreślano również, że przepisy regulujące problematykę danin publicznych nie mogą kształtować obowiązku daninowego w taki sposób, który czyniłby z nich instrument konfiskaty mienia (zob. np. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64; 5 stycznia 1999 r., K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1 oraz 7 czerwca 1999 r., K 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95).



Ponadto, oceniając legislację daninową, Trybunał zwracał uwagę na względną swobodę ustawodawcy w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa. Podkreślał jednocześnie, że swoboda kształtowania materialnych treści prawa podatkowego jest jednak w swoisty sposób równoważona istnieniem obowiązku ustawodawcy szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad poprawnej legislacji (zob. wyrok TK z 14 września 2001 r., SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166).

Choć w skardze konstytucyjnej została spełniona powinność wskazania wzorców kontroli przewidujących konstytucyjne prawa podmiotowe (*in casu*: art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji jako wzorzec „podstawowy”), to nie można mówić o zrealizowaniu obowiązku wyjaśnienia sposobu naruszenia tych praw. Nie można uznać za takie wyjaśnienie wskazania, iż brak możliwości skorzystania przez skarżącą z mechanizmu miarkowania opłaty z tytułu braku sieci zbierania pojazdów (art. 14 ust. 1, 5 i 6 u.r.p.w.e. w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 2007 r.) za 2006 r. – w przeciwieństwie do 2007 r. (art. 2 ustawy z 2007 r.) oraz lat następnych – prowadzi do naruszenia zasady równości w zakresie prawa do ochrony własności. Tym bardziej że ustawodawca w ustawie z 2007 r. nie dokonał – z mocą wsteczną – żadnego rozróżnienia podmiotowego lub przedmiotowego w zakresie naliczania opłaty za 2006 r., które mogłoby przełożyć się w sposób dyskryminujący na pozycję skarżącej w stosunku do innych podmiotów objętych regulacją u.r.p.w.e. Należy w tym miejscu przypomnieć też, że Konstytucja nie wyraża publicznego prawa podmiotowego do sprawiedliwego obciążania obowiązkiem podatkowym, rozumianego jako prawo do korzystania z ulg i zwolnień podatkowych (por. postanowienie TK z 29 stycznia 2014 r., SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8), do których należy zaliczyć regulacje art. 14 ust. 1, 5 i 6 u.r.p.w.e. (w brzmieniu obowiązującym) czy art. 2 ustawy z 2007 r., uzależniające wysokość opłaty z tytułu braku sieci zbierania pojazdów od procentowego objęcia przez tę sieć powierzchni Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał bierze też pod uwagę, że swoboda władzy ustawodawczej jest ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi. Jednak domniemanie powinno przemawiać na rzecz zgodności rozstrzygnięć ustawowych z Konstytucją, a jego obalenie wymaga bezspornego wykazania sprzeczności zachodzącej między ustawą a Konstytucją (zob. np. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., K 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10).

Skarżąca nie uprawdopodobniła zarzutu niezgodności zakwestionowanych przepisów ani z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, ani z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Trybunał zwraca uwagę na to, że do obowiązku wniesienia opłaty z tytułu braku sieci zbierania pojazdów (samonalicznej lub stwierdzonej w decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska; dalej: GIOŚ) – zarówno przed nowelizacją u.r.p.w.e. dokonaną ustawą z 2007 r., jak i po nowelizacji – mają zastosowanie m.in. przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: Ordynacja podatkowa) o ulgach w spłacie zobowiązań podatkowych (odpowiednio we wnoszeniu opłaty za brak sieci). Przepisy Ordynacji podatkowej dotyczące ulg podatkowych obowiązują od 1 września 2005 r., a zatem mają zastosowanie także do ulg w spłacie zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci za 2006 r. Mający uprawnienia organu podatkowego GIOŚ może więc, na wniosek zobowiązanego, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, odroczyć termin płatności zobowiązania lub rozłożyć je na raty, może również umorzyć w całości lub w części zaległości z tytułu opłaty za brak sieci, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną (art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej). Co więcej, w pierwotnej wersji art. 14 u.r.p.w.e. wprowadzono dwa mechanizmy miarkowania należnej opłaty za brak sieci, mające zastosowanie także do opłaty za 2006 r., a nawet całkowitego z niej zwolnienia. Wysokość należnej opłaty stanowi nie tylko iloczyn stawki 500,00 zł i liczby pojazdów wprowadzonych na terytorium kraju, ale również ujętej procentowo liczby dni w roku, w których nie zapewniono sieci. W konsekwencji wysokość opłaty może wynosić np. połowę maksymalnej wysokości opłaty należnej za wprowadzenie danej liczby pojazdów, jeśli sieć zapewniono na terytorium kraju przez sześć miesięcy zgodnie z treścią obowiązku z art. 11 ust. 1 u.r.p.w.e. Możliwe jest również całkowite zwolnienie z opłaty, nawet jeśli podmiot wprowadzający nie zapewnił sieci przez łączną liczbę dziewięćdziesięciu dni w danym roku, jeżeli brak utworzenia sieci był następstwem sytuacji określonych w ustawie, a kompletną sieć przywrócono w terminie trzech miesięcy od ich ustąpienia. Nie ma przeszkód, by owe dziewięćdziesiąt dni przypadły na 2006 r.

Twierdzenie skarżącej o nadmiernej dolegliwości opłaty z tytułu braku sieci zbierania pojazdów za 2006 r. osłabia kwalifikacja prawno-podatkowa tej opłaty (zarówno przed wejściem w życie ustawy z 2007 r., jak i po jej wejściu). Zgodnie bowiem z art. 55 u.r.p.w.e., poniesione opłaty, o których mowa w art. 14 u.r.p.w.e., stanowią koszt uzyskania przychodu w rozumieniu i na potrzeby ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.). Zgodnie zaś z art. 56 u.r.p.w.e., poniesione opłaty, o których mowa w art. 14 u.r.p.w.e., stanowią także koszt uzyskania przychodu w rozumieniu i na potrzeby ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 851, ze zm.). Poniesione opłaty mogą zostać wliczone w koszty uzyskania przychodu i pomniejszy zysk podlegający opodatkowaniu, co jest korzystnym rozwiązaniem dla podmiotów wprowadzających pojazdy. Również dysfunkcje, które ujawniły się w związku ze stosowaniem art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e. (w pierwotnym brzmieniu), nie mają bezpośredniego

przełożenia na zarzut niekonstytucyjności wskazanego przepisu. Sam fakt nowelizacji tego przepisu przez ustawę w 2007 r. nie potwierdza jeszcze zarzutu niezgodności jego pierwotnego brzmienia z Konstytucją. Powody zmiany prawa mają różne przesłanki, w tym także przesłanki całkowicie irrelevantne konstytucyjnie. Dysfunkcje stosowania art. 14 ust. 1-4 u.r.p.w.e., ujawnione w toku prac parlamentarnych nad nowelizacją tej ustawy w 2007 r., uzasadniają zmianę prawa w przyszłości, ale nie mogą stanowić wystarczającego argumentu za niekonstytucyjnością dotychczasowych regulacji.

Ponadto, zdaniem Trybunał, stanowisko skarżącej sformułowane w zażaleniu, jakoby opłata z tytułu braku sieci zbierania pojazdów nie miała charakteru zbliżonego do podatku, a stanowiła jedynie sankcję administracyjną, jest nieprawidłowe. Po pierwsze bowiem – stanowisko takie nie zostało zajęte w przywołanym w zażaleniu wyroku TK w sprawie P 8/10, zaś w orzecznictwie sądowoadministracyjnym opłatę tę uznaje się za daninę publiczną (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 5 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2430/13, niepubl.). Po drugie zaś – o charakterze daninowym opłaty świadczy sposób jej wyliczenia oraz możliwość jej wliczenia w koszty uzyskania przychodu, pomniejszające zysk podlegający opodatkowaniu, o czym – w niniejszym uzasadnieniu – była mowa wyżej.

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

4. W odniesieniu do zarzutu czwartego i piątego zażalenia Trybunał zwraca uwagę na to, że wprawdzie zajmował stanowisko, iż art. 20 ustawy zasadniczej nie jest podstawą wolności ani praw podmiotowych jednostki (zob. np. postanowienia TK z: 3 listopada 2004 r., SK 24/01, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 111 oraz 27 grudnia 2004 r., Ts 186/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 137), jednakże nie jest ono utrwalone i nie przyjęło charakteru dominującego. W wyroku z 29 kwietnia 2003 r. o sygn. SK 24/02 (OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33) Trybunał uznał, że „[u]życie w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu »wolność działalności gospodarczej« świadczy wyraźnie o tym, że przepisy te można uważać także za podstawę prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, a nie tylko i wyłącznie za normę prawa w znaczeniu przedmiotowym i zasadę ustroju państwa. Wolność działalności gospodarczej – choć niewątpliwie ma charakter szczególny, inny niż wolności i prawa wskazane w rozdziale II Konstytucji – może stanowić podstawę uprawnień jednostek wobec państwa i organów władzy publicznej, które winny i mogą być chronione w trybie skargi konstytucyjnej”. W kolejnych orzeczeniach (wyroki z: 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56 oraz 27 lipca 2004 r., SK 9/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 71) Trybunał potwierdził pogląd wyrażony w wyroku w sprawie SK 24/02 i uznał, że z art. 20 i art. 22 Konstytucji można zrekonstruować normę prawną gwarantującą prawo podmiotowe o randze konstytucyjnej, a nie tylko normę prawa w znaczeniu przedmiotowym i podstawę ustroju państwa (por. wyrok TK z 19 stycznia 2010 r., SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2). Przy czym, jak wskazywał Trybunał w wyroku w sprawie SK 24/02, art. 22 Konstytucji dotyczy prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, jednakże to nie ten przepis ustanawia wolność działalności gospodarczej. Czyni to bowiem przede wszystkim art. 20 Konstytucji. Artykuł 22 Konstytucji reguluje formalne i materialne przesłanki ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Dotyczy zatem wyłącznie kwestii dopuszczalności ograniczenia tej wolności. Sam ten przepis nie określa jednak, jaka jest treść wolności prowadzenia działalności gospodarczej i sfera działań, które są jej realizacją.

Jak wskazał Trybunał: „Powszechnie przyjmuje się, że – najogólniej rzecz ujmując – wolność działalności gospodarczej (wolność gospodarcza) obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku. Chodzi tu więc o działalność, która ma z założenia zarobkowy charakter. Dodatkowym elementem jest pewna ciągłość czynności, działalność gospodarcza nie polega tylko na jednorazowej, ściśle ograniczonej w czasie aktywności. Wolność działalności gospodarczej polega na możliwości samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności, i wyboru prawnych form ich realizacji” (wyrok TK w sprawie SK 24/02). Natomiast ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej to takie regulacje prawne, które formułują bezwzględne lub względne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (zob. wyrok TK w sprawie SK 35/08). Do ograniczeń tych nie należy obowiązek ponoszenia danin publicznoprawnych (zob. wyrok TK w sprawie SK 9/12).

W świetle powyższego Trybunał stwierdza, że – choć w zaskarżonym postanowieniu uznał niedopuszczalność wskazania art. 20 Konstytucji jako wzorca kontroli w sprawie skargowej, czego skład orzekający nie podziela – odmowa nadania dalszego biegu skardze w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 20 i art. 22 ustawy zasadniczej (odnośnie tego drugiego wzorca – w oparciu o przesłankę oczywistej bezzasadności) miała podstawę w art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK. Skarżąca nie wykazała bowiem, czy i w jakim stopniu brak możliwości skorzystania z mechanizmu wprowadzonego do art. 14 u.r.p.w.e. przez ustawę z 2007 r.

w sprawie obliczania wysokości opłaty z tytułu braku sieci zbierania pojazdów za 2006 r. utrudnia lub skutkuje niemożnością prowadzenia działalności gospodarczej. Nie wskazała także, który z elementów składających się na wolność działalności gospodarczej doznał uszczerbku na skutek konieczności poniesienia ciężaru tego podatku. Tym samym nie wykazała, że zaskarżone przepisy godziły w jej wolność prowadzenia działalności gospodarczej.

Lakonicznych stwierdzeń skarżącej, jakoby nierówne – jej zdaniem – traktowanie podmiotów zobowiązanych do zapewnienia sieci zbierania pojazdów doprowadziło do naruszenia zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej, nie można uznać za uprawdopodobnienie naruszenia konstytucyjnej wolności i prawa. Nie świadczą one o niedozwolonym ograniczeniu konstytucyjnych praw podmiotowych. Ponadto, ustawa z 2007 r. – wbrew temu, co podnosi skarżąca w zażaleniu – nie stanowiła podstawy do naliczenia niższej opłaty za 2006 r. dla podmiotów, które – w przeciwieństwie do skarżącej – nie uiściły opłaty przed wejściem tejże ustawy.

5. Szósty zarzut zażalenia Trybunał uznaje za niezasadny. Z *petitum* oraz uzasadnienia skargi wynika, że skarżąca przywołała art. 2 Konstytucji zarówno jako wzorzec „samodzielny” (s. 3, 4, 5, 6, 20, 21, 22, 24-25), jak i „związkowy” (powiązany z art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej; s. 19). Rozważania Trybunału w zaskarżonym postanowieniu odnosiły się do obu ujęć tego przepisu konstytucyjnego przez skarżącą (pkt 3.1 i 3.6 uzasadnienia). Tym samym – w świetle stanowiska zajętego w postanowieniu pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r. o sygn. Ts 105/00 (OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60) – odmowa nadania dalszego biegu skardze w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji (jako wzorcem „samodzielnym”) z powodu niedopuszczalności orzekania była prawidłowa.

6. Także siódmy zarzut zażalenia należy uznać za niezasadny. W skardze konstytucyjnej skarżąca przywołała art. 32 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec „samodzielny”, o czym świadczy *petitum* i uzasadnienie skargi (s. 3, 6, 20, 21, 22). Trybunał zwraca przy tym uwagę, że nawet gdyby – jak podnosi skarżąca – zastosować w jej sprawie zasadę *falsa demonstratio non nocet* przy ocenie ujęcia art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej jako wzorca „związkowego” do art. 64 ust. 1 czy art. 20 i art. 22 Konstytucji, to badanie zgodności zaskarżonych unormowań u.r.p.w.e. i ustawy z 2007 r. z tym przepisem konstytucyjnym byłoby niemożliwe z powodu oczywistej bezzasadności zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji (pkt 3.6 uzasadnienia zaskarżonego postanowienia oraz pkt 4 niniejszego uzasadnienia), jak też art. 20 i art. 22 Konstytucji (pkt 4 niniejszego uzasadnienia).

Z wyżej przedstawionych powodów – na podstawie art. 36 ust. 7 w związku z art. 49 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

122

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 8 października 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 138/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Teresa Liszcz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.K. w sprawie zgodności:  
art. 9 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 84 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 8 maja 2013 r. (data nadania), M.K. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność art. 9 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.; dalej: u.s.u.s.), w dacie przed wejściem w życie art. 9 ust. 2b u.s.u.s. (obowiązującego od 1 marca 2009 r. na mocy art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. Nr 8, poz. 38), z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 84 i art. 217 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą:

Decyzją z 14 marca 2011 r. (nr DU/400/233/U-255/2011) Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Oddział we Wrocławiu stwierdził, że – pomimo braku zgłoszenia – w okresie od 1 września 2006 r. do 28 lutego 2009 r. skarżąca podlegała obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym (emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu), jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą. W uzasadnieniu organ rentowy wskazał, że wnosząca skargę powinna była dokonać zgłoszenia z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, z uwagi na brak innego tytułu do ubezpieczeń. W ocenie tego organu, umowa o pracę nakładczą nie stanowiła tytułu do ubezpieczeń społecznych.

Sąd Okręgowy we Wrocławiu – VIII Wydział Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 23 kwietnia 2012 r. (sygn. akt VIII U 734/11) oddalił odwołanie skarżącej od decyzji organu rentowego. Sąd ten podkreślił, że dysproporcja pomiędzy składką, którą skarżąca byłaby zobowiązana zapłacić, gdyby nie zawarła umowy o pracę nakładczą, a składką rzeczywiście przez nią odprowadzaną, przemawiała wyraźnie za uznaniem, iż nakładca nie był zainteresowany wykonaniem umowy przez wykonawcę. W związku z powyższym, sąd stwierdził, że skarżąca unikała obowiązkowego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej od podstawy wymiaru wynoszącej 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Umowa o pracę nakładczą wykonywana w niewielkim wymiarze jest bowiem czynnością pozorną.

Powyższe stanowisko zostało podtrzymane przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyroku z 8 stycznia 2013 r. (sygn. akt III AUa 980/12), który został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 8 maja 2013 r.

3. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca zarzuciła kwestionowanym przepisom naruszenie prawa do precyzyjnej normy nakładającej obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych (art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji) oraz prawa własności (art. 64 Konstytucji), a także zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) – przez ustanowienie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności w sposób nieprawidłowy oraz w dysproporcji do założonych korzyści.

Ponadto, skarżąca zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o wstrzymanie w trybie art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wykonania wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (sygn. akt III AUa 980/12).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy spełnia ona warunki określone przez prawo, a także czy postępowanie wszczęte na skutek wniesienia skargi podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia konstytucyjnych i ustawowych kryteriów jej merytorycznego rozpoznania.

3. Skarżąca zakwestionowała konstytucyjność art. 9 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s. Zgodnie z art. 9 ust. 2 u.s.u.s., osoba spełniająca warunki do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z kilku tytułów, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, 4-6 i 10 tej ustawy, jest objęta obowiązkowo ubezpieczeniami z tego tytułu, który powstał najwcześniej. Może ona jednak dobrowolnie, na swój wniosek, być objęta ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi także z pozostałych, wszystkich lub wybranych tytułów lub zmienić tytuł ubezpieczeń, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 7. Kwestionowany art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s. stanowi zaś,

że obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają, z zastrzeżeniem art. 8 i 9 tej ustawy, osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami wykonującymi pracę nakładczą.

4. W pierwszej kolejności Trybunał odniósł się do art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 84 i art. 217 Konstytucji, które skarżąca wskazała jako samoistne wzorce kontroli w sprawie.

4.1. Odnośnie do art. 2 Konstytucji Trybunał przypomina, że przepis ten zasadniczo nie może stanowić samoistnej podstawy kontroli w trybie skargowym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Jak wielokrotnie podnoszono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 ustawy zasadniczej wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. np. wyroki TK z: 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 oraz 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że o dopuszczalności stosowania art. 2 Konstytucji jako samoistnej podstawy indywidualnej kontroli konstytucyjności prawa nie może przesądzać okoliczność, że przepis ten może być samodzielną podstawą orzeczenia wydawanego w ramach kontroli generalnej (abstrakcyjnej). W tym ostatnim przypadku ocena ta nie jest bowiem uwarunkowana istnieniem praw podmiotowych konkretnego podmiotu, naruszonych zastosowaniem przez organ władzy publicznej niekonstytucyjnego przepisu (zob. np. postanowienie TK z 25 marca 2009 r., Ts 75/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 126).

4.2. Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wyraża w sposób pełny odrębnych wolności lub praw, a czyni to jedynie w sposób częściowy i uzupełniający, ściśle związany z innymi normami konstytucyjnymi. Jak wynika z tytułu podrozdziału, w którym został umiejscowiony, wyraża on ogólną zasadę dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Zasada ta odnosi się do „ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”, nie jest więc podstawą odrębnego typu wolności lub prawa. Wynika z tego, że przepis ten nie formułuje samoistnego prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji (zob. przywołane postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00).

4.3. Odnośnie do art. 64 Konstytucji Trybunał przypomina, że przepisy dotyczące obowiązku emerytalnego i rentowego nie odnoszą się do praw majątkowych, dlatego też wskazanie tego przepisu ustawy zasadniczej jako wzorca kontroli jest nieprawidłowe (zob. np. postanowienia TK z 5 listopada 2012 r. i 13 marca 2013 r., Ts 43/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 205 i 206).

4.4. Trybunał zwraca także uwagę na to, że art. 84 i art. 217 Konstytucji w świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego określają zakres tzw. władztwa podatkowego i zasady jego urzeczywistnienia przez państwo. Nie gwarantują jednak wprost obywatelom czy innym podmiotom prawnym określonej wolności lub prawa konstytucyjnego, których ochrona mogłaby być samoistnym przedmiotem skargi konstytucyjnej spełniającej wymogi sformułowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. postanowienie pełnego składu TK z 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23).

4.5. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej ze względu na niedopuszczalność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

5. Ponadto, Trybunał stwierdza, że za odmową nadania dalszego biegu analizowanej skardze przemawiają także następujące powody.

5.1. Skarżąca zarzuca u.s.u.s. brak „określenia warunków pozwalających osobie prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą, a jednocześnie wykonującej pracę nakładczą, na dokonanie wyboru tytułu do ubezpieczenia społecznego oraz (...) pozostawienie organowi rentowemu szerokiego zakresu uznania w ocenie, czy osoba, o której mowa powyżej, podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej”, co w konsekwencji narusza ma konstytucyjne „prawo do precyzyjnej normy podatkowej” oraz ingeruje w prawo własności.

Trybunał zauważa, że skarżąca kwestionuje odpowiedni brak regulacji normatywnej w u.s.u.s., która to regulacja umożliwiałaby poznanie warunków pozwalających na dokonanie wyboru tytułu do ubezpieczenia społecznego. Co do zasady, brak regulacji normatywnej oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem prawodawczym. Badanie takich zaniechań oraz stwierdzenie naruszenia ustawy zasadniczej przez zaniechanie prawodawcze

nie mieści się jednak w zakresie właściwości Trybunału Konstytucyjnego, co jednoznacznie wynika z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Dlatego też – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – należało odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności art. 9 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s. z art. 2, art. 84 i art. 217, art. 64 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność orzekania.

5.2. W dalszej kolejności Trybunał Konstytucyjny zauważa, że w uzasadnieniu skargi skarżąca prezentuje stanowisko, w myśl którego naruszenie jej praw podmiotowych wynika z niekonstytucyjności – będących podstawą wydanych w sprawie rozstrzygnięć – art. 9 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.s.u.s. Zdaniem skarżącej, sądy, stosując wskazane wyżej przepisy, „z założenia traktują umowę o pracę nakładczą, w ramach której chałupnik nie osiągnął przychodu w wysokości co najmniej 50% minimalnego wynagrodzenia, jako nieważną”. Natomiast „z art. 9 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.s.u.s. nie wynika w żaden sposób wymóg osiągania przez chałupnika co najmniej 50% minimalnego wynagrodzenia w celu skutecznego dokonania wyboru tytułu do ubezpieczenia. Wymóg ten został sformułowany dopiero w orzecznictwie Sądu Najwyższego w oparciu o treść § 3 ust. 1 rozporządzenia”.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, należy zwrócić uwagę zarówno na treść kwestionowanych przepisów, jak i – niebędącego przedmiotem skargi konstytucyjnej – § 3 ust. 1 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.; dalej rozporządzenie RM z 1975 r.). Przepis art. 9 ust. 2 analizowanej ustawy reguluje kwestię zbiegu tytułów ubezpieczenia społecznego m.in. w ten sposób, że w warunkach w nim określonych ubezpieczony ma prawo wyboru tylko jednego z tytułów, z jakiego chce podlegać ubezpieczeniu społecznemu. Artykuł 6 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s. formułuje względem wskazanych w nim podmiotów obowiązek podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu. Zgodnie zaś z § 3 rozporządzenia RM z 1975 r., w umowie o pracę nakładczą strony określają minimalną miesięczną ilość pracy, której wykonanie należy do obowiązków wykonawcy. Ilość ta powinna być tak ustalona, aby jej wykonanie zapewniało uzyskanie co najmniej 50% najniższego wynagrodzenia za pracę. Istotnym elementem umowy o pracę nakładczą jest określenie minimalnej miesięcznej ilości pracy, a tym samym zapewnienie wykonawcy określonego wynagrodzenia, wynoszącego co najmniej 380 zł.

Z załączonych do akt sprawy orzeczeń sądów ubezpieczeń społecznych wynika, że z tytułu wykonywania pracy nakładczej firma „Doradztwo Podcerkiewny” zgłaszała skarżącą w okresie od 1 września 2006 r. do 28 lutego 2009 r. do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych – emerytalnego i rentowego. W imiennych raportach miesięcznych z tytułu zatrudnienia wnoszącej skargę płatnik składek wykazywał podstawę wymiaru składek w wysokości 28 zł oprócz miesięcy wrzesień – listopad 2006 r., za które wykazał podstawę wymiaru składek w wysokości 0,00 zł, i miesiąca grudnia 2006 r. – w wysokości 84 zł.

Kwoty te rażąco odbiegały od najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, wynoszącej 1518,11 zł w czerwcu, lipcu oraz w sierpniu 2006 r. Dysproporcja pomiędzy składką, którą skarżąca byłaby zobowiązana zapłacić, gdyby nie zawarła umowy o pracę nakładczą, a składką rzeczywiście przez nią odprowadzaną, przemawiała wyraźnie za uznaniem, że nakładca nie był zainteresowany wykonaniem umowy przez wykonawcę. Świadczy to o tym, że zamiarem skarżącej, prowadzącej jednocześnie działalność gospodarczą, nie było osiągnięcie dodatkowych przychodów z wykonywanej pracy, a jedynie uzyskanie drugiego tytułu do ubezpieczeń społecznych, umożliwiającego opłacanie składek od jakiegokolwiek podstawy wymiaru. Skarżąca z tytułu pracy nakładczej osiągała przychód w kwocie znacznie niższej niż połowa minimalnego wynagrodzenia, która to kwota w odniesieniu do niej stanowiła podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne.

Organy orzekające w sprawie uznały, że cel zawarcia umowy o pracę nakładczą sprzeciwiał się właściwości tego stosunku, a zamiar, z jakim zawarto umowę, oraz praktyka jej wykonywania prowadziły do skutku polegającego na obejściu art. 6 i art. 18 u.s.u.s. przez uniknięcie obowiązkowego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej od podstawy wymiaru wynoszącej 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Jednostronne pomniejszenie własnych zobowiązań przez wnioskodawcę z zachowaniem uprawnień do świadczeń ubezpieczeniowych było sprzeczne z zasadą równości stron stosunku ubezpieczenia społecznego.

Ponadto, tego typu postępowanie – zdaniem organów – przeczyło elementarnym zasadom dwustronnego zobowiązania stron objętych ryzykiem ubezpieczeniowym. Symboliczne określenie wymiaru pracy w pełni usprawiedliwia twierdzenie o nieważności umowy z powodu wady oświadczenia woli, jaką jest pozorność w rozumieniu art. 83 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.).

Powyższe przemawiało również za odmową nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej ze względu na niedopuszczalność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

6. W odniesieniu do wniosku skarżącej o wstrzymanie w trybie art. 50 ust. 1 ustawy o TK wykonania wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (sygn. akt III AUa 980/12) Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienie tymczasowe jest ściśle związane ze skargą konstytucyjną. Rozstrzygnięcie w sprawie wydania postanowienia tymczasowego jest rozstrzygnięciem akcesoryjnym. Wydanie postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w niniejszej sprawie uniemożliwia zatem zastosowanie art. 50 ust. 1 ustawy o TK.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić wniosku.

Z wyżej przedstawionych powodów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 123

### **POSTANOWIENIE** z dnia 4 marca 2015 r. **Sygn. akt Ts 138/13**

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

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodnicząca  
Stanisław Biernat – sprawozdawca  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej M.K.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 8 maja 2013 r. (data nadania), M.K. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność art. 9 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.; dalej: u.s.u.s.), w dacie przed wejściem w życie art. 9 ust. 2b u.s.u.s. (obowiązującego od 1 marca 2009 r. na mocy art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. Nr 8, poz. 38), z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 84 i art. 217 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca zarzuciła kwestionowanym przepisom naruszenie prawa do precyzyjnej normy nakładającej obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych (art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji) oraz prawa własności (art. 64 Konstytucji), a także zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) – przez ustanowienie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności w sposób nieprawidłowy oraz w dysproporcji do założonych korzyści.

Ponadto, skarżąca zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o wstrzymanie w trybie art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wykonania wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 8 stycznia 2013 r. (sygn. akt III AUa 980/12).

2. Postanowieniem z 8 października 2014 r. Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

2.1. Trybunał odmówił skardze nadania dalszego biegu w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 oraz art. 84 i art. 217 Konstytucji, które skarżąca wskazała jako samoistne wzorce kontroli w sprawie.

Trybunał wskazał, że art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 84 i art. 217 Konstytucji nie mogą stanowić wzorców w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną. Ani art. 2, ani art. 31 ust. 3 nie są samoistnymi źródłami praw podmiotowych jednostki; wyznaczają jedynie standardy kreowania przez prawodawcę wolności i praw. Z kolei art. 84 i art. 217 Konstytucji określają zakres tzw. władztwa podatkowego i zasady jego urzeczywistniania przez państwo; nie gwarantują jednak wprost obywatelom czy innym podmiotom prawnym określonej wolności lub prawa konstytucyjnego, których ochrona mogłaby być samoistnym przedmiotem skargi konstytucyjnej spełniającej wymogi sformułowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W odniesieniu zaś do art. 64 Konstytucji Trybunał zwrócił uwagę na to, że przepisy dotyczące obowiązku emerytalnego i rentowego nie odnoszą się do praw majątkowych, dlatego też wskazanie tego przepisu ustawy zasadniczej jako wzorca kontroli było nieprawidłowe.

2.2. W ocenie Trybunału skarżąca kwestionowała także brak odpowiedniej regulacji normatywnej w u.s.u.s., która to regulacja umożliwiałaby poznanie warunków pozwalających na dokonanie wyboru tytułu do ubezpieczenia społecznego. Co do zasady, brak regulacji normatywnej oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem prawodawczym. Badanie takich zaniechań oraz stwierdzenie naruszenia ustawy zasadniczej przez zaniechanie prawodawcze nie mieści się jednak w zakresie właściwości Trybunału Konstytucyjnego, co jednoznacznie wynika z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Ponadto – na co wskazał Trybunał, a co wynikało z ustaleń sądów ubezpieczeń społecznych obu instancji – zamiarem skarżącej, prowadzącej jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, nie było osiągnięcie dodatkowych przychodów z wykonywanej pracy, a jedynie uzyskanie drugiego tytułu do ubezpieczeń społecznych, umożliwiającego opłacanie składek od jakiegokolwiek podstawy wymiaru, czyli obejście przepisów dotyczących wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą (art. 9 ust. 2 i art. 6 ust. 1 pkt 1 u.s.u.s. oraz § 3 ust. 1 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.).

2.3. Wobec odmowy nadania dalszego biegu skardze Trybunał odmówił wydania postanowienia tymczasowo w sprawie wstrzymania wykonania wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 8 stycznia 2013 r.

2.4. Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 16 października 2014 r.

3. Pismem procesowym, sporządzonym przez adwokata i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 23 października 2014 r. (data nadania), skarżąca złożyła zażalenie na postanowienie z 8 października 2014 r., w którym wniosła o „uwzględnienie zażalenia i przekazanie sprawy do rozpoznania na rozprawie”.

W uzasadnieniu zażalenia skarżąca zakwestionowała odmowę nadania dalszego biegu skardze w zakresie badania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 2, art. 64, art. 84 i art. 217 Konstytucji, odwołując się do wyroków TK z: 12 grudnia 2001 r. o sygn. SK 26/01 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 258), 20 listopada 2002 r. o sygn. K 41/02 (OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83), 2 kwietnia 2007 r. o sygn. SK 19/06 (OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37) oraz 27 listopada 2007 r. o sygn. SK 39/06 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127). Stwierdziła także, że przedmiotem skargi konstytucyjnej „nie było zaniechanie, ale co najwyżej pominięcie prawodawcze”. Zakwestionowała również ustalenia oraz rozstrzygnięcia organu rentowego i sądów powszechnych obu instancji wydane w jej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 36 ust. 6 i 7 w związku z art. 49 ustawy o TK). Na etapie rozpatrzenia zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada przede wszystkim, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie uznaje, że odniesienie się do treści zażalenia należy poprzeć uwagami natury ogólnej, dotyczącymi zasady skargowości obowiązującej w postępowaniu przed polskim sądem konstytucyjnym. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Zasada ta wymaga, aby sam skarżący określił akt normatywny lub jego część,



które są przedmiotem postępowania. Trybunał nie może z urzędu rozszerzyć wskazanego przedmiotu kontroli. Istotne jest przy tym, że niemożność działania Trybunału *ex officio* zachowuje aktualność we wszystkich stadiach postępowania przed tym organem. Należy zatem przyjąć, że podmiot występujący z zażaleniem na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu sam określa granice, w ramach których sprawa podlega rozpoznaniu.

Niezwykle istotna jest przy tym funkcja, jaką pełni ten środek odwoławczy. Jak wynika z treści art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK na postanowienie w sprawie nienadania skardze dalszego biegu skarżącemu przysługuje zażalenie do Trybunału w terminie siedmiu dni od daty doręczenia postanowienia. Przedmiotem zażalenia jest wydane w ramach wstępnej kontroli postanowienie dotyczące oceny strony formalnej skargi. Ze względu na to, że w przepisie tym stanowi się o postanowieniu w sprawie nienadania dalszego biegu skardze, należy uznać, że zażalenie może odnosić się jedynie do przedstawionych przez Trybunał Konstytucyjny argumentów przemawiających za negatywną oceną strony formalnej skargi. Brak takiego odniesienia musi zostać każdorazowo oceniony jako niepodważenie zasadności argumentacji zawartej w zaskarżonym postanowieniu i skutkować będzie nieuwzględnieniem zażalenia (por. np. postanowienie TK z 31 października 2011 r., Ts 306/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 381).

3. Przystępując do oceny wniesionego przez skarżącego środka odwoławczego, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżąca w zażaleniu nie odniosła się do podstawy odmowy nadania skardze dalszego biegu w zakresie badania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał – stosownie do art. 66 ustawy o TK – ograniczył się w tym zakresie do jednoznacznego zaaprobowania zaskarżonego postanowienia.

4. Trybunał stwierdza, że postanowienie z 8 października 2014 r. jest prawidłowe, a sformułowane w zażaleniu zarzuty są niezasadne i nie zasługują na uwzględnienie.

5. W pierwszej kolejności Trybunał odniósł się do podniesionej przez skarżącą kwestii dopuszczalności powoływania art. 2 (samodzielnie) oraz art. 84 i art. 217 Konstytucji jako wzorców kontroli.

5.1. W uzasadnieniu zażalenia skarżąca przywołała kilka orzeczeń Trybunału wydanych w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną, w których orzekano o zgodności aktów normatywnych z: art. 2 Konstytucji jako wzorcem samoistnym (wyrok z 12 grudnia 2001 r., SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258), art. 84 Konstytucji (wyroki z: 2 kwietnia 2007 r., SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37 oraz 27 listopada 2007 r., SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127).

5.2. Trybunał zwraca jednak uwagę na to, że przywoływane przez skarżącą orzeczenia zostały wydane – po pierwsze – przez składy pięciu sędziów oraz – po drugie – przed kategorię rozstrzygnięciem przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie kwestii dopuszczalności powoływania w sprawach skargowych art. 2 Konstytucji jako wzorca samoistnego (zob. postanowienie TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60) oraz art. 84 i art. 217 Konstytucji (zob. postanowienie TK z 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23).

Należy podkreślić, że na gruncie procesowym – zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* ustawy o TK – wszystkie składy orzekające Trybunału są związane określonym zapatrywaniem prawnym wyrażonym w orzeczeniu pełnego składu, dopóki nie odstąpi on od przyjętego stanowiska.

W niniejszej sprawie stanowisko wyrażone w postanowieniach pełnego składu w sprawach Ts 105/00 oraz Ts 202/06 – w dacie wydania postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (8 października 2014 r.) – było wiążące dla Trybunału przy ocenie dopuszczalności merytorycznej kontroli art. 9 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s. z art. 2 oraz art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej.

5.3. W związku z powyższym odmowa nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zaskarżonych przepisów z art. 2 oraz art. 84 i art. 217 Konstytucji była prawidłowa.

6. Odnośnie do odmowy nadania dalszego biegu skardze w zakresie badania zgodności art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s. z art. 64 Konstytucji Trybunał stwierdza, że przywołana przez skarżącą regulacja konstytucyjna nie stanowi adekwatnego wzorca do badania regulacji dotyczących obowiązku emerytalno-rentowego (zob. np. postanowienia TK z: 5 listopada 2012 r. i 13 marca 2013 r., Ts 43/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 205 i 206). Rzeczony obowiązek stanowi bowiem jeden z istotnych elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Nie wiąże się natomiast z regulacją dotyczącą ochrony

własności oraz innych praw majątkowych. Ponadto, nie można zgodzić się z tezą, że skarżąca ma roszczenie wobec państwa, którego treścią jest żądanie zagwarantowania, żeby otrzymywane wynagrodzenie za pracę (niezależnie od rodzaju stosunku pracy) zostało zwolnione z obowiązku finansowania jej kapitału emerytalnego. Kwestia obowiązkowych składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe rozważana musi być jako element prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, a nie praw określonych w art. 64 Konstytucji. Ponadto, przywołany przez skarżącą wyrok TK z 20 listopada 2002 r. o sygn. K 41/02 (OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83), jako argument za dopuszczalnością kontroli zaskarżonych przepisów z art. 64 Konstytucji, jest irrelevantny dla niniejszej sprawy, gdyż – po pierwsze – został wydany w trybie kontroli abstrakcyjnej, a po drugie – dotyczył on regulacji podatkowych.

W związku z powyższym odmowa nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zaskarżonych przepisów z art. 64 Konstytucji była prawidłowa.

7. W odniesieniu do kwestii zaskarżenia przez skarżącą braku regulacji normatywnej Trybunał stwierdza, że w skardze konstytucyjnej skarżąca domagała się oceny konstytucyjności braku prawa do wyboru tytułu ubezpieczenia.

7.1. W świetle art. 188 Konstytucji rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych („tego, co prawodawca unormował”). Ze względu na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (a więc „tego, czego ustawodawca nie unormował”, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą; por. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52).

Ze względu na niebezpieczeństwa związane z korzystaniem z tej możliwości (ryzyko wkroczenia przez Trybunał Konstytucyjny w uprawnienia władzy ustawodawczej, wbrew jego ustrojowej roli „negatywnego ustawodawcy”; por. w szczególności wyrok TK z 19 listopada 2001 r., K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251 oraz np. postanowienie TK z 31 lipca 2014 r., Ts 240/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 41), podlega ona szczególnym rygorom. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych, które mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych; por. wyrok TK z 22 października 2013 r., SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100) albo – co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne – materialnoprawnych (np. zbyt wąskiego i arbitralnego zakresienia przesłanek realizacji praw konstytucyjnych; por. wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju – tzw. zaniechań prawodawczych.

Podział nieistniejących regulacji prawnych na zaniechania i pominięcia prawodawcze pojawił się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie obecnej Konstytucji (por. przywołane orzeczenie o sygn. K 25/95 oraz wyrok TK z 6 maja 1998 r., K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). Jest on powszechnie stosowany także w najnowszych judykatach (por. np. obszernie podsumowanie dotychczasowego orzecznictwa w wyrokach TK z: 13 czerwca 2011 r., SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40 i 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119). Nie zmienia to jednak faktu, że zakwalifikowanie określonych sytuacji do jednej z tych dwóch kategorii w praktyce często bywa trudne, co zresztą przynajmniej sam Trybunał Konstytucyjny (por. np. postanowienie z 11 grudnia 2002 r., SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98), pomimo prób ustalenia jednoznacznych kryteriów pozwalających na ich odróżnienie.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie jest zaniechaniem, czy pominięciem ustawodawczym, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo; por. przywołane orzeczenie o sygn. K 25/95, a także wyroki TK z: 15 kwietnia 2014 r., SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40 oraz 3 czerwca 2014 r., K 19/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), nie podlegające kontroli Trybunału. Jej uregulowanie w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał – jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (postanowienie TK z 1 marca 2010 r., SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób.

Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (por. np. wyrok TK z 8 września 2005 r., P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (por. np. wyrok TK z 13 listopada 2007 r., P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123).

Przy ocenie „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i 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 uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (przywołane postanowienie o sygn. SK 17/02).

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności. Jak stwierdzono w przywołanym już wyroku o sygn. K 3/00: „postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w ustawie zasadniczej (...)”. Dotyczy to w szczególności autorów skarg konstytucyjnych: „Sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego [w skardze konstytucyjnej] wymaga (...) wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. (...) Skarżący nie może domagać się jednak 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 TK z 8 września 2009 r., Ts 95/08, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 398).

Powyższe zasady były wielokrotnie wyjaśniane przez Trybunał Konstytucyjny. Reprezentatywnym przykładem może być postanowienie z 18 czerwca 2013 r. o sygn. SK 1/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70), w którym wskazano, że określona regulacja „może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada (...). Niezbędnym warunkiem tej analizy jest ustalenie, że w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, gdyż zbyt pochopne »upodobnienie« materii nieuregulowanych z materiałami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa”.

7.2. W ocenie Trybunału regulacja kwestionowana (choć w tym miejscu lepszym określeniem byłoby „postulowana”) w analizowanej skardze konstytucyjnej nie spełnia żadnego z powyższych warunków i należy ją zakwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze, co prawidłowo stwierdził Trybunał punkcie 5.1 uzasadnienia zaskarżonego postanowienia.

8. Odnosząc się natomiast do kwestionowania przez skarżącą ustaleń oraz rozstrzygnięć organu rentowego oraz sądów powszechnych obu instancji wydanych w jej sprawie, Trybunał stwierdza, że jako sąd prawa nie jest ani uprawniony do oceny indywidualnych przypadków stosowania prawa, ani też do ich korekty, nawet jeżeli byłyby one – *in abstracto* – naruszeniem konstytucyjnych wolności lub praw jednostki.

Z przedstawionych wyżej powodów – na podstawie art. 36 ust. 7 w związku z art. 49 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić zażalenia.

## 124

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 29 września 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 155/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej E. i D. P. w sprawie zgodności: art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 pkt 38 lit. b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492, ze zm.), z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

1. W *petitum* sporządzonej przez adwokata skargi konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 4 czerwca 2013 r. (data nadania), E. i D. P. (dalej: skarżący) zarzucili niezgodność art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, ze zm.; dalej: u.g.n.), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 pkt 38 lit. b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492, ze zm.; dalej: ustawa z 2003 r.), z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 Konstytucji. Ponadto, w uzasadnieniu skargi wskazano także jako wzorzec kontroli art. 21 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą:

2.1. W dniu 19 czerwca 2000 r. – w trybie przepisów u.g.n. oraz uchwały Rady Miejskiej w Szczecinie nr XLI/522/97 z 29 grudnia 1997 r. w sprawie prywatyzacji komunalnych lokali mieszkalnych, użytkowych, garaży i budynków (niepubl., ze zm.) – w formie aktu notarialnego (Rep. A nr 5438/2000) skarżący zawarli z Gminą Miasta Szczecina (dalej: gmina) umowę ustanowienia odrębnej własności lokalu, sprzedaży oraz oddania we współużytkowanie wieczyste. Strony ustaliły cenę sprzedaży lokalu na 15 032,50 zł w związku z zastosowaniem siedemdziesięciopięcioprocentowej bonifikaty od wartości rynkowej, określonej wcześniej przez rzeczoznawcę na 85 900 zł, oraz trzydziestoprocentowej ulgi wynikającej z dokonania jednorazowej wpłaty.

2.2. W dniu 10 grudnia 2003 r. skarżący zawarli z osobą trzecią umowę sprzedaży wymienionego wyżej lokalu za 110 000 zł (akt notarialny Rep. A nr 5953/2003).

2.3. Pismem z 22 września 2010 r. Prezydent m. Szczecina wezwał skarżących do zapłaty na rzecz gminy 93 939,77 zł, w terminie czternastu dni od dnia otrzymania pisma, tytułem zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty od ceny lokalu mieszkalnego, nabytego przez skarżących na podstawie umowy z 19 czerwca 2000 r. W piśmie tym wskazano, że wartość bonifikaty wynosiła 70 867,50 zł, a po jej waloryzacji do 16 września 2010 r. – 93 939,77 zł.

2.4. W piśmie z 8 października 2010 r. skarżący odmówili zapłaty zwaloryzowanej bonifikaty, wnosząc jednocześnie o zmianę stanowiska przez Prezydenta m. Szczecina.

2.5. Wobec nieuiszczenia przez skarżących żądanej kwoty gmina wystąpiła przeciwko skarżącym z powództwem o zapłatę. Wyrokiem z 30 października 2012 r. (sygn. akt I C 348/12) Sąd Okręgowy w Szczecinie – I Wydział

Cywilny zasądził od skarżących na rzecz gminy 77 815,83 zł wraz z odsetkami ustawowymi od 13 października 2010 r. oraz oddalił powództwo gminy w pozostałym zakresie.

2.6. Apelacja skarżących od powyższego orzeczenia została oddalona przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie – I Wydział Cywilny wyrokiem z 17 kwietnia 2013 r. (sygn. akt I ACa 57/13).

3. Zdaniem skarżących kwestionowany przepis – ze względu użycia w nim funktora modalnego „może” – narusza zasady: określoności prawa, przyzwoitej legislacji, pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także jest niezgodny z konstytucyjnym prawem ochrony własności.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga odpowiada określonym przez prawo wymogom, a także czy postępowanie wszczęte na skutek wniesienia skargi podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2. Przedmiotem analizowanej skargi konstytucyjnej uczyniono art. 68 ust. 2 u.g.n. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 pkt 38 lit. b ustawy z 2003 r.), który stanowił: „Właściwy organ może żądać zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeżeli nabywca nieruchomości przed upływem 10 lat, licząc od dnia jej nabycia, zbył lub wykorzystał nieruchomość na inne cele niż wymienione w ust. 1 pkt 1-3 lub przed upływem 5 lat na inne cele niż wymienione w ust. 1 pkt 7. Nie dotyczy to zbycia na rzecz osoby bliskiej”.

3. Skarżący zakwestionowali zgodność art. 68 ust. 2 u.g.n. z następującymi wzorcami konstytucyjnymi: art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ustawy zasadniczej. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny zbadał dopuszczalność kontroli zaskarżonego przepisu z powołanymi przez skarżących wzorcami.

Trybunał stwierdza, że skarżący jako wzorce samoistne wskazali art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, natomiast art. 64 został powiązany z art. 21 ustawy zasadniczej.

4. Odnośnie do art. 2 Konstytucji Trybunał przypomina, że przepis ten zasadniczo nie może stanowić samoistnej podstawy kontroli w trybie skargowym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Jak wielokrotnie podnoszono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 ustawy zasadniczej wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. np. wyroki TK z: 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 oraz 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że o dopuszczalności stosowania art. 2 Konstytucji jako samoistnej podstawy indywidualnej kontroli konstytucyjności prawa nie przesądza okoliczność, że przepis ten może być samodzielną podstawą orzeczenia wydawanego w ramach kontroli generalnej (abstrakcyjnej). W tym ostatnim przypadku ocena ta nie jest bowiem uwarunkowana istnieniem praw podmiotowych konkretnego podmiotu, naruszonych zastosowaniem przez organ władzy publicznej niekonstytucyjnego przepisu (zob. np. postanowienie TK z 25 marca 2009 r., Ts 75/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 126).

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej – w zakresie badania zgodności art. 68 ust. 2 u.g.n. z art. 2 Konstytucji – z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

Niezależnie jednak od powyższego Trybunał odniósł się do zarzutu nieprecyzyjności zaskarżonego przepisu.

Należy zauważyć, że celem instytucji bonifikaty, o której mowa w u.g.n., jest wspieranie przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego realizacji szczególnie ważnych celów społecznych. Bonifikata to przywilej finansowy nabywcy i forma pomocy publicznej (zob. uchwała składu siedmiu sędziów SN z 11 kwietnia 2008 r., sygn. akt III CZP 130/07, OSNC 2008, nr 10, poz. 108). Ustawodawca, chcąc jednak zagwarantować, że pomoc ta będzie wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem, przewidział okres karencji, w którym możliwe jest żądanie zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zgodnie z zasadą określoną w art. 68 ust. 2 u.g.n. nabywca jest zobowiązany do zwrotu tej kwoty w razie zbycia nieruchomości lub wykorzystania jej na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty przed upływem dziesięciu lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny – przed upływem pięciu lat. Zwrot następuje na żądanie organu. Należy podkreślić,

że obowiązek uiszczenia różnicy w cenie powstaje *ex lege* w sytuacji spełnienia jednej z przesłanek wskazanych w tym przepisie.

Wyjątki od zasady zwrotu udzielonej bonifikaty zostały uregulowane w art. 68 ust. 2a u.g.n., obowiązującym od 22 września 2004 r. Sądy powszechne rozpatrujące sprawę skarżących jednak uznały, że w tym przypadku nie znajdzie zastosowania art. 68 ust. 2a u.g.n. Skarżący powoływali się na nadużycie prawa podmiotowego przez gminę. Sądy obu instancji uznały jednak, że nie zostały spełnione przesłanki określone w art. 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.), uzasadniające odmowę udzielenia ochrony prawnej gminie.

Trybunał przypomina, że „skarga konstytucyjna wedle Konstytucji nie jest skargą »na rozstrzygnięcie«, lecz skargą »na przepis«. Gdy przyczyną zarzucanego naruszenia jest niekonstytucyjne zastosowanie lub zinterpretowanie przepisu zgodnego z Konstytucją – skarga nie służy. To kształtuje w szczególności sposób dowodowe powinności skarżącego: nawet bowiem wykazanie istnienia związku koniecznego (typu *conditio sine qua non*) między zarzucanym naruszeniem wolności (praw) konstytucyjnych a rozstrzygnięciem, które ów skutek spowodowało, nie jest tożsame z dowodem, że przyczyną zarzucanego naruszenia jest niekonstytucyjność samego przepisu będącego prawną podstawą rozstrzygnięcia. Niezbędne jest bowiem wykazanie, że związek ten istnieje między brakiem konstytucyjności przepisu a naruszeniem prawa lub wolności” (wyrok TK z 15 października 2002 r., SK 6/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 65). Skarżący takiego związku nie wykazali. W postępowaniu przed sądami powszechnymi kwestią zasadniczą było zbadanie, czy zostały spełnione przesłanki określone w art. 68 ust. 2 u.g.n. oraz czy dochodzenie roszczenia przez gminę stanowi nadużycie prawa podmiotowego w rozumieniu art. 5 k.c. Przedmiotem analizowanej skargi konstytucyjnej jest natomiast art. 68 ust. 2 u.g.n., a nie art. 68 ust. 2a u.g.n. w związku z odpowiednim przepisem intertemporalnym.

Oczywiście bezzasadny jest zarzut odnoszący się do nieprecyzyjności zakwestionowanego przepisu. Artykuł 68 ust. 2 u.g.n. wskazuje dwie równorzędne przesłanki: zbycie nieruchomości oraz wykorzystanie na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty. Zbycie nieruchomości w okresie karencji rodzi obowiązek zwrotu niezależnie od tego, czy kontynuowano realizację celu, który uzasadniał zastosowanie upustu ceny, tak samo jak wykorzystanie nieruchomości na inne cele przez podmiot, któremu bonifikaty udzielono.

Jak wskazały sądy *meriti* obu instancji, skarżący oraz gmina ustalili cenę sprzedaży lokalu na podstawie spisane go i załączonego do umowy protokołu uzgodnień, w którym wskazano, że cena sprzedaży lokalu została ustalona po zastosowaniu siedemdziesięciopięcioprocentowej bonifikaty. W umowie stwierdzono, że została ona zawarta na podstawie u.g.n.

Sprzedaży nieruchomości dokonano w formie aktu notarialnego, a skarżący (niezależnie od treści protokołu uzgodnień i umowy) z pewnością byli poinformowani o brzmieniu art. 68 ust. 2 u.g.n., ponieważ zgodnie z art. 80 § 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 22, poz. 91; dalej: p.n.), przy dokonywaniu czynności notarialnych notariusz jest obowiązany czuwać nad należywym zabezpieczeniem praw i słusznym interesów stron oraz innych osób, dla których czynność ta może powodować skutki prawne. W myśl art. 80 § 3 p.n. notariusz jest obowiązany udzielać stronom niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności notarialnej. Notariusz jako osoba wykonująca zawód zaufania publicznego miał obowiązek wyjaśnić skarżącym istotę bonifikaty.

Nawet jeśli skarżący, jak podkreślają w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, nie spodziewali się tego, że organy będą domagały się zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty, to okoliczność ta nie uzasadnia to niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

5. Trybunał przypomina także, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wyraża w sposób pełny odrębnych wolności lub praw, a czyni to jedynie w sposób cząstkowy i uzupełniający, ściśle związany z innymi normami konstytucyjnymi. Jak wynika z tytułu podrozdziału, w którym został umiejscowiony, wyraża on ogólną zasadę dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Zasada ta odnosi się do „ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”, nie jest więc podstawą odrębnego typu wolności lub prawa. Wynika z tego, że przepis ten nie formułuje samoistnego prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej – w zakresie badania zgodności art. 68 ust. 2 u.g.n. z art. 31 ust. 1 Konstytucji – z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

6. W dalszej kolejności Trybunał odniósł się do zarzutu naruszenia art. 21 i art. 64 Konstytucji przez art. 68 ust. 2 u.g.n.

6.1. Należy podkreślić, że treść art. 21 Konstytucji sama przez się nie formułuje jeszcze praw lub wolności i jest konkretyzowana przez art. 64 Konstytucji (zob. postanowienia TK z: 16 października 2006 r., Ts 132/06, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 11 oraz 29 czerwca 2011 r., Ts 214/10, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 259). Oznacza to, że art. 21 ustawy zasadniczej może być powoływany w sprawach skargowych wyłącznie jako tzw. wzorzec związkowy – przede wszystkim do art. 64 Konstytucji (zob. L. Garlicki, uwaga 18 *in medio* do art. 21 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999-2007).

6.2. W związku ze wskazaniem przez skarżących całego art. 21 Konstytucji jako tzw. wzorca związkowego Trybunał zwraca uwagę, że jedynie ustęp 1 tego przepisu mógłby stanowić (wraz z odpowiednimi ustępami art. 64 Konstytucji) punkt odniesienia do kontroli zaskarżonego przepisu. Artykuł 21 ust. 2 ustawy zasadniczej dotyczy bowiem dopuszczalności – „za słusznym odszkodowaniem” – wyłączenia na cele publiczne. Kwestionowane unormowanie odnosi się natomiast do zwrotu przez nabywcę nieruchomości kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. W stanie faktycznym leżącym u podstaw analizowanej skargi konstytucyjnej nieruchomość, którą skarżący nabyli od gminy, a następnie sprzedali osobie trzeciej, nie została przejęta przez Skarb Państwa czy jednostkę samorządu terytorialnego.

Z tego też powodu Trybunał odmówił nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej – w zakresie badania zgodności art. 68 ust. 2 u.g.n. z art. 21 ust. 2 Konstytucji – z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

6.3. Przechodząc do zarzutu niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzuty skargi dotyczą w istocie naruszenia prawa własności (art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji) i nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji), nie odnoszą się zaś do braku równej dla wszystkich ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Zarzucając naruszenie art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji abstrahuje od istoty bonifikaty oraz jej szczególnego charakteru jako przywileju finansowego i pomocy publicznej. Cel tej instytucji wyklucza możliwość zarabiania, a także wzbogacania się nabywcy kosztem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem w sprawie, w związku z którą została przedstawiona Trybunałowi skarga konstytucyjna, skarżący – zarzucając naruszenie swoich praw majątkowych – nie uwzględniają tego, że sprzedając nieruchomość, „wzbogacili się” kosztem jednostki samorządu terytorialnego. Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie Trybunału zarzuty niezgodności art. 68 ust. 2 u.g.n. z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji są oczywiście bezzasadne.

Niezależnie od powyższego Trybunał zauważa, że skarżący, podnosząc naruszenie zasady równej dla wszystkich ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji), powinni byli przedstawić argumentację, która uprawdopodobniłaby to naruszenie. W świetle orzecznictwa Trybunału wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo. Podmioty różniące się mogą natomiast być traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, zarówno jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak i cechy je różniące. Ewentualne ustalenie, czy zasada równości wobec prawa została w konkretnym przypadku naruszona, wymaga określenia kręgu adresatów, do których odnosi się dana norma prawna, oraz wskazania elementów określających ich sytuację prawną, które są prawnie istotne. Zasada równości wobec prawa wymaga jednocześnie, aby kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania sytuacji określonych podmiotów było zasadne. Tymczasem w rozpatrywanej sprawie skarżący ograniczyli się do sformułowania zarzutu naruszenia art. 64 Konstytucji bez uzasadnienia, na czym miałyby polegać nierówna dla wszystkich ochrona prawa własności.

W związku z powyższym – na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności art. 68 ust. 2 u.g.n. z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 125

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 4 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 155/13****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Zubik – przewodniczący  
Piotr Tuleja – sprawozdawca  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej E. i D. P.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

## UZASADNIENIE

1. W *petitum* sporządzonej przez adwokata skargi konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 4 czerwca 2013 r. (data nadania), E. i D. P. (dalej: skarżący) zarzucili niezgodność art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, ze zm.; dalej: u.g.n.), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 pkt 38 lit. b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492, ze zm.; dalej: ustawa z 2003 r.), z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 Konstytucji. Ponadto, w uzasadnieniu skargi wskazano także jako wzorzec kontroli art. 21 Konstytucji.

Zdaniem skarżących kwestionowany przepis – ze względu na użycie w nim funktora modalnego „może” – narusza zasady: określoności prawa, przyzwoitej legislacji, pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także jest niezgodny z konstytucyjnym prawem ochrony własności.

2. Postanowieniem z 29 września 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

2.1. Skarżący zakwestionowali zgodność art. 68 ust. 2 u.g.n. z następującymi wzorcami konstytucyjnymi: art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ustawy zasadniczej. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny zbadał dopuszczalność kontroli zaskarżonego przepisu z powołanymi przez skarżących wzorcami oraz stwierdził, że skarżący jako wzorce samoistne wskazali art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, natomiast art. 64 został powiązany z art. 21 ustawy zasadniczej.

2.2. Odnośnie do badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2, art. 21 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji odmówiono nadania skardze dalszego biegu z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał przypomniał, że art. 2 oraz art. 31 ust. 3 nie są samoistnymi źródłami praw podmiotowych jednostki, nie mogą stanowić zatem samoistnej podstawy kontroli w sprawach skargowych, przepisy te wyznaczają bowiem jedynie standardy kreowania przez prawodawcę wolności i praw (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60, a także m.in. wyroki TK z: 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 oraz 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Z kolei art. 21 ust. 2 Konstytucji (w uzasadnieniu skargi wskazany jako „wzorzec związkowy” do jej art. 64) dotyczy dopuszczalności – „za słusznym odszkodowaniem” – wywłaszczenia na cele publiczne. Kwestionowany art. 68 ust. 2 u.g.n. odnosi się natomiast do zwrotu przez nabywcę nieruchomości kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. W stanie faktycznym leżącym u podstaw analizowanej skargi konstytucyjnej nieruchomość, którą skarżący nabyli od gminy, a następnie sprzedali osobie trzeciej, nie



została przejęta przez Skarb Państwa czy jednostkę samorządu terytorialnego. Z tego też względu przywołany przepis ustawy zasadniczej nie stanowił wzorca adekwatnego do kontroli w analizowanej sprawie.

2.3. Odnosnie zaś do badania zgodności art. 68 ust. 2 u.g.n. z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 Konstytucji, a także zarzutu nieprecyzyjności kwestionowanego przepisu odmówiono nadania dalszego biegu skardze na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK. Trybunał stwierdził, że skarżący nie wykazali naruszenia swoich konstytucyjnych praw. Za oczywiście bezzasadny uznał także zarzut, jakoby art. 68 ust. 2 u.g.n. był nieprecyzyjny (skarżący twierdzili, że nie spodziewali się tego, iż organy będą domagały się zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty). Zdaniem Trybunału skoro skarżący dokonali sprzedaży nieruchomości w formie aktu notarialnego, to zostali poinformowani przez notariusza o istocie bonifikaty. W odniesieniu do zarzutów niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji Trybunał stwierdził, że dotyczą one naruszenia prawa własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji) i nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji), a nie braku równej dla wszystkich ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Zarzuty skarżących abstrahowały od istoty bonifikaty oraz jej szczególnego charakteru jako przywileju finansowego i pomocy publicznej. Cel tej instytucji wyklucza możliwość zarabiania, a także wzbogacania się nabywcy kosztem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem – jak wskazał Trybunał – w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna, skarżący, zarzucając naruszenie swoich praw majątkowych, pominieli to, że sprzedawszy nieruchomość, „wzbogacili się” kosztem jednostki samorządu terytorialnego. Skarżący nie przedstawili także argumentacji uprawdopodobniającej naruszenie równej ochrony prawa własności.

2.4. Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżących 3 października 2014 r.

3. W piśmie procesowym sporządzonym przez adwokata i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 9 października 2014 r. (data nadania) skarżący złożyli zażalenie na postanowienie z 29 września 2014 r., w którym wniesli o „nadanie dalszego biegu skardze i rozpoznanie sprawy na rozprawie”.

W uzasadnieniu zażalenia skarżący podnieśli, że nie zgadzają się z argumentacją prawną przedstawioną przez Trybunał w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia oraz przytoczyli treść art. 21 i art. 64 Konstytucji. Ponadto, stwierdzili, że „nie polega na prawdzie twierdzenie Trybunału Konstytucyjnego, iż nie istnieje związek konieczny (typu *conditio sine qua non*) między brakiem konstytucyjności przepisu a naruszeniem prawa lub wolności [konstytucyjnej]”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 36 ust. 6 i 7 w związku z art. 49 ustawy o TK). Na etapie rozpatrzenia zażalenia Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim bada, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że odniesienie się do treści zażalenia należy poprzedzić uwagami natury ogólnej, dotyczącymi zasady skargowości obowiązującej w postępowaniu przed polskim sądem konstytucyjnym. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Zasada ta wymaga, aby sam skarżący określił akt normatywny lub jego część, które są przedmiotem postępowania. Trybunał nie może z urzędu rozszerzyć wskazanego przedmiotu kontroli. Istotne jest przy tym, że niemożność działania Trybunału *ex officio* zachowuje aktualność we wszystkich stadiach postępowania przed tym organem. Należy zatem przyjąć, że podmiot występujący z zażaleniem na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu sam określa granice, w ramach których sprawa podlega rozpoznaniu.

Niezwykle istotna jest przy tym funkcja, jaką pełni ten środek odwoławczy. Jak wynika z treści art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK, na postanowienie w sprawie nienadania skardze dalszego biegu skarżącemu przysługuje zażalenie do Trybunału w terminie siedmiu dni od daty doręczenia postanowienia. Przedmiotem zażalenia jest wydane w ramach wstępnej kontroli postanowienie dotyczące oceny strony formalnej skargi. W przepisie tym stanowi się o postanowieniu w sprawie nienadania dalszego biegu skardze, a zatem należy uznać, że zażalenie może odnosić się jedynie do przedstawionych przez Trybunał Konstytucyjny argumentów przemawiających za negatywną oceną strony formalnej skargi. Brak takiego odniesienia każdorazowo musi zostać oceniony jako niepodważenie zasadności argumentacji zawartej w zaskarżonym postanowieniu

i skutkować będzie nieuwzględnieniem zażalenia (por. np. postanowienie TK z 31 października 2011 r., Ts 306/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 381).

3. Przystępując do oceny wniesionego przez skarżących środka odwoławczego, Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a skarżący nie przedstawili żadnych argumentów, które podważyłyby ustalenia Trybunału odnośnie do podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

4. Z analizy uzasadnienia zażalenia wynika, że skarżący zaskarżyli postanowienie z 29 września 2014 r. jedynie w zakresie odmowy merytorycznej kontroli zgodności art. 68 ust. 2 u.g.n. z art. 21 i art. 64 Konstytucji (pkt 6 uzasadnienia zaskarżonego postanowienia) oraz – częściowo – z art. 2 Konstytucji (pkt 4 *in medio* uzasadnienia zaskarżonego postanowienia). Poza przedmiotem zażalenia są natomiast podstawy odmowy wskazane w punktach 4 *in principio* oraz 5 uzasadnienia zaskarżonego postanowienia.

5. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podziela ustalenie w postanowieniu z 29 września 2014 r. – nie podważone przez skarżących – że argumentacja skargi konstytucyjnej nie uprawdopodobniała sformułowanych zarzutów niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji), jak również w sposób nieprawidłowy powiązała zastosowanie wobec skarżących art. 68 ust. 2 u.g.n. z nieproporcjonalnym naruszeniem istoty prawa własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji). Świadczy bowiem o tym sposób uzasadnienia skargi na s. 8, następujący po: sformułowaniu zarzutów niekonstytucyjności art. 68 ust. 2 u.g.n. (s. 1-2), określeniu „podstaw skargi konstytucyjnej” i przytoczeniu stanu faktycznego sprawy (s. 2-3) oraz postawieniu zarzutów odnośnie do niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji (s. 3-7) i z art. 31 ust. 3 Konstytucji (s. 6).

W związku z powyższym wypada przypomnieć, że stosownie do art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polegać musi nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również na precyzyjnym przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę. Powinna temu towarzyszyć szczegółowa i precyzyjna argumentacja prawna, uprawdopodobniająca stawiane zarzuty. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który – zgodnie z art. 66 ustawy o TK – orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej (por. postanowienie TK z 14 stycznia 2009 r., Ts 21/07, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 91). W konsekwencji poprzestanie przez skarżącego jedynie na przedstawieniu stanu faktycznego sprawy i – jak w niniejszej sprawie (odnośnie do art. 21 i art. 64 Konstytucji) – lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej (art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK), co skutkuje odmową nadania dalszego biegu skardze na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (por. postanowienie TK z 4 lutego 2009 r., Ts 256/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 138).

6. Trybunał zwraca także uwagę na to, że stanowisko skarżących, zgodnie z którym „nie polega na prawdziwym twierdzeniu Trybunału Konstytucyjnego, iż nie istnieje związek konieczny (typu *conditio sine qua non*) między brakiem konstytucyjności przepisu a naruszeniem prawa lub wolności [konstytucyjnej]” jest nieprawidłowe i – nie zostało poparte jakąkolwiek argumentacją prawną. W punkcie 4 *in medio* uzasadnienia zaskarżonego postanowienia Trybunał – odnosząc się do zarzutu nieprecyzyjności art. 68 ust. 2 u.g.n. oraz odwołując się do kryterium sformułowanego w wyroku z 15 października 2002 r. o sygn. SK 6/02 (OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 65) – wskazał bowiem, że skarżący nie wykazali związku pomiędzy niekonstytucyjnością kwestionowanego przepisu a naruszeniem ich praw lub wolności, a także przekonująco to uzasadnił.

Z wyżej przedstawionych powodów – na podstawie art. 36 ust. 7 w związku z art. 49 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić zażalenia.

## 126

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 25 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 216/13****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Miroslaw Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej G.K., K.K. i A.K. w sprawie zgodności:

art. 446 § 4 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.)

z art. 47 w zw. z: art. 18, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

po s t a n a w i a:

- 1) podjąć zawieszono postępowanie,**
- 2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 25 lipca 2013 r. (data nadania) G.K., K.K. i A.K. (dalej: skarżący) zakwestionowali zgodność art. 446 § 4 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.) z art. 47 w zw. z: art. 18, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną sformułowano na podstawie następującego stanu faktycznego. Skarżący wystąpili przeciwko Powszechnemu Zakładowi Ubezpieczeń S.A. z powództwem o zapłatę oraz o rentę. Wyrokiem z 22 listopada 2012 r. (sygn. akt I C 1822/11) Sąd Okręgowy w Krakowie – Wydział I Cywilny tylko częściowo uwzględnił ich powództwo, a oddalił je m.in. w zakresie roszczenia o zadośćuczynienie pieniężne za krzywdę wyrządzoną wskutek śmierci nienarodzonego dziecka (Zofii Kalety), będącego wnuczką i siostrzenicą skarżących. Wyrokiem z 4 kwietnia 2013 r. (sygn. akt I ACa 190/13), doręczonym skarżącym 26 kwietnia 2013 r., Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział I Cywilny oddalił apelację skarżących. 26 czerwca 2013 r. skarżący złożyli od niego skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego.

Zdaniem skarżących kwestionowany przepis narusza przysługujące im prawo do ochrony życia rodzinnego, więzi i uczuć rodzinnych (art. 47 w zw. z art. 18 Konstytucji) oraz powiązaną z nim zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) „w zakresie, w jakim wyklucza zasądzenie zadośćuczynienia za krzywdę najbliższych, doznaną w związku ze śmiercią dziecka znajdującego się [na] ostatnim etapie rozwoju płodowego (w dziewiątym miesiącu ciąży), mającego się wkrótce urodzić, które osiągnęło taki poziom rozwoju fizycznego, że mogłoby żyć samodzielnie poza organizmem matki, a które nie zostało jeszcze oddzielone od tego organizmu [nie zostało urodzone ani żywe, ani martwe (...)] i które zginęło w łonie matki na skutek doznanych obrażeń”.

Postanowieniem z 11 września 2013 r. Trybunał zawiesił postępowanie w sprawie wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej ze względu na toczące się postępowanie kasacyjne przed Sądem Najwyższym. Postanowieniem z 10 grudnia 2013 r. (sygn. akt III CSK 307/13) Sąd Najwyższy przyjął skargę kasacyjną skarżących do rozpoznania, a oddalił ją wyrokiem z 26 listopada 2014 r. (sygn. akt III CSK 307/13).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę do Trybunału w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Na etapie wstępnej kontroli Trybunał bada, czy skarga spełnia warunki formalne określone w art. 46-48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), czy postawione w niej zarzuty nie są oczywiście

bezzasadne (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK), a także czy nie występuje okoliczność wskazana w art. 39 ust. 1 pkt 1 lub ust. 3 ustawy o TK.

Skarżący twierdzą, że art. 446 § 4 k.c. narusza przysługujące im „prawo do ochrony życia rodzinnego, więzi i uczuć rodzinnych” (art. 47 w zw. z art. 18 Konstytucji) w powiązaniu z „zasadą równości wobec prawa” (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i „zasadą proporcjonalności” (art. 31 ust. 3 Konstytucji) w zakresie, w jakim „wyklucza zasądzenie zadośćuczynienia za krzywdę najbliższych doznaną w związku ze śmiercią dziecka znajdującego się [na] ostatnim etapie rozwoju płodowego (...), które osiągnęło taki poziom rozwoju fizycznego, że mogłoby żyć samodzielnie poza organizmem matki, a które nie zostało jeszcze oddzielone od organizmu matki (...) i które zginęło w łonie matki na skutek doznanych obrażeń”. W ocenie skarżących „pod pojęciem prawa do ochrony prawnej rodziny i życia rodzinnego rozumieć należy także prawo członków rodziny do odczuwania bliskości i więzi rodzinnych, a w konsekwencji także prawo [do] odczuwania przez członków rodziny krzywdy związanej ze stratą bliskich (innych jej członków). Skoro zaś ochrona więzi rodzinnych jest wartością konstytucyjną, to w zakresie tego prawa mieści się (...) uprawnienie członków najbliższej rodziny do oczekiwania kompensacji krzywd związanych ze śmiercią bliskich (członków rodziny) – w postaci stosownego zadośćuczynienia”. Skarżący podkreślają przy tym, że „jedyną przyczyną braku zasądzenia na [ich] rzecz (...) zadośćuczynienia za (...) [ich] krzywdę była okoliczność, że (...) [ich wnuczka i siostrzenica] nie zdążyła się urodzić, więc nie może być uznana za »zmarłą« w rozumieniu art. 446 § 4 k.c.”.

W świetle zakwestionowanego art. 446 § 4 k.c. „[s]ąd może także przyznać najbliższym członkom rodziny zmarłego odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę”.

Trybunał przypomina, że skarga konstytucyjna przysługuje tylko temu, czyje konstytucyjne prawa podmiotowe zostały naruszone. Wyrazem tego jest wynikający z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK obowiązek wskazania, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. Postępowanie skargowe ma przy tym na celu wyeliminowanie źródła naruszenia tych praw, czyli przepisu (zrekonstruowanej na jego podstawie normy prawnej), na którym sąd lub organ administracji publicznej oparły swoje ostateczne orzeczenia. Skarga jest więc niedopuszczalna wtedy, gdy źródłem naruszenia jest zamiast aktu stanowienia prawa – akt jego stosowania (np. nieznanujące potwierdzenia w zaskarżonym przepisie prawomocne orzeczenie sądu ingerujące w wolności lub prawa skarżącego albo w jego obowiązki określone w Konstytucji). Skarga jest jednak niedopuszczalna również wtedy, gdy co prawda źródłem naruszenia mógłby być zaskarżony przepis, jednak w konkretnej sprawie jego zastosowanie nie doprowadziło do naruszenia przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolności lub praw.

Trybunał zwraca uwagę na wydany w sprawie skarżących wyrok Sądu Najwyższego z 26 listopada 2014 r., w którym Sąd ten przyjął, że „w razie śmierci dziecka w łonie matki, jeżeli dziecko osiągnęło już zdolność do samodzielnego życia, sąd może na podstawie art. 446 § 4 k.c. przyznać najbliższym członkom rodziny odpowiednią sumę zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę”. Sąd Najwyższy uznał jednak jednocześnie, że kwoty przyznane skarżącym są „odzwierciedleniem krzywdy doznanej [przez nich] w związku ze śmiercią córki i nienarodzonej wnuczki”, dlatego „mimo częściowo błędnego uzasadnienia” zaskarżony skargą kasacyjną wyrok sądu drugiej instancji odpowiada prawu.

Tym samym Trybunał zauważa, że nawet jeśli ochrona praw gwarantowanych w art. 47 Konstytucji miałyby polegać (jak chcą skarżący) na przyznaniu zadośćuczynienia członkom rodziny zmarłego (a nienarodzonego) dziecka, to do naruszenia takiego prawa w sprawie skarżących nie doszło, ponieważ już w kwocie przyznanej za śmierć matki nienarodzonego dziecka sądy uwzględniły zadośćuczynienie za śmierć samego dziecka. Co więcej, Trybunał stwierdza, że Sąd Najwyższy zinterpretował zaskarżony przepis zgodnie z żądaniem skarżących, tj. wyprowadził z niego normę, na podstawie której zadośćuczynienie przysługuje za śmierć „dziecka znajdującego się [na] ostatnim etapie rozwoju płodowego (...), które osiągnęło taki poziom rozwoju fizycznego, że mogłoby żyć samodzielnie poza organizmem matki, a które nie zostało jeszcze oddzielone od organizmu matki (...) i które zginęło w łonie matki na skutek doznanych obrażeń”. W konsekwencji Sąd Najwyższy skorygował i rozwinął swój pogląd wyrażony już w wyroku z 9 marca 2012 r. (sygn. akt I CSK 282/11, OSNC z 2012 r., nr 11, poz. 130), w którym aby przyznać zadośćuczynienie, przyjął fikcję „narodzin dziecka”.

Wobec powyższego Trybunał stwierdza, że sformułowane w skardze zarzuty są skierowane przeciwko błędnym aktom stosowania prawa (orzeczeniom wydanym w sprawie skarżących), co potwierdził Sąd Najwyższy. Nawet jednak te akty (judykaty) nie doprowadziły do naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżących, ponieważ ich krzywda, która powstała wskutek śmierci ich nienarodzonej wnuczki (siostrzenicy), została zrekomensowana. Zakwestionowana norma prawna jest zaś – co jednoznacznie wynika z orzeczenia Sądu Najwyższego – rezultatem błędnej interpretacji art. 446 § 4 k.c. Przepis ten odpowiada bowiem konstytucyjnemu standardowi oczekiwanemu przez skarżących.

Zdaniem Trybunału nie doszło zatem do naruszenia konstytucyjnych praw skarżących, a tylko wtedy przysługiwałaby im ochrona statuowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 127

### **POSTANOWIENIE** z dnia 30 kwietnia 2014 r. **Sygn. akt Ts 250/13**

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

Marek Kotlinowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej D.W. w sprawie zgodności:

- 1) art. 44, art. 45 oraz art. 46 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.) z art. 21, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) § 73 ust. 1 Statutu Spółdzielni Mieszkaniowej „Ruczaj-Zaborze” w Krakowie, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały nr 1/2011 Walnego Zgromadzenia Spółdzielni Mieszkaniowej „Ruczaj-Zaborze” w Krakowie z dnia 31 marca 2011 r. (niepubl.), z art. 2, art. 8 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez radcę prawnego skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 9 września 2013 r. (data nadania), D.W. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność: (1) art. 44, art. 45 oraz art. 46 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze) z art. 21, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 79 Konstytucji; (2) § 73 ust. 1 Statutu Spółdzielni Mieszkaniowej „Ruczaj-Zaborze” w Krakowie, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały nr 1/2011 Walnego Zgromadzenia Spółdzielni Mieszkaniowej „Ruczaj-Zaborze” w Krakowie z dnia 31 marca 2011 r. (niepubl.; dalej: statut) z art. 2, art. 8 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą:

2.1. Skarżąca wniosła do Sądu Okręgowego w Krakowie powództwo przeciwko Spółdzielni Mieszkaniowej „Ruczaj-Zaborze” w Krakowie (dalej: spółdzielnia), w którym zażądała uchylenia uchwały nr 57/2012 Rady Nadzorczej tej spółdzielni z 26 marca 2012 r. w sprawie planu rzeczowo-finansowego remontów na rok 2012. W uzasadnieniu pozwu skarżąca podała, że zaskarżona uchwała została wydana bez podstawy prawnej oraz narusza art. 199 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.), art. 7, art. 8, art. 28 i art. 77 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.) oraz art. 21, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W odpowiedzi na pozew spółdzielnia wniosła o jego odrzucenie, a w razie nieuwzględnienia tego wniosku – o jego oddalenie.

2.2. Wyrokiem z 6 kwietnia 2012 r. (sygn. akt I C 626/12) Sąd Okręgowy w Krakowie – I Wydział Cywilny odmówił odrzucenia pozwu (pkt 1 sentencji) oraz oddalił powództwo skarżącej (pkt 2 sentencji). W uzasadnieniu swojego orzeczenia sąd wskazał, że żądanie skarżącej „uchylenia” uchwały rady nadzorczej spółdzielni w sprawie

planu rzeczowo-finansowego nie mogło zostać uwzględnione, gdyż nie znajduje umocowania w przepisach prawa. Jednocześnie sąd zauważył, że skarżąca nie jest pozbawiona ochrony sądowej, gdyż może zakwestionować uchwałę rady nadzorczej (tak jak i każdego innego organu spółdzielni) na ogólnych zasadach prawa cywilnego (np. w formie zarzutu w postępowaniu o zapłatę), jak również w trybie powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały, wytoczonego na podstawie art. 58 k.c. i art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), albo w trybie powództwa o stwierdzenie nieistnienia uchwały, wytoczonego na podstawie art. 189 k.p.c. Jednakże z powodu niewytoczenia przez skarżącą powództwa we właściwym trybie, sąd – będąc związanym granicami powództwa – nie mógł merytorycznie ocenić ważności bądź nieistnienia uchwały rady nadzorczej spółdzielni z 26 marca 2012 r.

2.3. Od powyższego wyroku skarżąca wniosła apelację, w której zarzuciła sądowi pierwszej instancji naruszenie prawa materialnego przez dokonanie błędnej wykładni art. 42 § 2, 3 i 4 prawa spółdzielczego oraz art. 78 w związku z art. 77 Konstytucji „w zbiegu z” art. 21 i art. 64 oraz art. 8 i art. 9 Konstytucji. W odpowiedzi na apelację spółdzielnia wniosła o jej oddalenie.

2.4. Wyrokiem z 8 lutego 2013 r. (sygn. akt I ACa 1419/12) Sąd Apelacyjny w Krakowie – I Wydział Cywilny oddalił apelację skarżącą jako bezzasadną. W uzasadnieniu swojego orzeczenia sąd drugiej instancji wskazał, że skarżąca nieprawidłowo sformułowała żądanie powództwa, wnosząc o uchylenie uchwały rady nadzorczej spółdzielni, zamiast domagać się stwierdzenia przez sąd jej nieważności albo nieistnienia, co przesądzało o oddaleniu pozwu.

3. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca – poza sformulowaniem zarzutu niezgodności z Konstytucją zaskarżonych art. 44, art. 45 i art. 46 prawa spółdzielczego oraz § 73 ust. 1 statutu – przedstawiła wywody na temat – jej zdaniem – nieprawidłowej polityki finansowej i organizacyjnej organów spółdzielni mieszkaniowej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

2. W niniejszej sprawie skarżąca zakwestionowała konstytucyjność art. 44, art. 45 i art. 46 prawa spółdzielczego oraz § 73 ust. 1 statutu, które stanowią odpowiednio: „Rada sprawuje kontrolę i nadzór nad działalnością spółdzielni” (art. 44 prawa spółdzielczego); „§ 1. Rada składa się co najmniej z trzech członków wybranych stosownie do postanowień statutu przez walne zgromadzenie, zebranie przedstawicieli lub zebrania grup członkowskich. § 2. Do rady mogą być wybierani wyłącznie członkowie spółdzielni. Jeżeli członkiem spółdzielni jest osoba prawna, do rady może być wybrana osoba niebędąca członkiem spółdzielni, wskazana przez osobę prawną. § 3. (*uchylony*) § 4. Kadencję rady określa statut, z zastrzeżeniem art. 8<sup>2</sup> ust. 4 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. § 5. Przed upływem kadencji członek rady może być odwołany większością 2/3 głosów przez organ, który go wybrał. § 6. Członkowi rady spółdzielni można wypowiedzieć umowę o pracę albo warunki pracy lub płacy tylko w wypadkach, w których Kodeks pracy dopuszcza dokonanie takiej czynności w stosunku do członka zakładowego organu związku zawodowego. Przepis ten stosuje się odpowiednio do członków rady świadczących pracę na innej podstawie niż umowa o pracę” (art. 45 prawa spółdzielczego); „§ 1. Do zakresu działania rady należy: 1) uchwalanie planów gospodarczych i programów działalności społecznej i kulturalnej; 2) nadzór i kontrola działalności spółdzielni poprzez: a) badanie okresowych sprawozdań oraz sprawozdań finansowych, b) dokonywanie okresowych ocen wykonania przez spółdzielnię jej zadań gospodarczych, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania przez spółdzielnię praw jej członków, c) przeprowadzanie kontroli nad sposobem załatwiania przez zarząd wniosków organów spółdzielni i jej członków; 3) podejmowanie uchwał w sprawie nabycia i obciążenia nieruchomości oraz nabycia zakładu lub innej jednostki organizacyjnej; 4) podejmowanie uchwał w sprawie przystępowania do organizacji społecznych oraz występowania z nich; 5) zatwierdzanie struktury organizacyjnej spółdzielni; 6) rozpatrywanie skarg na działalność zarządu; 7) składanie walnemu zgromadzeniu sprawozdań zawierających w szczególności wyniki kontroli i ocenę sprawozdań finansowych; 8) podejmowanie uchwał w sprawach czynności prawnych dokonywanych między spółdzielnią a członkiem zarządu lub dokonywanych przez spółdzielnię w interesie członka zarządu oraz reprezentowanie spółdzielni przy tych czynnościach; do reprezentowania spółdzielni wystarczy dwóch członków rady przez nią

upoważnionych. § 2. Statut może zastrzec do zakresu działania rady jeszcze inne uprawnienia. Statut może również przekazać do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia podejmowanie uchwał we wszystkich lub niektórych sprawach wymienionych w § 1 pkt 1, 3 oraz 5; w takim wypadku statut może przyjąć dla rady nazwę komisji rewizyjnej. § 3. Statut może przewidywać wybór przez radę jej prezydium z zadaniem organizowania pracy rady. § 4. W celu wykonania swoich zadań rada może żądać od zarządu, członków i pracowników spółdzielni wszelkich sprawozdań i wyjaśnień, przeglądać księgi i dokumenty oraz sprawdzać bezpośrednio stan majątku spółdzielni” (art. 46 prawa spółdzielczego); „Walne Zgromadzenie jest zdolne do podejmowania uchwał, w tym również w sprawie zbycia nieruchomości, jeżeli zostało prawidłowo zwołane, bez względu na liczbę obecnych członków” (§ 73 ust. 1 statutu).

3. W pierwszej kolejności Trybunał odniósł się do nieprawidłowego powołania przez skarżącego art. 2, art. 8, art. 21, art. 32 oraz art. 79 Konstytucji jako wzorców kontroli.

3.1. Odnośnie do art. 2 Konstytucji Trybunał przypomina, że przepis ten zasadniczo nie może stanowić samoistnej podstawy kontroli w trybie skargowym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Jak wielokrotnie podnoszono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 ustawy zasadniczej wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. np. wyroki TK z: 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 oraz 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że o dopuszczalności stosowania art. 2 Konstytucji jako samoistnej podstawy indywidualnej kontroli konstytucyjności prawa nie może przesądzać okoliczność, że przepis ten może być samodzielną podstawą orzeczenia wydawanego w ramach kontroli generalnej (abstrakcyjnej). W tym ostatnim przypadku ocena ta nie jest bowiem uwarunkowana istnieniem praw podmiotowych konkretnego podmiotu, naruszonych zastosowaniem przez organ władzy publicznej niekonstytucyjnego przepisu (zob. np. postanowienie TK z 25 marca 2009 r., Ts 75/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 126).

W związku z powyższym – w zakresie badania zgodności § 73 ust. 1 statutu z art. 2 Konstytucji – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.2. Z kolei art. 8 Konstytucji jest przepisem o charakterze ustrojowym i nie wynikają z niego prawa lub wolności jednostki, a tym samym nie można go uznać za właściwy wzorzec w sprawie inicjowanej skargą konstytucyjną (zob. postanowienie TK z 23 stycznia 2008 r., SK 65/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 11).

W związku z powyższym – w zakresie badania zgodności § 73 ust. 1 statutu z art. 8 Konstytucji – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.3. W przypadku art. 21 Konstytucji jego treść sama przez się nie formułuje jeszcze praw lub wolności i jest konkretyzowana przez art. 64 ustawy zasadniczej (zob. postanowienia TK z: 16 października 2006 r., Ts 132/06, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 11 oraz 29 czerwca 2011 r., Ts 214/10, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 259). Oznacza to, że art. 21 ustawy zasadniczej może być powoływany w sprawach skargowych wyłącznie jako tzw. wzorzec związkowy – przede wszystkim do art. 64 Konstytucji (zob. L. Garlicki, uwaga 18 *in medio* do art. 21 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999-2007).

W związku z powyższym – w zakresie badania zgodności art. 44, art. 45 i art. 46 prawa spółdzielczego z art. 21 Konstytucji – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.4. Wywodzona z art. 32 ust. 2 Konstytucji zasada niedyskryminacji nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego. Zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza ona identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek. Prawo do równego traktowania i niedyskryminacji funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym; odniesione musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Konstytucja nie formułuje założenia równości i zakazu dyskryminacji w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. W postanowieniu pełnego składu z 24 października 2001 r. o sygn. SK 10/01 Trybunał Konstytucyjny, uznając prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki, podkreślił, że „ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (»metaprawa«), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi

normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Oznacza to, że art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego powinien być odnoszony – jako tzw. wzorzec związkowy – do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa lub wolności jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. Tym samym w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną dopuszczalność czynienia z konstytucyjnej zasady równości wzorca kontroli kwestionowanych przepisów byłaby możliwa wyłącznie w sytuacji doprecyzowania przez skarżącego, w zakresie jakiego konstytucyjnego prawa lub wolności upatruje on naruszenie zasady równości wobec prawa oraz niedyskryminacji. Brak takiego odniesienia wyłącza zaś możliwość oparcia skargi konstytucyjnej samoistnie na zarzucie naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

W związku z powyższym – w zakresie badania zgodności § 73 ust. 1 statutu z art. 32 ust. 2 Konstytucji – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.5. Artykuł 79 Konstytucji dotyczy instytucji skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego, określając jej zakres podmiotowy i przedmiotowy (ust. 1) oraz wskazując, w jakim przypadku jednostka jest pozbawiona prawa do skorzystania z tego środka prawnego (ust. 2). Oczywiście bezzasadne i całkowicie niezrozumiałe jest zatem powołanie przez skarżącą tego przepisu ustawy zasadniczej jako wzorca kontroli.

W związku z powyższym – w zakresie badania zgodności art. 44, art. 45 i art. 46 prawa spółdzielczego z art. 79 Konstytucji – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK.

4. Następnie Trybunał odniósł się do zarzutu naruszenia art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji przez art. 44, art. 45 i art. 46 prawa spółdzielczego.

4.1. W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżąca zarzuciła, że kwestionowane przepisy prawa spółdzielczego uniemożliwiają wniesienie do sądu powództwa o uchylenie uchwały rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej w sprawie planu finansowego.

4.2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że jedną z podstawowych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej – zwłaszcza w odniesieniu do powołanych przez skarżącego wzorców kontroli – jest wymóg uczynienia jej przedmiotem takich przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, które były podstawą orzeczenia, w związku z którym wniesiono skargę. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, w procedurze inicjowanej skargą konstytucyjną przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego może być bowiem jedynie norma, na podstawie której wydane zostało orzeczenie lub decyzja naruszająca konstytucyjne prawa lub wolności (zob. np. postanowienia TK z: 13 listopada 2007 r., SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 18 kwietnia 2005 r., Ts 176/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 134 oraz 5 stycznia 2001 r., Ts 83/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 91). Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje możliwości kwestionowania każdego przepisu kształtującego sytuację prawną skarżącego, ale jedynie takiego, który stanowił podstawę normatywną orzeczenia. Skarga konstytucyjna nie może zmierzać do inicjowania postępowania o charakterze abstrakcyjnym (zob. postanowienie TK z 6 lipca 2005 r., SK 25/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 83). Innymi słowy: aby uznać skargę konstytucyjną za dopuszczalną, musi występować ścisła relacja (związek) pomiędzy treścią orzeczenia, zaskarżonym przepisem aktu normatywnego a postawionym zarzutem niezgodności tego przepisu z określoną normą konstytucyjną.

4.3. Kwestionowane przepisy prawa spółdzielczego nie odnoszą się do kwestii zaskarżalności uchwał rady nadzorczej spółdzielni (a tym bardziej nie regulują, w jakich sytuacjach można wytoczyć powództwo o uchylenie uchwał tego organu, a w jakich – powództwo o stwierdzenie ich nieważności lub nieistnienia), lecz dotyczą jedynie zadań (art. 44), składu i kadencji (art. 45) oraz zakresu działań rady nadzorczej spółdzielni (art. 46). Co istotne, nie były one powołane przez orzekające w sprawie skarżącej sądy obu instancji jako podstawa wydanych orzeczeń. W obu niekorzystnych dla skarżącej wyrokach wskazano bowiem, że możliwość wytoczenia powództwa o uchylenie uchwały rady nadzorczej wynika jedynie z art. 198 § 2 prawa spółdzielczego, tj. w sprawach dotyczących wykreślenia lub wykluczenia członka ze spółdzielni na podstawie uchwały rady nadzorczej spółdzielni; jednocześnie wskazano, że członek spółdzielni może kwestionować uchwały rady nadzorczej w trybie powództwa z art. 189 k.p.c., w którym może domagać się uznania przez sąd nieważności lub nieistnienia tych uchwał.



4.4. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 44, art. 45 i art. 46 prawa spółdzielczego nie stanowiły podstawy wydanych w sprawie skarżącej wyroków Sądu Okręgowego w Krakowie z 6 września 2012 r. oraz Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 8 lutego 2013 r. Tym samym analizowana skarga konstytucyjna – w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów prawa spółdzielczego z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji – nie spełnia przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

4.5. W związku z powyższym – w zakresie badania zgodności art. 44, art. 45 i art. 46 prawa spółdzielczego z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

4.6. Jedynie na marginesie Trybunał zwraca uwagę na to, że *de lege lata* członkowie spółdzielni mieszkaniowych nie są pozbawieni ochrony sądowej w razie naruszenia – ich zdaniem – prawa przez organy spółdzielni. Niezależnie bowiem od przypadków wyraźnie przewidzianych przez prawo spółdzielcze lub ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222, ze zm.) każdy członek spółdzielni mieszkaniowej ma prawo do zaskarżenia do sądu powszechnego uchwał organów spółdzielni (w tym uchwał rady nadzorczej) na zasadach ogólnych, tj. w trybie powództwa o ustalenie (art. 189 k.p.c.), w którym może sformułować zarzut sprzeczności z prawem tych uchwał oraz wnosić o uznanie ich przez sąd za nieważne albo za nieistniejące. Tym samym nie można tu mówić, że obowiązujący stan prawny narusza art. 77 ust. 2 Konstytucji.

5. Niezależnie od ustaleń poczynionych w punktach 3.1, 3.2 i 3.4 niniejszego uzasadnienia Trybunał wskazuje również, że badanie konstytucyjności § 73 ust. 1 statutu nie podlega kognicji polskiego sądu konstytucyjnego. Statut spółdzielni mieszkaniowej nie posiada bowiem charakteru publicznoprawnego, zaś jego moc wiążąca dla członków spółdzielni wynika z autonomii woli stron podejmujących taki akt. Postanowienia statutu spółdzielni odnośnie do ich zgodności z prawem powszechnie obowiązującym mogą być natomiast kwestionowane w przewidzianej do tego procedurze przed sądami powszechnymi (zob. postanowienie TK z 20 lutego 2001 r., Ts 5/01, OTK ZU nr 3/2001, poz. 78).

W związku z powyższym – w zakresie badania konstytucyjności § 73 ust. 1 statutu – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

Jednocześnie – abstrahując od powyższego – należy zwrócić uwagę na to, że § 73 ust. 1 statutu nie był podstawą wydanych wobec skarżącej orzeczeń sądowych, a przez to – nawet gdyby mógł być przedmiotem kontroli w sprawach skargowych – nie spełnia przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

6. Przeciwno nadaniu dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej przemawia także niewykonanie przez skarżącą art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. W uzasadnieniu skargi zamiast argumentów na poparcie postawionych w *petitum* skargi zarzutów niekonstytucyjności wobec zaskarżonych przepisów, skarżąca przedstawiła bowiem krytykę polityki organizacyjno-finansowej organów spółdzielni mieszkaniowej, której jest ona członkiem.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polegać musi nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również na precyzyjnym przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę. Powinna temu towarzyszyć – stosownie do art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK – szczegółowa i precyzyjna argumentacja uprawdopodobniająca stawiane zarzuty. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który – zgodnie z art. 66 ustawy o TK – orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej (por. postanowienie TK z 14 stycznia 2009 r., Ts 21/07, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 91). W konsekwencji niedopuszczalne jest samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (por. postanowienie TK z 4 lutego 2009 r., Ts 256/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 138).

Wziąwszy pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 128

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 20 kwietnia 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 250/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodnicząca  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca  
Andrzej Rzepliński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej D.W.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez radcę prawnego i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 9 września 2013 r. (data nadania) D.W. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność: (1) art. 44, art. 45 oraz art. 46 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze) z art. 21, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 79 Konstytucji; (2) § 73 ust. 1 Statutu Spółdzielni Mieszkaniowej „Ruczaj-Zaborze” w Krakowie, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały nr 1/2011 Walnego Zgromadzenia Spółdzielni Mieszkaniowej „Ruczaj-Zaborze” w Krakowie z dnia 31 marca 2011 r. (niepubl.; dalej: statut), z art. 2, art. 8 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca – poza sformułowaniem zarzutu niezgodności z Konstytucją zaskarżonych art. 44, art. 45 i art. 46 prawa spółdzielczego oraz § 73 ust. 1 statutu – przedstawiła wywód na temat – jej zdaniem – nieprawidłowej polityki finansowej i organizacyjnej organów spółdzielni mieszkaniowej, której jest członkiem.

2. Postanowieniem z 30 kwietnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

2.1. Rozpoznanie zarzutu niezgodności art. 44, art. 45 oraz art. 46 prawa spółdzielczego z art. 21 Konstytucji, a także zarzutu niezgodności § 73 ust. 1 statutu z art. 2, art. 8 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji Trybunał uznał – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – za niedopuszczalne.

Odnosnie do art. 2 Konstytucji Trybunał przypomniał, że przepis ten zasadniczo nie może być samoistną podstawą kontroli w trybie skargowym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60), gdyż wyznacza jedynie standard kreowania wolności i praw przez ustawodawcę, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. np. wyroki TK z: 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 oraz 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że o dopuszczalności stosowania art. 2 Konstytucji jako samoistnej podstawy indywidualnej kontroli konstytucyjności prawa nie przesądza okoliczność, że przepis ten może być samodzielną podstawą orzeczenia wydawanego w ramach kontroli generalnej (abstrakcyjnej). W tym drugim przypadku ocena ta nie jest bowiem uwarunkowana istnieniem praw podmiotowych konkretnego podmiotu, naruszonych w wyniku zastosowania niekonstytucyjnego przepisu przez organ władzy publicznej (zob. np. postanowienie TK z 25 marca 2009 r., Ts 75/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 126).

Artykuł 8 Konstytucji – jak przypomniał Trybunał – jest z kolei przepisem o charakterze ustrojowym i nie wynikają z niego prawa lub wolności jednostki, a tym samym nie można go uznać za właściwy wzorzec w sprawie inicjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 23 stycznia 2008 r., SK 65/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 11).

Odnosnie do art. 21 Konstytucji Trybunał zauważył, że jego treść sama przez się nie formułuje jeszcze praw lub wolności i jest konkretyzowana przez art. 64 ustawy zasadniczej (zob. postanowienia TK z: 16 października 2006 r., Ts 132/06, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 11 oraz 29 czerwca 2011 r., Ts 214/10, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 259). Oznacza to, że art. 21 ustawy zasadniczej może być przywoływany w sprawach skargowych wyłącznie jako tzw. wzorzec związkowy – przede wszystkim do art. 64 Konstytucji (zob. L. Garlicki, uwaga 18 *in medio* do art. 21 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999-2007).

W odniesieniu do art. 32 ust. 2 Konstytucji Trybunał podkreślił, że wywodzona z tego przepisu zasada niedyskryminacji nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego. Zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza ona identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek. Prawo do równego traktowania i niedyskryminacji funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym; musi być odniesione do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Konstytucja nie formułuje założenia równości i zakazu dyskryminacji w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. W postanowieniu pełnego składu z 24 października 2001 r. o sygn. SK 10/01 Trybunał Konstytucyjny, uznawszy prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki, podkreślił, że „ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (»metaprawa«), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Oznacza to, że art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego powinien być odnoszony – jako tzw. wzorzec związkowy – do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa lub wolności jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. Tym samym w sprawach inicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej uczynienie z konstytucyjnej zasady równości wzorca kontroli kwestionowanych przepisów byłoby możliwe wyłącznie wtedy, gdyby skarżący doprecyzował, w zakresie jakiego konstytucyjnego prawa lub wolności upatruje naruszenie zasady równości wobec prawa oraz niedyskryminacji. Brak takiego odniesienia wyłącza zaś możliwość oparcia skargi konstytucyjnej samoistnie na zarzucie naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

2.2. Zarzut niezgodności art. 44, art. 45 oraz art. 46 prawa spółdzielczego z art. 79 Konstytucji Trybunał uznał – na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – za oczywiście bezzasadny, gdyż wskazany przepis ustawy zasadniczej dotyczy instytucji skargi konstytucyjnej – określa jej zakres podmiotowy i przedmiotowy (ust. 1) oraz wskazuje, w jakim przypadku jednostka jest pozbawiona prawa do skorzystania z tego środka prawnego (ust. 2).

2.3. Rozpoznanie zarzutu niezgodności art. 44, art. 45 oraz art. 46 prawa spółdzielczego z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Trybunał uznał – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – za niedopuszczalne, gdyż kwestionowane przepisy prawa spółdzielczego nie dotyczą kwestii zaskarżalności uchwał rady nadzorczej spółdzielni (a tym bardziej nie regulują tego, w jakich sytuacjach można wytoczyć powództwo o uchylenie uchwał tego organu, a w jakich – powództwo o stwierdzenie ich nieważności lub nieistnienia), lecz jedynie zadań (art. 44), składu i kadencji (art. 45) oraz zakresu działań rady nadzorczej spółdzielni (art. 46). Co istotne, nie były one wskazane przez orzekające w sprawie skarżącej sądy obu instancji jako podstawa wydanych orzeczeń. W obu niekorzystnych dla skarżącej wyrokach Sądu Okręgowego w Krakowie z 6 września 2012 r. oraz Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 8 lutego 2013 r., wskazano bowiem, że wytoczenie powództwa o uchylenie uchwały rady nadzorczej jest możliwe jedynie na podstawie art. 198 § 2 prawa spółdzielczego, tj. w sprawach dotyczących wykreślenia lub wykluczenia członka ze spółdzielni na podstawie uchwały rady nadzorczej spółdzielni. Jednocześnie wskazano, że członek spółdzielni może kwestionować uchwały rady nadzorczej w trybie powództwa, o którym mowa w art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), w którym może się domagać uznania przez sąd nieważności lub nieistnienia tych uchwał. Tym samym analizowana skarga konstytucyjna – jak stwierdził Trybunał – w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów prawa spółdzielczego z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji nie spełniała przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.4. Trybunał wskazał również, że badanie konstytucyjności § 73 ust. 1 statutu nie podlega kognicji polskiego sądu konstytucyjnego. Statut spółdzielni mieszkaniowej nie ma bowiem charakteru publicznoprawnego, a jego moc wiążąca dla członków spółdzielni wynika z autonomii woli stron podejmujących taki akt. Postanowienia

statutu spółdzielni dotyczące ich zgodności z prawem powszechnie obowiązującym mogą być natomiast kwestionowane w przewidzianej do tego procedurze przed sądami powszechnymi (zob. postanowienie TK z 20 lutego 2001 r., Ts 5/01, OTK ZU nr 3/2001, poz. 78). W związku z powyższym – w zakresie badania konstytucyjności § 73 ust. 1 statutu – Trybunał odmówił nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK). Jednocześnie – abstrahując od powyższego – Trybunał zauważył, że § 73 ust. 1 statutu nie był podstawą orzeczeń sądowych wydanych wobec skarżącej, a przez to – nawet gdyby mógł być przedmiotem kontroli w sprawach skargowych – nie spełnia przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.5. Przeciwno nadaniu dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej przemawiało także to, że skarżąca nie wykonała obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. W uzasadnieniu skargi, zamiast argumentów na poparcie postawionych w jej *petitum* skargi zarzutów niekonstytucyjności wobec zaskarżonych przepisów, skarżąca przedstawiła bowiem krytykę polityki organizacyjno-finansowej organów spółdzielni mieszkaniowej, której jest członkiem.

2.6. Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 19 maja 2014 r.

3. W piśmie procesowym sporządzonym przez radcę prawnego i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 26 maja 2014 r. (data prezentaty) skarżąca złożyła zażalenie na postanowienie z 30 kwietnia 2014 r., wnosząc o „uchylenie w całości treści postanowienia”.

W uzasadnieniu zażalenia skarżąca podniosła, że zaskarżone postanowienie „jest rażąco krzywdzące Stronę Skarżącą, gdyż nie daje żadnej szansy na obronę podstawowych praw wolnościowych”. Ponadto skarżąca przedstawiła charakterystykę postanowień art. 2, art. 8, art. 9, art. 21, art. 32, art. 64, art. 77, art. 78, art. 83 i art. 87 Konstytucji. Stwierdziła także, że § 73 ust. 1 statutu może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, gdyż jest przepisem prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 ustawy zasadniczej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 36 ust. 6 i 7 w związku z art. 49 ustawy o TK). Na etapie rozpatrzenia zażalenia Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim bada, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że odniesienie się do treści zażalenia musi zostać poprzedzone uwagami natury ogólnej, dotyczącymi zasady skargowości obowiązującej w postępowaniu przed polskim sądem konstytucyjnym. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Zasada ta wymaga, aby sam skarżący określił akt normatywny lub jego część, które są przedmiotem postępowania. Trybunał nie może z urzędu rozszerzyć tak wskazanego zakresu przedmiotowego kontroli. Istotne jest przy tym, że niemożność działania Trybunału *ex officio* zachowuje aktualność we wszystkich stadiach postępowania przed tym organem. Należy zatem przyjąć, że podmiot składający zażalenie na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu sam określa granice, w ramach których sprawa podlega rozpoznaniu.

Niezwykle istotna jest przy tym funkcja, jaką pełni ten środek odwoławczy. Jak wynika z treści art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK, na postanowienie w sprawie nienadania skardze dalszego biegu skarżącemu przysługuje zażalenie do Trybunału w terminie siedmiu dni od daty doręczenia tego postanowienia. Przedmiotem zażalenia jest wydane w ramach wstępnej kontroli postanowienie dotyczące oceny strony formalnej skargi. Ponieważ w przepisie tym stanowi się o postanowieniu w sprawie nienadania dalszego biegu skardze, więc należy uznać, że zażalenie może odnosić się jedynie do przedstawionych przez Trybunał Konstytucyjny argumentów przemawiających za negatywną oceną strony formalnej skargi. Brak takiego odniesienia jest każdorazowo oceniany jako niepodważenie zasadności argumentacji zawartej w zaskarżonym postanowieniu i skutkuje nieuwzględnieniem zażalenia (zob. np. postanowienie TK z 31 października 2011 r., Ts 306/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 381).

3. Przystępując do oceny wniesionego przez skarżącą środka odwoławczego, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżąca nie przedstawiła argumentów podważających stanowisko wyrażone w uzasadnieniu postanowienia z 30 kwietnia 2014 r., które przemawiałyby za uwzględnieniem zażalenia i przekazaniem skargi do merytorycznego rozpoznania. Zreferowała jedynie treść art. 2, art. 8, art. 21, art. 32, art. 77 i art. 78 Konstytucji (uczynionych przez nią wzorcami w rozpatrywanej sprawie) oraz art. 9, art. 64, art. 83 i art. 87 ustawy zasadniczej (niewskazanych przez nią w skardze jako wzorce kontroli). Ponadto ograniczyła się do stwierdzenia, że § 73 ust. 1 statutu, jako – jej zdaniem – przepis prawa miejscowego podlega kognicji polskiego sądu konstytucyjnego. Tym samym, wobec faktycznego braku odniesienia się przez skarżącą do podstaw odmowy nadania skardze dalszego biegu, Trybunał w obecnym składzie – zważywszy na dyspozycję wynikającą z art. 66 ustawy o TK – ograniczył się do jednoznacznego ich zaaprobowania (zob. np. postanowienie TK z 30 września 2008 r., Ts 108/07, OTK ZU nr 5/B/2008, poz. 206).

3.1. Odnośnie do art. 2, art. 8, art. 21 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji Trybunał zwraca uwagę na to, że – zgodnie ze specyfiką instytucji skargi konstytucyjnej w prawie polskim, przyjętą przez ustrojodawcę w art. 79 ust. 1 Konstytucji – podstawą tego środka prawnego może być wyłącznie naruszenie przez akt normatywny tych przepisów Konstytucji, z których wynikają prawa lub wolności albo obowiązki jednostki. Oznacza to, że w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną (w przeciwieństwie do spraw inicjowanych wnioskami abstrakcyjnymi lub pytaniami prawnymi) wzorcami kontroli nie mogą być wszystkie przepisy ustawy zasadniczej, lecz wyłącznie te, które samoistnie statują konstytucyjne prawa podmiotowe. Tym samym w zaskarżonym postanowieniu Trybunał prawidłowo stwierdził, że niedopuszczalne było badanie zgodności art. 44, art. 45 i art. 46 prawa spółdzielczego z art. 21 Konstytucji, a także § 73 ust. 1 statutu z art. 2, art. 8 i art. 32 ust. 2 Konstytucji.

3.2. W odniesieniu do art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji należy zauważyć, że sformułowany na ich podstawie zarzut naruszenia prawa do sądu przez art. 44, art. 45 i art. 46 prawa spółdzielczego nie mógł zostać merytorycznie rozpoznany przez Trybunał, gdyż – jak prawidłowo stwierdzono w zaskarżonym postanowieniu – kwestionowane przez skarżącą przepisy ustawy dotyczą jedynie zadań, składu i kadencji oraz zakresu działalności rady nadzorczej spółdzielni, a nie do kwestii zaskarżalności uchwał rady nadzorczej spółdzielni. Nie były też one podstawą wydanych wobec skarżącej orzeczeń sądów *meriti*. Z tego powodu niedopuszczalne było badanie zgodności zaskarżonych przepisów prawa spółdzielczego ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, gdyż nie zachodziła relacja pomiędzy przedmiotem zaskarżenia, orzeczeniem, z którego wydaniem skarżąca łączyła prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej, postawionym zarzutem a wzorcami kontroli.

3.3. Przywołanie przez skarżącą w zażaleniu art. 9, art. 64, art. 83 i art. 87 Konstytucji Trybunał uznaje za *sui generis* modyfikację (rozszerzenie) wzorców kontroli, która w niniejszej sprawie jest niedopuszczalna i w związku z tym nie podlega rozpoznaniu. Określony w art. 46 ust. 1 ustawy o TK trzymiesięczny termin do złożenia skargi konstytucyjnej ma bowiem charakter terminu zawitego do sformułowania wszystkich tych elementów skargi konstytucyjnej, które w myśl art. 47 ust. 1 ustawy o TK stanowią jej niezbędną treść. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał jest związany granicami skargi konstytucyjnej, nie może więc rozpatrywać merytorycznie zarzutów sformułowanych po upływie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu ostatecznego rozstrzygnięcia uprawniającego do wniesienia skargi (zob. np. wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163 oraz postanowienia TK z: 22 stycznia 2002 r., Ts 139/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 107 i 15 stycznia 2009 r., Ts 99/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 130). Modyfikacja wzorców kontroli w skardze konstytucyjnej nie ma także wpływu na postępowanie zażaleniove, którego przedmiotem jest zasadność odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu (zob. np. postanowienie TK z 11 stycznia 2012 r., Ts 72/11, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 129).

Niezależnie od powyższego Trybunał podkreśla, że art. 9 i art. 87 Konstytucji nie kreują żadnych konstytucyjnych praw podmiotowych jednostki, gdyż mają charakter ustrojowy i dotyczą – odpowiednio – przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego oraz katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w państwie. Z tego też powodu nie mogą być przywoływane jako wzorce kontroli w sprawach inicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej.

3.4. Trybunał stwierdza także, że stanowisko skarżącej, zgodnie z którym statut spółdzielni jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji, jest oczywiście bezzasadne i wynika z rażącej nieznamomości przepisów prawa przez jej profesjonalnego pełnomocnika.

Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy zasadniczej akty prawa miejscowego są wydawane wyłącznie przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach

upoważnień zawartych w ustawie; akty te obowiązują na obszarze działania tych organów. Z kolei statut spółdzielni uchwalany jest w przepisany trybie przez członków-założycieli spółdzielni albo walne zgromadzenie członków spółdzielni (w obu przypadkach: podmioty prywatne) i ma przez to charakter prywatnoprawny i wewnętrzny, gdyż dotyczy wyłącznie członków spółdzielni na zasadzie ich autonomii woli. Tym samym nie można mu przypisać waloru aktu normatywnego, którego kontrola mogłaby zostać przeprowadzona na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Z tego względu w zaskarżonym postanowieniu Trybunał prawidłowo stwierdził, że niedopuszczalne było badanie konstytucyjności § 73 ust. 2 statutu.

Z wyżej przedstawionych powodów – na podstawie art. 36 ust. 7 w związku z art. 49 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić zażalenia.

## 129

### **POSTANOWIENIE** z dnia 1 października 2014 r. **Sygn. akt Ts 255/13**

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

Marek Zubik,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Sz.R. w sprawie zgodności: art. 65 ust. 2 i 4, art. 72 oraz art. 73 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 711, ze zm.) z art. 2, art. 24, art. 32 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 11 września 2013 r. (data prezentaty), Sz.R. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność art. 65 ust. 2 i 4, art. 72 oraz art. 73 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 711, ze zm.; dalej: ustawa z 2006 r.) – „w zakresie, w jakim przepisy te nie określają następstwa prawnego Wojskowych Służb Informacyjnych [dalej: WSI] i naruszają prawa pracownicze pracowników tych służb” – z art. 2, art. 24, art. 32 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą:

2.1. W pozwie z 18 czerwca 2009 r. skarżący domagał się: ustalenia stosunku pracy ze stroną pozwaną – Służbą Kontrwywiadu Wojskowego (dalej: SKW) – po 30 września 2006 r.; zasądzenia wynagrodzenia za okres wypowiedzenia w kwocie 3 975,00 zł netto; zasądzenia nagrody rocznej; zasądzenia odprawy pieniężnej z uwagi na ustanie stosunku pracy z przyczyn nietyczących pracownika w kwocie 3 975,00 zł netto; zasądzenia odszkodowania za niezgodne z prawem wygaśnięcie umowy o pracę w kwocie 11 640,00 zł brutto – ze względu na brak oświadczenia na piśmie ze strony pracodawcy w przedmiocie ustania stosunku pracy; sprostowania świadectwa pracy w zakresie zajmowanych stanowisk; zasądzenia odszkodowania za wydanie niewłaściwego

świadczenia pracy w kwocie 38 425,00 zł, gdyż w ocenie skarżącego ze świadczenia pracy wynikało, że nie został on pozytywnie zweryfikowany, co spowodowało trudności w znalezieniu pracy.

Pozwana SKW wniosła o oddalenie powództwa w całości, argumentując, że nie jest następcą prawnym WSI w odniesieniu do stosunków pracy.

2.2. Wyrokiem z 10 czerwca 2010 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie umorzył postępowanie w zakresie roszczeń o przywrócenie do pracy i wypłatę nagrody rocznej, a w pozostałym zakresie oddalił powództwo. Od powyższego orzeczenia skarżący wniósł apelację, którą Sąd Okręgowy w Warszawie – ze względów proceduralnych – uwzględnił oraz uchylił zaskarżony wyrok i zniósł postępowanie w sprawie od 10 czerwca 2010 r., tj. od ostatniej rozprawy przed sądem pierwszej instancji, przekazując temu sądowi sprawę do ponownego rozpoznania.

2.3. Wyrokiem z 27 kwietnia 2011 r. (sygn. akt VIII P 9/11) Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie umorzył postępowanie w zakresie roszczenia o nagrodę roczną, a w pozostałym zakresie oddalił powództwo. Apelacja skarżącego od tego orzeczenia została oddalona przez Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 7 maja 2013 r. (sygn. akt XXI Pa 198/12).

W ocenie sądów pracy obu instancji SKW nie stanowi następcy prawnego WSI, zniesionych 30 września 2006 r., na mocy art. 3 w związku z art. 57 ustawy z 2006 r.; z tego też powodu roszczenia skarżącego, zawarte w powództwie z 18 czerwca 2009 r., były niezasadne. Ponadto likwidacja WSI i związane z tym wygaśnięcie stosunku pracy skarżącego były zgodne z prawem.

3. Zdaniem skarżącego kwestionowane przepisy są niezgodne z zasadą ochrony pracy (art. 24 Konstytucji) oraz wolnością wyboru i wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji) w powiązaniu z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i równości (art. 32 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy odpowiada ona określonym prawem wymogom, a także czy postępowanie wszczęte na skutek wniesienia skargi podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Procedura ta umożliwia, już w początkowej fazie postępowania, wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Przedmiotem analizowanej skargi konstytucyjnej skarżący uczynił art. 65 ust. 2 i 4, art. 72 oraz art. 73 ustawy z 2006 r. Przepisy te stanowią odpowiednio: „Żołnierzy WSI, którzy nie złożyli wniosku, o którym mowa w ust. 1, albo nie zostali wyznaczeni na stanowiska służbowe w SKW albo SWW, mianowani na funkcjonariuszy SKW albo SWW oraz zatrudnieni w SKW albo SWW, zwalnia się z zajmowanych stanowisk służbowych i wyznacza na inne stanowisko służbowe, przenosi do rezerwy kadrowej albo wypowiada stosunek służbowy zawodowej służby wojskowej” (art. 65 ust. 2); „Stosunki pracy z pracownikami WSI, którzy nie złożyli wniosku, o którym mowa w ust. 1, albo nie zostali mianowani na funkcjonariuszy ani zatrudnieni w SKW albo SWW, wygasają z dniem zniesienia WSI” (art. 65 ust. 4); „1. Należności i zobowiązania WSI stają się należnościami i zobowiązaniami SKW lub SWW, odpowiednio do ich zakresu działania. 2. Minister Obrony Narodowej określi zakres praw i obowiązków wynikających z umów i porozumień zawartych przez lub na rzecz WSI, które zostaną przejęte przez SKW albo SWW, odpowiednio do ich zakresu działania. 3. Szef SKW oraz Szef SWW, każdy w zakresie swojego działania, powiadomi strony umów i porozumień, o których mowa w ust. 2, o wstąpieniu odpowiednio SKW albo SWW w miejsce WSI” (art. 72); „Postępowania i czynności wszczęte w WSI i niezakończone do dnia likwidacji WSI, dotyczące spraw, które przeszły do właściwości SKW albo SWW, toczą się nadal według przepisów dotychczasowych, odpowiednio w SKW albo SWW” (art. 73).

3. W pierwszej kolejności konieczne było zbadanie, czy analizowana skarga konstytucyjna nie jest w istocie tzw. skargą na stosowanie prawa.

3.1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie

zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Przyjęty model skargi konstytucyjnej oznacza, że zwraca się ona wyłącznie przeciwko ustawie lub innemu aktowi normatywnemu naruszającemu konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Skarżący nie może więc kwestionować ostatecznego orzeczenia sądu czy decyzji organu administracji publicznej. Skarga konstytucyjna ani wprost, ani pośrednio nie jest zatem nadzwyczajnym środkiem kontroli ostatecznych orzeczeń sądowych czy też ostatecznych rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Skarga konstytucyjna jest bowiem „zawsze »skargą na przepis«, a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli to prowadziłoby do niekonstytucyjnego skutku. Kontrola stosowania prawa przez sądy – choćby nawet błędnego – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131).

3.2. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji podmiot uprawniony do wniesienia skargi konstytucyjnej może ją złożyć dopiero wtedy, gdy sąd lub organ administracji publicznej orzeknie ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarżący nie może kwestionować konstytucyjności aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji. Istnieje nie tylko konieczność wyczerpania wszystkich przysługujących skarżącemu środków ochrony prawnej, przede wszystkim przewidzianego toku instancyjnego, ale także konieczność istnienia osobistego (subiektywnego) i aktualnego interesu prawnego skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi konstytucyjnej.

3.3. Skarżący w *petitum* skargi wprowadził zakwestionował zgodność art. 65 ust. 2 i 4, art. 72 oraz art. 73 ustawy z 2006 r. z art. 2, art. 24, art. 32 i art. 65 ust. 1 Konstytucji, niemniej jednak uzasadnienie wniesionego środka prawnego nosi wszelkie cechy tzw. skargi na stosowanie prawa. Skarżący zarzucił bowiem, że w związku z likwidacją WSI w sposób nieprawidłowy i przewlekły prowadzono wobec niego postępowanie weryfikacyjne oraz wydano mu nieprawidłowe świadectwo pracy, a SKW nie reagowała na jego wnioski o sprostowanie treści tego świadectwa. Ponadto, rozpoznające sprawę skarżącego sądy pracy zajmowały rozbieżne stanowiska odnośnie do obliczania terminu do wniesienia powództwa w sprawie sprostowania świadectwa pracy.

Trybunał stwierdza zatem, że argumentacja skarżącego (podnoszone nieprawidłowości) – pod pretekstem kontroli przepisów ustawy z 2006 r. – odnosi się do jednostkowych aktów stosowania prawa, czyli działań faktycznych, których ocena przez polski sąd konstytucyjny – w myśl art. 79 ust. 1 w związku z art. 188 pkt 5 Konstytucji – jest niedopuszczalna.

3.4. W związku z powyższym – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej ze względu na niedopuszczalność orzekania.

4. Niezależnie od powyższego Trybunał zwraca uwagę także na inne podstawy odmowy nadania dalszego biegu rozpoznawanej skardze konstytucyjnej.

4.1. W *petitum* skargi skarżący jako wzorce kontroli wskazał art. 2, art. 24, art. 32 i art. 65 ust. 1 Konstytucji. Natomiast w uzasadnieniu sprecyzował, że zarzuca niezgodność kwestionowanych przepisów ustawy z 2006 r. z zasadą ochrony pracy (art. 24 Konstytucji) oraz wolnością wyboru i wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji) w powiązaniu z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i równości (art. 32 Konstytucji).

4.2. Odnośnie do zarzutu niezgodności art. 65 ust. 2 i 4, art. 72 oraz art. 73 ustawy z 2006 r. z art. 24 Konstytucji Trybunał stwierdza, że wskazany przepis ustawy zasadniczej ma charakter ustrojowy i nie wynikają z niego konstytucyjne prawa podmiotowe dla obywatela (zob. np. postanowienia TK z: 22 czerwca 1998 r., Ts 69/98, OTK ZU nr I/1999 – Supplement, poz. 60 oraz 24 kwietnia 2003 r. i 14 października 2003 r., Ts 144/02, OTK ZU nr 4/B/2003, poz. 216 i 217). Z tego też względu nie może stanowić wzorca kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną.

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej – w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 24 Konstytucji – ze względu na niedopuszczalność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).



4.3. Z kolei zarzut niezgodności art. 65 ust. 2 i 4, art. 72 oraz art. 73 ustawy z 2006 r. z art. 65 ust. 1 Konstytucji Trybunał uznaje za oczywiście bezzasadny.

Należy zauważyć, że art. 65 ust. 1 Konstytucji w zdaniu pierwszym zapewnia każdemu „(...) wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy”. W zdaniu drugim zaś dopuszcza możliwość stanowienia wyjątków od tej zasady, o ile zostaną określone w ustawie. Wolność pracy nie ma więc charakteru absolutnego, gdyż art. 65 ust. 1 zdanie drugie ustawy zasadniczej wyraźnie wskazuje, że ustawa może określić od niej wyjątki. Ustrojodawca zakłada zatem, że wolność pracy może podlegać ograniczeniom.

Zniesienie WSI z dniem 30 września 2006 r. na mocy art. 57 ustawy z 2006 r. oraz powołanie ustawą z 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 709, ze zm.) nowych wojskowych służb specjalnych, a także przyjęcie przez ustawodawcę, że SKW nie stanowi w sensie prawnym następcy (kontynuatora) WSI, lecz nową wojskową służbę specjalną, jest decyzją ustawodawcy, niepodlegającą – z punktu widzenia jej zasadności – kontroli sądu konstytucyjnego. Związane zaś ze zniesieniem WSI regulacje przejściowe ustawy z 2006 r., które dotyczą byłych żołnierzy oraz pracowników tejże służby (w tym – w zakresie, jakim wymagają od nich złożenia wniosków o wyznaczenie na stanowisko służbowe w SKW lub Służbie Wywiadu Wojskowego, mianowanie na funkcjonariuszy tych służb albo zatrudnienie w nich, a także w zakresie, w jakim przewidują weryfikację tych osób oraz zwolnienie ze służby w wyniku negatywnej weryfikacji bądź niezłożenia przez zainteresowanych wspomnianych oświadczeń), znajdują swoje umocowanie w art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

W związku z powyższym – na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

4.5. Stwierdzenie niedopuszczalności kontroli art. 65 ust. 2 i 4, art. 72 oraz art. 73 ustawy z 2006 r. z art. 24 oraz oczywistej bezzasadności zarzutu naruszenia art. 65 ust. 1 Konstytucji przekłada się w niniejszej sprawie na bezprzedmiotowość zarzutów naruszenia art. 2 oraz art. 32 Konstytucji. Artykuł 2 ustawy zasadniczej zasadniczo nie może bowiem stanowić samoistnej podstawy kontroli w trybie skargowym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 Konstytucji wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. np. wyroki TK z: 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 oraz 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Trybunał zwraca uwagę, że o dopuszczalności stosowania art. 2 Konstytucji jako samoistnej podstawy indywidualnej kontroli konstytucyjności prawa nie przesądza okoliczność, że przepis ten może być samodzielną podstawą orzeczenia wydawanego w ramach kontroli generalnej (abstrakcyjnej). W tym ostatnim przypadku ocena ta nie jest bowiem uwarunkowana istnieniem praw podmiotowych konkretnego podmiotu, naruszonych zastosowaniem przez organ władzy publicznej niekonstytucyjnego przepisu (zob. np. postanowienie TK z 25 marca 2009 r., Ts 75/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 126).

Z kolei wywodzona z art. 32 Konstytucji zasada równości nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego. Zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza ona identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek. Prawo do równego traktowania i zakaz dyskryminacji funkcjonują zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym; muszą być odniesione do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Konstytucja nie formułuje założenia równości i zakazu dyskryminacji w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. W postanowieniu pełnego składu z 24 października 2001 r. o sygn. SK 10/01 Trybunał Konstytucyjny, uznając prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki, podkreślił, że „ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (»metaprawa«), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Oznacza to, że art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego winien być odnoszony – jako tzw. wzorzec związkowy – do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa lub wolności jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. Tym samym w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną dopuszczalność czynienia z konstytucyjnej zasady równości wzorca kontroli kwestionowanych przepisów byłaby możliwa wyłącznie w sytuacji doprecyzowania przez skarżącego, w zakresie jakiego konstytucyjnego prawa lub wolności upatruje on naruszenie zasady równości wobec prawa oraz niedyskryminacji. Brak

takiego odniesienia wyłącza zaś możliwość oparcia skargi konstytucyjnej samoistnie na zarzucie naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

W związku z powyższym Trybunał odmówił nadania dalszego biegu analizowanej skardze – w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 i art. 32 Konstytucji – z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 130

### **POSTANOWIENIE** z dnia 8 kwietnia 2015 r. **Sygn. akt Ts 255/13**

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

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodnicząca  
Stanisław Biernat – sprawozdawca  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 października 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Sz.R.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 11 września 2013 r. (data prezentaty), Sz.R. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność art. 65 ust. 2 i 4, art. 72 oraz art. 73 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 711, ze zm.; dalej: ustawa z 2006 r.) – „w zakresie, w jakim przepisy te nie określają następstwa prawnego Wojskowych Służb Informacyjnych [dalej: WSI] i naruszają prawa pracownicze pracowników tych służb” – z art. 2, art. 24, art. 32 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego kwestionowane przepisy są niezgodne z zasadą ochrony pracy (art. 24 Konstytucji) oraz wolnością wyboru i wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji) w powiązaniu z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i równości (art. 32 Konstytucji).

2. Postanowieniem z 1 października 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

2.1. Zasadniczym powodem odmowy nadania skardze dalszego biegu – w oparciu o art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – była niedopuszczalność orzekania, spowodowana tym, że zarzuty skarżącego w istocie dotyczyły sfery stosowania prawa. W *petitum* skargi wprawdzie zakwestionowano zgodność art. 65 ust. 2 i 4, art. 72 oraz art. 73 ustawy z 2006 r. z art. 2, art. 24, art. 32 i art. 65 ust. 1 Konstytucji, niemniej jednak skarżący zarzucił, że w związku z likwidacją WSI w sposób nieprawidłowy i przewlekły prowadzono wobec niego postępowanie weryfikacyjne oraz wydano mu nieprawidłowe świadectwo pracy, a Służba Kontrwywiadu Wojskowego (dalej: SKW) nie reagowała na jego wnioski o sprostowanie treści tego świadectwa. Ponadto, rozpoznające sprawę skarżącego sądy pracy zajmowały rozbieżne stanowiska odnośnie do obliczania

terminu do wniesienia powództwa w sprawie sprostowania świadectwa pracy. W ocenie Trybunału argumentacja skarżącego (podnoszone nieprawidłowości) – pod pretekstem kontroli przepisów ustawy z 2006 r. – odnosiła się do jednostkowych aktów stosowania prawa, czyli działań faktycznych, których ocena przez polski sąd konstytucyjny – w myśl art. 79 ust. 1 w związku z art. 188 pkt 5 Konstytucji – jest niedopuszczalna.

2.2. Trybunał zwrócił uwagę na to, że w *petitum* skargi skarżący jako wzorce kontroli wskazał art. 2, art. 24, art. 32 i art. 65 ust. 1 Konstytucji, natomiast w jej uzasadnieniu sprecyzował, iż zarzuca niezgodność kwestionowanych przepisów ustawy z 2006 r. z zasadą ochrony pracy (art. 24 Konstytucji), wolnością wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji) w powiązaniu z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i równości (art. 32 Konstytucji).

2.3. Odnośnie do zarzutu niezgodności art. 65 ust. 2 i 4, art. 72 oraz art. 73 ustawy z 2006 r. z art. 24 Konstytucji Trybunał stwierdził, że wskazany przepis ustawy zasadniczej ma charakter ustrojowy i nie wynikają z niego konstytucyjne prawa podmiotowe dla obywatela (zob. np. postanowienia TK z: 22 czerwca 1998 r., Ts 69/98, OTK ZU nr I z 1999 r. – Suplement, poz. 60 oraz 24 kwietnia 2003 r. i 14 października 2003 r., Ts 144/02, OTK ZU nr 4/B/2003, poz. 216 i 217). Z tego też względu nie może stanowić wzorca kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną, co skutkowało odmową nadania dalszego biegu skardze w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

2.4. Z kolei zarzut niezgodności art. 65 ust. 2 i 4, art. 72 oraz art. 73 ustawy z 2006 r. z art. 65 ust. 1 Konstytucji Trybunał uznał za oczywiście bezzasadny. Zniesienie WSI z dniem 30 września 2006 r. na mocy art. 57 ustawy z 2006 r. oraz powołanie ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 709, ze zm.) nowych wojskowych służb specjalnych, a także przyjęcie przez ustawodawcę, że SKW nie stanowi w sensie prawnym następcy (kontynuatora) WSI, lecz nową wojskową służbę specjalną, jest decyzją ustawodawcy, niepodlegającą – z punktu widzenia jej zasadności – kontroli sądu konstytucyjnego. Związane zaś ze zniesieniem WSI regulacje przejściowe ustawy z 2006 r., które dotyczą byłych żołnierzy oraz pracowników tejże służby (w tym: w zakresie, w jakim wymagają od nich złożenia wniosków o wyznaczenie na stanowisko służbowe w SKW lub Służbie Wywiadu Wojskowego, mianowanie na funkcjonariuszy tych służb albo zatrudnienie w nich, a także w zakresie, w jakim przewidują weryfikację tych osób oraz zwolnienie ze służby w wyniku negatywnej weryfikacji bądź niezłożenia przez zainteresowanych wspomnianych oświadczeń), znajdują swoje umocowanie w art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

2.5. Stwierdzenie niedopuszczalności kontroli art. 65 ust. 2 i 4, art. 72 oraz art. 73 ustawy z 2006 r. z art. 24 Konstytucji oraz oczywistej bezzasadności zarzutu naruszenia art. 65 ust. 1 Konstytucji przekładało się na bezprzedmiotowość zarzutów naruszenia art. 2 oraz art. 32 Konstytucji (które nie mogą być samoistnymi wzorcami kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej) i w konsekwencji odmowę nadania dalszego biegu skardze – w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 i art. 32 Konstytucji – z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

2.6. Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 7 października 2014 r.

3. W piśmie procesowym sporządzonym przez adwokata i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 14 października 2014 r. (data nadania) skarżący wniósł zażalenie na postanowienie z 1 października 2014 r.

W uzasadnieniu zażalenia skarżący stwierdził, że nie kwestionował praktyki stosowania prawa w jego sprawie, lecz uczynione przedmiotem zaskarżenia przepisy ustawy z 2006 r. Jego zdaniem art. 65 ust. 2 i 4, art. 72 oraz art. 73 tej ustawy „naruszają prawa obywateli przewidziane przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej oraz wprowadzają ograniczenie bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa z powodu ingerencji w stosunki pracownicze, wynikające z zaskarżonych przepisów, które winno się dokonywać z poszanowaniem niezbędnych gwarancji bezpieczeństwa prawnego osób, których zaskarżone regulacje dotyczą oraz gwarancji, które wykluczają arbitralność decydentów i nadmierną dolegliwość ograniczeń”. Ponadto skarżący przytoczył kwestionowane regulacje, treść art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz zarzucił ustawie z 2006 r. niedookreślenie ram prawnych dla działania Komisji Weryfikacyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 36 ust. 6 i 7 w związku z art. 49 ustawy o TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada przede wszystkim, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Odniesienie się do treści zażalenia musi zostać poprzedzone uwagami natury ogólnej, dotyczącymi zasady skargowości obowiązującej w postępowaniu przed polskim sądem konstytucyjnym. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Zasada ta wymaga, aby sam skarżący określił akt normatywny lub jego część, które są przedmiotem postępowania. Trybunał nie może z urzędu rozszerzyć tak wskazanego przedmiotu kontroli. Istotne jest przy tym, że niemożność działania Trybunału *ex officio* zachowuje aktualność we wszystkich stadiach postępowania przed tym organem. Należy zatem przyjąć, że podmiot występujący z zażaleniem na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu sam określa granice, w ramach których sprawa podlega rozpoznaniu.

Niezwykle istotna jest przy tym funkcja, jaką pełni ten środek odwoławczy. Jak wynika z treści art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK, na postanowienie w sprawie nienadania skardze dalszego biegu skarżącemu przysługuje zażalenie do Trybunału w terminie siedmiu dni od daty doręczenia postanowienia. Przedmiotem zażalenia jest wydane w ramach wstępnej kontroli postanowienie dotyczące oceny strony formalnej skargi. Ze względu na to, że w przepisie tym stanowi się o postanowieniu w sprawie nienadania dalszego biegu skardze, należy uznać, że zażalenie może odnosić się jedynie do przedstawionych przez Trybunał Konstytucyjny argumentów przemawiających za negatywną oceną strony formalnej skargi. Brak takiego odniesienia musi zostać każdorazowo oceniony jako niepodważenie zasadności argumentacji zawartej w zaskarżonym postanowieniu i skutkować będzie nieuwzględnieniem zażalenia (por. np. postanowienie TK z 31 października 2011 r., Ts 306/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 381).

3. Przystępując do oceny wniesionego przez skarżącego środka odwoławczego, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżący w zażaleniu odniósł się jedynie do odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w części, w której uznano, iż zakwestionowano praktykę stosowania prawa wobec skarżącego. Nie zaskarżył natomiast podstawy odmowy odnośnie do badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 24 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji; za takowe nie można bowiem uznać jedynie sformułowania „z poczynionymi przez Trybunał Konstytucyjny ustaleniami i rozważaniami nie sposób się zgodzić” oraz zreferowania treści art. 2 i art. 32 Konstytucji, przytoczenia kwestionowanych przepisów ustawy z 2006 r. czy – wreszcie – zarzutu niedookreślenia przez ustawodawcę ram prawnych dla działania Komisji Weryfikacyjnej.

W związku z powyższym Trybunał – zgodnie z art. 66 ustawy o TK – rozpatrzył zażalenie skarżącego w zakresie, w jakim dotyczy ono stwierdzenia przez Trybunał, że analizowana skarga konstytucyjna była w istocie skargą na stosowanie prawa.

4. Trybunał przypomina, że skuteczne wszczęcie postępowania w sprawie hierarchicznej kontroli norm uzależnione jest przede wszystkim od właściwego sformułowania zarzutu, który ma zostać poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Nie chodzi przy tym wyłącznie o zaprezentowanie odpowiedniej argumentacji, mającej świadczyć o słuszności stanowiska skarżącego, ale o takie zidentyfikowanie problemu konstytucyjnego, które pozwoli Trybunałowi wypowiedzieć się merytorycznie na temat treściowej zgodności norm stanowiących przedmiot konkretnej skargi konstytucyjnej z powołanym w tej sprawie wzorcem kontroli.

4.1. Aby ocenić zasadność przedstawionych w analizowanej skardze konstytucyjnej zarzutów, należy przypomnieć zwięźle kontekst normatywny, w którym funkcjonują zaskarżone przepisy:

Ustawa z 2006 r. ureguje sprawy związane z utworzeniem SKW i Służby Wywiadu Wojskowego (dalej: SWW). Ustawa ta powierzyła pełnomocnikom do spraw organizacji SKW i SWW zadanie zorganizowania SKW oraz SWW przez wykonanie czynności niezbędnych do rozpoczęcia działalności przez te służby. W myśl przepisów ustawy z 2006 r. pełnomocnicy do spraw organizacji SKW oraz SWW wyznaczali żołnierzy zawodowych na stanowiska służbowe i mianowali funkcjonariuszy SKW i SWW po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego przewidzianego w ustawie z 2006 r., a ponadto zatrudniali pracowników tych służb. Jednocześnie ustawodawca wprowadził przepisy szczególne dotyczące wyznaczania na stanowiska służbowe, mianowania

i zatrudniania osób, które pełniły służbę w WSI lub były zatrudnione w WSI, a także byłych żołnierzy i byłych pracowników WSI lub wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu lub kontrwywiadu wojskowego. W terminie trzydziestu dni od dnia wejścia w życie ustawy osoby te mogły złożyć pełnomocnikom wnioski o wyznaczenie na stanowisko służbowe, mianowanie na funkcjonariuszy albo zatrudnienie w SKW lub SWW. W myśl przepisów ustawy z 2006 r. osoba składająca taki wniosek składa również oświadczenie, czy w okresie pełnienia służby albo zatrudnienia w WSI lub wojskowych jednostkach organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu wojskowego lub kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych (Dz. U. Nr 139, poz. 1326, ze zm.; dalej: ustawa o WSI) sama lub wspólnie i w porozumieniu z inną osobą nie dopuściła się czynów bliżej określonych w ustawie. Zainteresowana osoba składała mianowicie oświadczenie, czy: (1) wbrew przepisom ustawy ujawniła lub wykorzystwała informacje stanowiące tajemnicę państwową lub służbową; (2) wbrew przepisom ustawy lub ciążącemu na sobie obowiązкови ujawniła lub wykorzystwała informacje, uzyskane w wyniku wykonywanych przez WSI albo inne organy, służby lub instytucje państwowe czynności operacyjno-rozpoznawczych; (3) mając wiarygodną wiadomość o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego nie zawiadomiła niezwłocznie organu powołanego do ścigania przestępstw; (4) utrudniała lub udaremniała postępowanie karne, pomagając sprawcy przestępstwa, w tym przestępstwa skarbowego, uniknąć odpowiedzialności karnej; (5) stosowała przemoc wobec osoby lub groźbę bezprawną w celu zmuszenia innej osoby do określonego działania, zaniechania lub znoszenia; (6) wpływała w sposób bezprawny na rozstrzygnięcia, w tym decyzje administracyjne, oraz inne czynności urzędowe organów władzy publicznej, a także na zaniechanie ich podjęcia; (7) prowadziła tajną współpracę z przedsiębiorcą, nadawcą, redaktorem naczelnym, dziennikarzem lub podmiotem prowadzącym działalność wydawniczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; (8) tworzyła lub przekazywała fałszywe informacje lub podejmowała inne działania w celu: (a) skierowania przeciwko określonej osobie ścigania karnego o przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie, wykroczenie skarbowe lub przewinienie dyscyplinarne, (b) pomówienia określonej osoby, grupy osób, instytucji, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej o takie postępowanie lub właściwości, które mogą ją poniżyć w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności; (9) kierowała popełnieniem przez inną osobę czynu, o którym mowa w art. 67 ust. 1 pkt 1-6 i 8 ustawy z 2006 r., nakłaniała inną osobę do popełnienia takiego czynu, ułatwiła jego popełnienie lub, wykorzystując uzależnienie innej osoby od siebie, poleciła jej wykonanie takiego czynu; (10) osiągnęła korzyść majątkową lub osobistą z tytułu działań, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 1-9 ustawy z 2006 r.

Oświadczenie obejmowało również opisane działania, zaistniałe po zwolnieniu ze służby albo ustaniu zatrudnienia w WSI lub innych wojskowych jednostkach organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu wojskowego lub kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy o WSI, jeżeli pozostawały one w związku z tą służbą albo zatrudnieniem.

Wraz z wnioskiem o wyznaczenie na stanowisko służbowe, mianowanie na funkcjonariuszy albo zatrudnienie w SKW lub SWW zainteresowany składał jednocześnie oświadczenie, czy był lub jest członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego, członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółdzielni, członkiem zarządu fundacji prowadzącej działalność gospodarczą, czy posiada lub posiadał w spółkach prawa handlowego akcje lub udziały, prowadzi lub prowadził działalność gospodarczą na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami.

Stosowne oświadczenia dotyczące popełnienia wymienionych wyżej czynów, członkostwa w wymienionych organach spółek, spółdzielni i fundacji, posiadania akcji lub udziałów oraz prowadzenia działalności gospodarczej, mogli również złożyć żołnierze oraz pracownicy WSI, a także byli żołnierze oraz byli pracownicy WSI lub wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu wojskowego lub kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy o WSI nieubiegający się o wyznaczenie na stanowiska służbowe w SKW lub SWW, mianowanie na funkcjonariuszy albo zatrudnienie w SKW lub SWW.

Osoby, które w złożonych oświadczeniach lub wyjaśnieniach składanych przed Komisją Weryfikacyjną ujawniły występki popełnione podczas i w związku z pełnieniem służby lub zatrudnieniem w WSI albo wojskowych jednostkach organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu wojskowego lub kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy o WSI, nie podlegają karze za taki występki. Osoby, które ujawniły czyn popełniony podczas i w związku z pełnieniem służby lub zatrudnieniem w WSI albo wojskowych jednostkach organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu wojskowego lub kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy o WSI, nie podlegali odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Żołnierze WSI, którzy nie złożyli stosownego wniosku albo nie zostali wyznaczeni na stanowiska służbowe w SKW albo SWW, mianowani na funkcjonariuszy SKW albo SWW oraz zatrudnieni w SKW albo SWW, mieli zostać zwolnieni z zajmowanych stanowisk służbowych i wyznaczeni na inne stanowisko służbowe, przeniesieni

do rezerwy kadrowej albo należało im wypowiedzieć stosunek służbowy zawodowej służby wojskowej. Stosunki pracy z pracownikami WSI, którzy nie złożyli stosownego wniosku albo nie zostali mianowani na funkcjonariuszy ani zatrudnieni w SKW albo SWW, wygasły z dniem zniesienia WSI.

Pełnomocnicy do spraw organizacji SKW oraz SWW mogli wyznaczać na stanowiska, mianować bądź zatrudniać osoby, które pełniły służbę w WSI lub były zatrudnione w WSI, a także byłych żołnierzy i byłych pracowników WSI lub wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu lub kontrwywiadu wojskowego, po złożeniu przez nie stosownych oświadczeń oraz po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Weryfikacyjnej. Pełnomocnicy mogli ponadto zwrócić się o przekazanie złożonych oświadczeń oraz protokołów z czynności złożenia wyjaśnień.

4.2. Zarzut przedstawiony do oceny Trybunału Konstytucyjnego w rozpoznawanej sprawie odnosi się wyłącznie do sfery stosowania prawa. Skarżący identyfikuje stan naruszenia przysługujących mu wolności i praw (wywodzonych z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji – abstrahując od kwestii zasadności przywołania tych wzorców) z sytuacją, w jakiej się znalazł już po zniesieniu WSI oraz – stanowiących efekt tego zdarzenia – zachowania organów SKW wobec skarżącego (kwestie sprostowania świadectwa pracy oraz nieprzyjęcia do pracy w nowo powstałej służbie specjalnej), jak również rozstrzygnięć sądów pracy. Przytaczając okoliczności faktyczne stanowiące tło badanej sprawy, skarżący wyznacza określony kontekst ewentualnej kontroli konstytucyjności dokonywanej przez Trybunał. Poprzestaje jednak na opisanu swojej sytuacji związanej z procesem stosowania prawa bez określenia sposobu, w jaki przepisy, które uczynił przedmiotem skargi, miałyby powodować naruszenie przysługujących mu konstytucyjnych wolności i praw. Wynika stąd jednoznacznie, że skarżący nie wiąże sygnalizowanego przez siebie naruszenia z treścią przepisów, które miały wobec niego zastosowanie, a następnie zostały zakwestionowane w skardze konstytucyjnej, ale wyłącznie z opieszałością organów SKW w jego sprawie. Czyni art. 65 ust. 2 i 4, art. 72 oraz art. 73 ustawy z 2006 r. przedmiotem skargi konstytucyjnej, ale nie wyjaśnia z jakiego powodu należy je uznać za niezgodne z przywołanymi przezeń wzorcami kontroli. W tym konkretnym aspekcie skarżący ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że zaskarżone przepisy naruszają art. 24 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji (przytacza przy tym treść tych przepisów oraz wybrane cytaty z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego względem nich), ponieważ nie dają możliwości skutecznego sprostowania świadectwa pracy oraz sądowej weryfikacji działań podejmowanych wobec skarżącego przez SKW. Tak określony zarzut nie odnosi się jednak do treści przywołanych przepisów ustawy z 2006 r., ale jedynie do skutków ich zastosowania w sprawie skarżącego. Sam ten fakt – niezależnie od oceny przywoływanej następnie argumentacji – wyłącza możliwość zbadania konstytucyjności zaskarżonych w analizowanej skardze przepisów. Dokonanie merytorycznej oceny tych unormowań musiałoby się bowiem wiązać z samodzielnym sformułowaniem przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu ich treściowej niezgodności z Konstytucją, do czego Trybunał nie jest uprawniony. Podobnie też Trybunał nie jest uprawniony do badania zarzutów odnoszących się wyłącznie do sfery stosowania prawa.

5. Odnośnie do zarzucanego przez skarżącego niedookreślenia w ustawie z 2006 r. ram prawnych dla działania Komisji Weryfikacyjnej Trybunał zwraca uwagę na to, że przepisy dotyczące rzeczony komisji nie były przedmiotem zaskarżenia w analizowanej skardze konstytucyjnej, toteż rozpatrywanie tej kwestii na obecnym etapie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – w myśl art. 66 ustawy o TK – jest niedopuszczalne.

Z wyżej przedstawionych powodów, na podstawie art. 36 ust. 7 w związku z art. 49 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 131

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 19 sierpnia 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 267/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej B.C. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą CB Electronics inż. B.C. w sprawie zgodności:

- 1) art. 4 pkt 8 i 13 w związku z art. 8k ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 maja 2004 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441, ze zm.) z art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 11 maja 2004 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441, ze zm.) z art. 64 ust. 1, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji;
- 3) art. 8k ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 2004 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441, ze zm.) z art. 64 ust. 1, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji;
- 4) art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 2004 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441, ze zm.) z art. 64 ust. 1, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 22 oraz art. 84 Konstytucji;
- 5) art. 24a ust. 4 ustawy z dnia 11 maja 2004 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441, ze zm.) z art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji;
- 6) § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 października 2004 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy (Dz. U. Nr 229, poz. 2309, ze zm.) z art. 2 w związku z art. 20, art. 21 i art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji;
- 7) § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 października 2004 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy (Dz. U. Nr 229, poz. 2309, ze zm.) w związku z uwagą 1 do punktu 13 części IV załącznika do tego rozporządzenia oraz w związku z tym punktem z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 oraz art. 217 Konstytucji;
- 8) punktu 13 części IV załącznika do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 października 2004 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy (Dz. U. Nr 229, poz. 2309, ze zm.) z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 oraz art. 217 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 27 września 2013 r. (data nadania), B.C. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą CB Electronics inż. B.C. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność: (1) art. 4 pkt 8 i 13 w związku z art. 8k ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 maja 2004 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441, ze zm.: dalej: prawo o miarach) z art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji; (2) art. 4 pkt 13 prawa o miarach z art. 64 ust. 1, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji; (3) art. 8k ust. 2 prawa o miarach z art. 64 ust. 1, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji; (4) art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach z art. 64 ust. 1, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 22 oraz art. 84 Konstytucji; (5) art. 24a ust. 4 prawa o miarach z art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji; (6) § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 października 2004 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy (Dz. U. Nr 229, poz. 2309, ze zm.: dalej: rozporządzenie z 2004 r.)

z art. 2 w związku z art. 20, art. 21 i art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji; (7) § 2 rozporządzenia z 2004 r. w związku z uwagą 1 do punktu 13 części IV załącznika do tego rozporządzenia oraz w związku z tym punktem z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 oraz art. 217 Konstytucji; (8) punktu 13 części IV załącznika do rozporządzenia z 2004 r. z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 oraz art. 217 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą:

15 października 2010 r. do Obwodowego Urzędu Miar w Warszawie wpłynął wniosek skarżącego o przeprowadzenie legalizacji ponownej taksometrów w liczbie dwudziestu sztuk. Wraz z wnioskiem skarżący złożył formularz ustalenia opłaty, której wysokość w kwocie 400,00 zł została ustalona na podstawie rozporządzenia z 2004 r. Skarżący zobowiązany był uiszczyć opłatę w terminie siedmiu dni od daty przyjęcia wniosku, tj. 22 października 2010 r.

Decyzją z 6 grudnia 2010 r. (nr D/OUM 1-1/372/2010) Naczelnik Obwodowego Urzędu Miar w Warszawie, na podstawie art. 21 § 4 w związku z § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.), art. 24 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i ust. 6, art. 24a ust. 2 i ust. 3 prawa o miarach oraz rozporządzenia z 2004 r., określił skarżącemu wysokość zobowiązania w opłacie za legalizację przyrządów pomiarowych w kwocie 400,00 zł wraz z odsetkami za zwłokę na dzień wydania decyzji z 6 grudnia 2010 r. w wysokości 0 zł.

Pismem z 21 grudnia 2010 r. skarżący wniósł odwołanie od tej decyzji. W uzasadnieniu podał, że przedmiotem wniosku była prośba o przewzorcowanie taksometrów, które polega na zmianie układu taryf i opłat. Zdaniem skarżącego jest to czynność techniczna, którą mylnie zakwalifikowano do czynności legalizacyjnych w rozumieniu art. 4 pkt 8 i pkt 13 prawa o miarach. Zdaniem organu podczas wykonywania legalizacji taksometru elektronicznego dochodzi do sprawdzenia, stwierdzenia oraz poświadczenia spełniania przez przyrząd pomiarowy wymagań metrologicznych i technicznych. W ocenie skarżącego, w przypadku rzeczywistej legalizacji dokonanej w wyniku zmiany układu taryf organ winien wydać nowe świadectwo legalizacji i wyznaczyć nową datę ważności. Natomiast w rozpatrywanej sprawie miało miejsce wpisanie nowego układu taryf na drugiej stronie ważnego świadectwa legalizacji, w tabeli dotyczącej układu taryf. Opisana czynność techniczna nie jest tożsama z wydaniem nowego świadectwa legalizacji ponownej, z którym wiąże się obowiązek uiszczenia opłaty.

W wyniku rozpatrzenia odwołania, Prezes Głównego Urzędu Miar decyzją z 4 marca 2011 r. (nr 44/2011/BB) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Naczelnika Obwodowego Urzędu Miar w Warszawie.

W uzasadnieniu organ stwierdził, że czynności wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy podlegają opłacie, przy czym art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach stanowi, że opłaty pobiera się za wydanie dowodu legalizacji albo za wykonanie czynności sprawdzenia w przypadku, gdy przyrząd pomiarowy nie spełnia wymagań i nie może być zalegalizowany. W myśl art. 24a ust. 2 i 3 prawa o miarach wysokość należnych opłat ustala we własnym zakresie wnioskodawca na podstawie obowiązujących stawek i uiszcza należność w terminie siedmiu dni od dnia złożenia wniosku. Wysokość opłaty za wydanie dowodu legalizacji ponownej w zakresie sprawdzenia zmiany układu taryf na nowy została ustalona w wysokości 20,00 zł w uwadze nr 1 do punktu 13 części IV załącznika do rozporządzenia z 2004 r. W związku z powyższym, zdaniem organu, skarżący zobowiązany był do zapłacenia 400,00 zł za wydanie dwudziestu świadectw legalizacji taksometrów elektronicznych, poświadczających legalizację ponowną w zakresie zmiany układu taryf na nowy, co zostało ustalone prawidłowo przez samego skarżącego na formularzu ustalenia opłaty za czynności wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy z 15 października 2010 r.

Organ podkreślił, aby w rozpatrywanej sprawie mogły mieć zastosowanie nowe taryfy, niezbędne było dokonanie czynności obejmujących sprawdzenie taksometru w zakresie zmian układu taryf, co powinno być stwierdzone i potwierdzone w tabeli zawartej w wydanym świadectwie legalizacji ponownej. Tak stwierdza się i poświadczają, że przyrząd pomiarowy – taksometr elektroniczny z nowym układem taryf – spełnia wymagania. Zgodnie bowiem z załącznikiem nr 7 („Wzór świadectwa legalizacji ponownej”) do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych (Dz. U. Nr 5, poz. 29, ze zm.) potwierdzenie zmiany układu taryf na nowy nie dotyczy jedynie taksometrów elektronicznych wprowadzonych do obrotu lub użytkowania po ocenie zgodności. Organ podkreślił, że w rozpatrywanej sprawie przedmiotem były nie taksometry elektroniczne wprowadzone do obrotu po ocenie zgodności, lecz – zważywszy na rok produkcji – te, które zostały do niego wprowadzone na podstawie decyzji zatwierdzenia typu. Ponadto z przedstawionych świadectw legalizacji taksometrów elektronicznych wynikało, że powinny one spełniać wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie wymagań metrologicznych, którym powinny odpowiadać taksometry elektroniczne (Dz. U. Nr 108, poz. 1014). Zatem taksometry elektroniczne objęte zatwierdzeniem typu podczas legalizacji ponownej podlegały obowiązkowi sprawdzenia pod względem zgodności z wymaganiami określonymi w wymienionym rozporządzeniu



oraz w zakresie wskazanym w art. 8m ust. 4 prawa o miarach i rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać taksometry elektroniczne, oraz szczegółowego zakresu sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 4, poz. 24). W rozpatrywanej sprawie, w celu dokonania zmiany układu taryf na nowe, nastąpiło usunięcie cechy zabezpieczającej oraz dokonanie stosownych sprawdzeń, w wyniku czego nastąpiło również poświadczenie dowodem legalizacji poprzez wpis w świadectwach legalizacji ponownej dwudziestu taksometrów elektronicznych, że spełniają one wymagania i wydanie takich dowodów legalizacji ponownej. Zostało to potwierdzone przez pracownika organu administracji miar oraz pracownika skarżącego w dwudziestu dokumentach zatytułowanych „Zapiska z czynności zmiany układu taryf taksometru elektronicznego”.

Pismem z 7 kwietnia 2011 r. skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Miar, w której domagał się stwierdzenia nieważności tejże decyzji. Skarżący podtrzymał wcześniej wyrażone stanowisko, tzn. stwierdził, że w sprawie doszło do zmiany układu taryf, która jest czynnością techniczną, a nie legalizacyjną, zatem w świetle art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach nie jest możliwe pobieranie opłat za sprawdzenie taksometru w zakresie zmiany opłat lub układu taryf na nowe.

Wyrokiem z 28 września 2011 r. (sygn. akt VI SA/Wa 997/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę skarżącego. Sąd ten podzielił stanowisko Naczelnika Obwodowego Urzędu Miar w Warszawie oraz Prezesa Głównego Urzędu Miar zaprezentowane w uzasadnieniach decyzji wydanych wobec skarżącego. Orzeczenie to zostało podtrzymał Naczelny Sąd Administracyjny – Izba Gospodarcza w wyroku z 24 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II GSK 67/12), oddalającym skargę kasacyjną skarżącego.

3. Zdaniem skarżącego art. 4 pkt 8 i 13 w związku z art. 8k ust. 1 i 2 prawa o miarach narusza z art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji „w zakresie, w jakim organ oraz sąd wyłożyli tę normę w sposób pozwalający na przyjęcie, iż każda zmiana układu taryf w taksometrze, który posiada zatwierdzenie typu i legalizację, powoduje konieczność przeprowadzenia legalizacji ponownej”. Artykuł 4 pkt 13 prawa o miarach ma naruszać art. 64 ust. 1, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji „w zakresie, w jakim organ i sąd wyinterpretowali z niego, że czynności, które są wykonywane podczas sprawdzenia nowych cen – układu taryf w taksometrze, który posiada zatwierdzenie typu, ważne świadectwo legalizacji oraz nienaruszone cechy zabezpieczające, spełniają zawsze przesłanki legalizacji ponownej”. Z kolei art. 8k ust. 2 prawa o miarach – jak dowodzi skarżący – narusza art. 64 ust. 1, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji „w zakresie, w jakim organ i sąd wyprowadziły z niego, że każdorazowa zmiana cen, czyli układu taryf w taksometrze, mimo że wykonywana jest bez naruszenia cech zabezpieczających zakładanych po legalizacji, posiadającym zatwierdzenie typu i ważne świadectwo legalizacji, powoduje nieuchronnie konieczność przeprowadzenia legalizacji ponownej”. Odnośnie do art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach skarżący zarzucił temu przepisowi naruszenie art. 64 ust. 1, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 22 oraz art. 84 Konstytucji „w zakresie, w jakim organ oraz sąd wyprowadziły, z niego [zaskarżonego przepisu], że czynność dokonania wpisu w ważnym świadectwie legalizacji spełnia cechy wydania nowego świadectwa legalizacji ponownej, za którą to czynność nazwaną »sprawdzeniem taksometru po zmianie układu taryf« należy uiścić opłatę publicznoprawną określoną jedynie w rozporządzeniu Ministra Finansów”. Artykuł 24a ust. 4 prawa o miarach – zdaniem skarżącego – narusza art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 Konstytucji „w zakresie, w jakim organ i sądy wyłożyły upoważnienie do określenia rozporządzeniem przypadków (okoliczności) uiszczania opłaty i jej wysokości za sprawdzenie taksometru po zmianie układu taryf, ponieważ jest ono legalizacją ponowną oraz uznając nałożenie obowiązku jej przeprowadzenia za konieczne”; przepisowi temu zarzucono także niezgodność z art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji „w zakresie, w jakim, wywiedziono upoważnienie do wydania rozporządzenia, w którym byłyby określone stawki opłaty za sprawdzenie taksometru elektronicznego, co powoduje możliwość naliczania opłaty za czynności nieokreślone w ustawie”. W odniesieniu do § 2 rozporządzenia z 2004 r. skarżący sformułował zarzut niezgodności z art. 2 w związku z art. 20, art. 21 i art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji „w zakresie, w jakim odnosi się do ustalenia wysokości opłaty za sprawdzenie taksometru, dotyczącej zmiany cen, czyli układu taryf pomimo, iż ustawa nie upoważnia do wydania rozporządzenia w takim zakresie, jak też ustawa w swojej treści nie zawiera i nie definiuje pojęcia czynności sprawdzenia taksometru po zmianie układu taryf, ani nie przewiduje opłaty z tego tytułu”. Z kolei § 2 rozporządzenia z 2004 r. w związku z uwagą 1 do punktu 13 części IV załącznika do tego rozporządzenia oraz w związku z tym punktem, a także samemu punktowi 13 części IV załącznika do rozporządzenia skarżący zarzucił niezgodność z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 oraz art. 217 Konstytucji „w zakresie określenia rozporządzeniem czynności opłat, w sytuacji braku upoważnienia i naruszenia zasady nakładania opłat drogą ustawy”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy spełnia ona warunki określone przez prawo, a także czy postępowanie wszczęte na skutek wniesienia skargi podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Procedura ta umożliwia, już w początkowej fazie postępowania, wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Jako wzorce kontroli skarżący wskazał: art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 Konstytucji – w odniesieniu do art. 4 pkt 8 i 13 w związku z art. 8k ust. 1 i 2, art. 4 pkt 13, art. 8k ust. 2 i art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach oraz § 2 rozporządzenia z 2004 r., § 2 tego rozporządzenia w związku z uwagą 1 do punktu 13 części IV jego załącznika i samego punktu 13 części IV załącznika do rozporządzenia z 2004 r.; art. 2 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 Konstytucji – w odniesieniu do art. 24a ust. 4 prawa o miarach; art. 2 w związku z art. 20, art. 21 i art. 31 ust. 3 Konstytucji – w odniesieniu do § 2 rozporządzenia z 2004 r.; art. 22 Konstytucji – w odniesieniu do art. 4 pkt 8 i 13 w związku z art. 8k ust. 1 i 2, art. 4 pkt 13, art. 8k ust. 2 i art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach; art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 Konstytucji – w odniesieniu do § 2 rozporządzenia z 2004 r. w związku z uwagą 1 do punktu 13 części IV załącznika tego rozporządzenia oraz do samego punktu 1 części IV tego załącznika; art. 64 ust. 1 Konstytucji – w odniesieniu do art. 4 pkt 13, art. 8k ust. 2 oraz art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach; art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji – w odniesieniu do art. 4 pkt 8 i 13 w związku z art. 8k ust. 1 i 2 oraz art. 24a ust. 4 prawa o miarach; art. 84 Konstytucji – w odniesieniu do art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach; art. 92 ust. 1 Konstytucji – w odniesieniu do § 2 rozporządzenia z 2004 r.; art. 217 Konstytucji – w odniesieniu do art. 24a ust. 4 prawa o miarach oraz § 2 rozporządzenia z 2004 r. w związku z uwagą 1 do punktu 13 części IV załącznika tego rozporządzenia oraz do samego punktu 1 części IV tego załącznika.

3. W pierwszej kolejności Trybunał odniósł się do nieprawidłowego powołania przez skarżącego art. 2, art. 20, art. 21, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 84, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji jako wzorców kontroli.

3.1. Odnośnie do art. 2 Konstytucji Trybunał przypomina, że przepis ten zasadniczo nie może stanowić samoistnej podstawy kontroli w trybie skargowym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Jak wielokrotnie podnoszono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 ustawy zasadniczej wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. np. wyroki TK z: 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 oraz 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że o dopuszczalności stosowania art. 2 Konstytucji jako samoistnej podstawy indywidualnej kontroli konstytucyjności prawa nie może przesądzać okoliczność, że przepis ten może być samodzielną podstawą orzeczenia wydawanego w ramach kontroli generalnej (abstrakcyjnej). W tym ostatnim przypadku ocena ta nie jest bowiem uwarunkowana istnieniem praw podmiotowych konkretnego podmiotu, naruszonych zastosowaniem przez organ władzy publicznej niekonstytucyjnego przepisu (zob. np. postanowienie TK z 25 marca 2009 r., Ts 75/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 126).

3.2. W odniesieniu do art. 20 Konstytucji należy zauważyć, że przepis ten ma charakter ustrojowy, nie jest więc podstawą wolności lub prawa podmiotowego jednostki (zob. np. postanowienia TK z: 27 grudnia 2004 r., Ts 186/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 137; 5 marca 2012 r., Ts 26/10, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 489 oraz 11 lutego 2013 r., Ts 17/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 364).

3.3. Artykuł 21 Konstytucji sam nie formułuje jeszcze praw ani wolności. Jego treść jest konkretyzowana przez art. 64 ustawy zasadniczej (zob. postanowienia TK z: 16 października 2006 r., Ts 132/06, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 11 oraz 29 czerwca 2011 r., Ts 214/10, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 259). Oznacza to, że art. 21 ustawy zasadniczej może być przywoływany w sprawach skargowych wyłącznie jako tzw. wzorzec związkowy – przede wszystkim do art. 64 Konstytucji (zob. L. Garlicki, uwaga 18 *in medio* do art. 21 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999-2007).

3.4. Artykuł 22 Konstytucji, który stanowi o warunkach dopuszczalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, jest przepisem o charakterze ustrojowym i sam nie formułuje praw ani wolności konstytucyjnych (zob. postanowienie TK z 3 listopada 2004 r., SK 24/01, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 111).

3.5. Odnośnie do art. 31 ust. 3 Konstytucji należy przypomnieć, że przepis ten nie wyraża w sposób pełny odrębnych wolności lub praw, a czyni to jedynie w sposób częściowy i uzupełniający, ściśle związany z innymi normami konstytucyjnymi. Jak wynika z tytułu podrozdziału, w którym został umiejscowiony, wyraża on ogólną zasadę dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Zasada ta odnosi się do „ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”, nie jest więc podstawą odrębnego typu wolności lub prawa. Oznacza to, że przepis ten nie formułuje samoistnego prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).

3.6. W odniesieniu do art. 92 ust. 1 Konstytucji Trybunał stwierdza, że unormowanie w nim zawarte jest adresowane do prawodawcy wydającego rozporządzenia wykonawcze do ustaw i określa warunki wydawania tego typu aktów normatywnych. To postanowienie Konstytucji nie daje podstawy do dekodowania przysługującego jednostce prawa podmiotowego i jako taki nie może być bezpośrednio punktem odniesienia do dokonywania kontroli konstytucyjności aktów prawnych kwestionowanych w trybie postępowania inicjowanego wniesieniem skargi konstytucyjnej (zob. np. wyrok TK z 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153; postanowienia TK z: 15 października 2009 r., Ts 397/08, OTK ZU nr 6/B/2009, poz. 485; 26 stycznia 2010 r., Ts 205/09, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 132 oraz 23 marca 2011 r., Ts 188/10, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 90).

3.7. Z kolei z postanowień zastrzegających ustawową formę nakładania obowiązków, w tym danin publicznych (art. 84 oraz art. 217 Konstytucji), nie wynikają bezpośrednio prawa lub wolności, które mogłyby stanowić podstawę skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie pełnego składu TK z 6 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23).

3.8. W związku z powyższym – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej, ze względu na niedopuszczalność orzekania, w zakresie badania zgodności: art. 4 pkt 8 i 13 w związku z art. 8k ust. 1 i 2, art. 4 pkt 13 oraz art. 8k ust. 2 prawa o miarach z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji; art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 22 oraz art. 84 Konstytucji; art. 24a ust. 4 prawa o miarach z art. 2 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji; § 2 rozporządzenia z 2004 r. z art. 2 w związku z art. 20, art. 21 i art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji; § 2 rozporządzenia z 2004 r. w związku z uwagą 1 do punktu 13 części IV załącznika do tego rozporządzenia oraz w związku z tym punktem, a także samego punktu 13 części IV załącznika do rozporządzenia z 2004 r. z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 oraz art. 217 Konstytucji.

4. Trybunał odniósł się także do zarzutu, jakoby art. 4 pkt 13, art. 8k ust. 2 i art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach były niezgodne z art. 64 ust. 1 Konstytucji, a art. 4 pkt 8 i 13 w związku z art. 8k ust. 1 i 2 oraz art. 24a ust. 4 prawa o miarach były niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

4.1. Nie ulega wątpliwości, że prawo własności i inne prawa majątkowe chroni art. 64 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że nie zasługuje na aprobatę argument (wyrażony także w analizowanej skardze konstytucyjnej) utożsamiający naruszenie art. 64 Konstytucji z koniecznością uiszczenia daniny publicznej i poniesionym w ten sposób uszczerbkiem w majątku. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę na bezpodstawność stanowiska, zgodnie z którym każde ograniczenie majątkowe spowodowane nałożeniem podatku lub innej daniny publicznej jest niedopuszczalnym ograniczeniem własności. Stanowisko takie mogłoby prowadzić do fałszywego wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego własności. Tak daleko idąca (absolutna) ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma uzasadnienia w świetle przepisów obowiązującej Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153).

Nie bez znaczenia przy ocenie zasadności analizowanej skargi w tym zakresie jest również przedstawiona w jej uzasadnieniu argumentacja, która sprowadza się w istocie – z jednej strony – do krytyki rozstrzygnięć wydanych w sprawie skarżącego przez organy oraz sądy administracyjne, a z drugiej – do wykazania braku regulacji pozytywnej, przyjmującej treść postulowaną przez skarżącego. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że jako organ kontroli konstytucyjności i legalności prawa nie ma ani kognicji do badania zasadności (trafności) indywidualnych aktów stosowania prawa, ani żadnych kompetencji prawotwórczych, nie może więc ocenić prawidłowości rozstrzygnięcia w sprawie jednostki ani samodzielnie wykreować normy prawnej

wyrażającej treść oczekiwaną przez skarżącego (zob. postanowienie TK z 16 października 2013 r., Ts 100/13, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 610, oraz wyrok TK z 3 grudnia 1996 r., K 25/96, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52).

4.2. W związku z powyższym – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – należało odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu oczywistej bezzasadności zarzutu, jak również z powodu niedopuszczalności orzekania, w zakresie badania zgodności: art. 4 pkt 13, art. 8k ust. 2 i art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach z art. 64 ust. 1 Konstytucji; art. 4 pkt 8 i 13 w związku z art. 8k ust. 1 i 2 oraz art. 24a ust. 4 prawa o miarach z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 132

### POSTANOWIENIE z dnia 24 marca 2015 r. Sygn. akt Ts 267/13

#### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca  
Marek Kotlinowski,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 sierpnia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej B.C. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą CB Electronics inż. B.C.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnąć zażalenia.**

#### UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 27 września 2013 r. (data nadania), B.C. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą CB Electronics inż. B.C. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność: (1) art. 4 pkt 8 i 13 w związku z art. 8k ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441, ze zm.; dalej: prawo o miarach) z art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji; (2) art. 4 pkt 13 prawa o miarach z art. 64 ust. 1, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji; (3) art. 8k ust. 2 prawa o miarach z art. 64 ust. 1, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji; (4) art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach z art. 64 ust. 1, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 22 oraz art. 84 Konstytucji; (5) art. 24a ust. 4 prawa o miarach z art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji; (6) § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 października 2004 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy (Dz. U. Nr 229, poz. 2309, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2004 r.) z art. 2 w związku z art. 20, art. 21 i art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji; (7) § 2 rozporządzenia z 2004 r. w związku z uwagą 1 do punktu 13 części IV załącznika do tego rozporządzenia oraz w związku z tym punktem z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 oraz art. 217 Konstytucji; (8) punktu 13 części IV załącznika do rozporządzenia z 2004 r. z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 oraz art. 217 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego art. 4 pkt 8 i 13 w związku z art. 8k ust. 1 i 2 prawa o miarach narusza z art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji „w zakresie, w jakim organ oraz sąd wyłożyli tę normę w sposób pozwalający na przyjęcie, iż każda zmiana układu taryf w taksometrze, który posiada zatwierdzenie

typu i legalizację, powoduje konieczność przeprowadzenia legalizacji ponownej”. Artykuł 4 pkt 13 prawa o miarach ma naruszać art. 64 ust. 1, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji „w zakresie, w jakim organ i sąd wyinterpretowali z niego, że czynności, które są wykonywane podczas sprawdzenia nowych cen – układu taryf w taksometrze, który posiada zatwierdzenie typu, ważne świadectwo legalizacji oraz nienaruszone cechy zabezpieczające, spełniają zawsze przesłanki legalizacji ponownej”. Z kolei art. 8k ust. 2 prawa o miarach – jak dowodzi skarżący – narusza art. 64 ust. 1, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji „w zakresie, w jakim organ i sąd wyprowadziły z niego, że każdorazowa zmiana cen, czyli układu taryf w taksometrze, mimo że wykonywana jest bez naruszenia cech zabezpieczających zakładanych po legalizacji, posiadającym zatwierdzenie typu i ważne świadectwo legalizacji, powoduje nieuchronnie konieczność przeprowadzenia legalizacji ponownej”. Odnośnie do art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach skarżący przedstawił zarzut naruszenia art. 64 ust. 1, art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 22 oraz art. 84 Konstytucji „w zakresie, w jakim organ oraz sąd wyprowadziły, z niego [zaskarżonego przepisu], że czynność dokonania wpisu w ważnym świadectwie legalizacji spełnia cechy wydania nowego świadectwa legalizacji ponownej, za którą to czynność nazwaną »sprawdzeniem taksometru po zmianie układu taryf« należy uiścić opłatę publicznoprawną określoną jedynie w rozporządzeniu Ministra Finansów”. Artykuł 24a ust. 4 prawa o miarach – zdaniem skarżącego – narusza art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 Konstytucji „w zakresie, w jakim organ i sądy wyłożyły upoważnienie do określenia rozporządzeniem przypadków (okoliczności) uiszczania opłaty i jej wysokości za sprawdzenie taksometru po zmianie układu taryf, ponieważ jest ono legalizacją ponowną oraz uznając nałożenie obowiązku jej przeprowadzenia za konieczne”; przepisowi temu zarzucono także niezgodność z art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji „w zakresie, w jakim, wywiedziono upoważnienie do wydania rozporządzenia, w którym byłyby określone stawki opłaty za sprawdzenie taksometru elektronicznego, co powoduje możliwość naliczania opłaty za czynności nieokreślone w ustawie”. W odniesieniu do § 2 rozporządzenia z 2004 r. skarżący sformułował zarzut niezgodności z art. 2 w związku z art. 20, art. 21 i art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji „w zakresie, w jakim odnosi się do ustalenia wysokości opłaty za sprawdzenie taksometru, dotyczącej zmiany cen, czyli układu taryf pomimo, iż ustawa nie upoważnia do wydania rozporządzenia w takim zakresie, jak też ustawa w swojej treści nie zawiera i nie definiuje pojęcia czynności sprawdzenia taksometru po zmianie układu taryf, ani nie przewiduje opłaty z tego tytułu”. Z kolei § 2 rozporządzenia z 2004 r. w związku z uwagą 1 do punktu 13 części IV załącznika do tego rozporządzenia oraz w związku z tym punktem, a także samemu punktowi 13 części IV załącznika do rozporządzenia skarżący zarzucił niezgodność z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 oraz art. 217 Konstytucji „w zakresie określenia rozporządzeniem czynności opłat, w sytuacji braku upoważnienia i naruszenia zasady nakładania opłat drogą ustawy”.

2. Postanowieniem z 19 sierpnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

2.1. Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze – ze względu na niedopuszczalność orzekania – w zakresie badania zgodności: art. 4 pkt 8 i 13 w związku z art. 8k ust. 1 i 2, art. 4 pkt 13 oraz art. 8k ust. 2 prawa o miarach z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 oraz art. 22 Konstytucji; art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 22 oraz art. 84 Konstytucji; art. 24a ust. 4 prawa o miarach z art. 2 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji; § 2 rozporządzenia z 2004 r. z art. 2 w związku z art. 20, art. 21 i art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji; § 2 rozporządzenia z 2004 r. w związku z uwagą 1 do punktu 13 części IV załącznika do tego rozporządzenia oraz w związku z tym punktem, a także samego punktu 13 części IV załącznika do rozporządzenia z 2004 r. z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21, art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 oraz art. 217 Konstytucji. Wskazane przepisy Konstytucji – przywołane przez skarżącego jako „samodzielne” wzorce kontroli dla zaskarżonych przepisów – nie mogą bowiem stanowić punktu odniesienia dla Trybunału w ramach postępowania inicjowanego skargą konstytucyjną (art. 20, art. 22 i art. 92 ust. 1 – mają charakter ustrojowy; art. 2, art. 21 i art. 31 ust. 3 – nie wyrażają w sposób samoistny wolności lub praw konstytucyjnych; art. 84 i art. 217 – nie statuuje wolności lub praw będących podstawą skargi konstytucyjnej).

2.2. Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu oczywistej bezzasadności zarzutu, jak również z powodu niedopuszczalności orzekania, w zakresie badania zgodności: art. 4 pkt 13, art. 8k ust. 2 i art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach z art. 64 ust. 1 Konstytucji; art. 4 pkt 8 i 13 w związku z art. 8k ust. 1 i 2 oraz art. 24a ust. 4 prawa o miarach z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Jak wskazał Trybunał, nie ulega wątpliwości, że prawo własności i inne prawa majątkowe chroni art. 64 Konstytucji, zaś argument (wyrażony także w analizowanej skardze konstytucyjnej) utożsamiający naruszenie tego przepisu konstytucyjnego z koniecznością uiszczenia daniny publicznej i poniesionym w ten sposób uszczerbkiem w majątku nie zasługuje na aprobatę. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę na bezpodstawność stanowiska, zgodnie z którym każde ograniczenie majątkowe spowodowane nałożeniem podatku lub innej daniny publicznej jest niedopuszczalnym ograniczeniem własności. Stanowisko takie mogłoby prowadzić do fałszywego wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego własności. Tak daleko idąca (absolutna) ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma uzasadnienia w świetle przepisów obowiązującej Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153).

Zdaniem Trybunału, nie bez znaczenia przy ocenie zasadności analizowanej skargi w tym zakresie była również przedstawiona w jej uzasadnieniu argumentacja, która sprowadzała się w istocie – z jednej strony – do krytyki rozstrzygnięć wydanych w sprawie skarżącego przez organy oraz sądy administracyjne, a z drugiej – do wykazania braku regulacji pozytywnej, przyjmującej treść postulowaną przez skarżącego. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że jako organ kontroli konstytucyjności i legalności prawa nie ma ani kognicji do badania zasadności (trafności) indywidualnych aktów stosowania prawa, ani żadnych kompetencji prawotwórczych. Nie może więc ocenić prawidłowości rozstrzygnięcia w sprawie jednostki ani samodzielnie wykreować normy prawnej wyrażającej treść oczekiwaną przez skarżącego (zob. postanowienie TK z 16 października 2013 r., Ts 100/13, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 610, oraz wyrok TK z 3 grudnia 1996 r., K 25/96, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52).

2.3. Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 21 sierpnia 2014 r.

3. W sporządzonym przez adwokata i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 28 sierpnia 2014 r. (data nadania) piśmie procesowym skarżący złożył zażalenie na postanowienie z 19 sierpnia 2014 r., w którym zarzucił Trybunałowi: po pierwsze – naruszenie art. 19 ust. 1 ustawy o TK „poprzez niepełne i nieprawidłowe rozpoznanie (...) wszystkich istotnych okoliczności w toku postępowania w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy”; po drugie – naruszenie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK „poprzez nieprawidłowe ustalenie (...), że skarga konstytucyjna jest oczywiście bezzasadna”; po trzecie – naruszenie art. 47 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK „poprzez odmowę nadania biegu skardze konstytucyjnej, pomimo iż skarżący wykazał istotne naruszenie zasad konstytucyjnych zakwestionowanymi skargą przepisami”.

W uzasadnieniu zażalenia skarżący stwierdził, że „choć zgodzić się należy z uzasadnieniem postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, że art. 2, art. 20, art. 21, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 84, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji nie mogą stanowić wzorców kontroli w postępowaniu skargowym, albowiem mają one charakter ustrojowy i nie statuuje żadnych konstytucyjnych praw i wolności, których ochronie służy skarga konstytucyjna, to jednak nie można przyjąć, że w sprawie nie doszło do ich naruszenia”. Ponadto – zdaniem skarżącego – „[i]stotnym w niniejszej sprawie jest, że Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu nieprawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Wbrew temu co wywiedziono w uzasadnieniu postanowienia, skarżący nie kwestionuje konieczności uiszczenia należności publicznoprawnych, a jedynie dyspozycje co do nakładania na niego obowiązku uiszczenia opłaty za czynności nieznane ustawie, tj. za czynność techniczną polegającą wyłącznie na zmianie ceny w taksometrze elektronicznym produkowanym przez skarżącego”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 36 ust. 6 i 7 w związku z art. 49 ustawy o TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Odniesienie się do treści zażalenia musi zostać poprzedzone uwagami natury ogólnej, dotyczącymi zasady skargowości obowiązującej w postępowaniu przed polskim sądem konstytucyjnym. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Zasada ta wymaga, aby sam skarżący określił akt normatywny lub jego część, które są przedmiotem postępowania. Trybunał nie może z urzędu rozszerzyć tak wskazanego przedmiotu kontroli. Istotne jest przy tym, że niemożność działania

Trybunału *ex officio* zachowuje aktualność we wszystkich stadiach postępowania przed tym organem. Należy zatem przyjąć, że podmiot występujący z zażaleniem na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu sam określa granice, w ramach których sprawa podlega rozpoznaniu.

Niezwykle istotna jest przy tym funkcja, jaką pełni ten środek odwoławczy. Jak wynika z treści art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK, na postanowienie w sprawie nienadania skardze dalszego biegu skarżącemu przysługuje zażalenie do Trybunału w terminie siedmiu dni od daty doręczenia postanowienia. Przedmiotem zażalenia jest wydane w ramach wstępnej kontroli postanowienie dotyczące oceny strony formalnej skargi. Ze względu na to, że w przepisie tym stanowi się o postanowieniu w sprawie nienadania dalszego biegu skardze, należy uznać, że zażalenie może odnosić się jedynie do przedstawionych przez Trybunał Konstytucyjny argumentów przemawiających za negatywną oceną strony formalnej skargi. Brak takiego odniesienia musi zostać każdorazowo oceniony jako niepodważenie zasadności argumentacji zawartej w zaskarżonym postanowieniu i skutkować będzie nieuwzględnieniem zażalenia (por. np. postanowienie TK z 31 października 2011 r., Ts 306/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 381).

3. Przystępując do oceny wniesionego przez skarżącego środka odwoławczego, Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a skarżący nie przedstawił żadnych argumentów, które podważałyby ustalenia Trybunału odnośnie do podstawy odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

4. Trybunał stwierdza, że skarżący nie uzasadnił pierwszego zarzutu zażalenia, co – stosownie do art. 66 ustawy o TK – uniemożliwiło jego rozpatrzenie (zob. np. postanowienie TK z 26 czerwca 2014 r., Ts 151/12, OTK ZU nr 3/B/2014, poz. 193), zaś zarzuty drugi i trzeci są niezasadne.

4.1. Odnośnie do drugiego zarzutu zażalenia Trybunał wskazuje, że dotyczy on wyłącznie jednej z podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze (w zakresie badania zgodności: art. 4 pkt 13, art. 8k ust. 2 i art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach z art. 64 ust. 1 Konstytucji; art. 4 pkt 8 i 13 w związku z art. 8k ust. 1 i 2 oraz art. 24a ust. 4 prawa o miarach z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), zaś jego uzasadnienie jest wewnątrznie niespójne i nie znajduje oparcia w obowiązującym stanie prawnym. Skarżący z jednej strony stwierdza bowiem, że „nie kwestionuje konieczności uiszczania należności publicznoprawnych” (do których należy opłata z tytułu ponownej legalizacji urządzeń pomiarowych – *in casu*: taksometrów), z drugiej zaś – podważa obowiązek jej uiszczenia, gdyż – jego zdaniem – zmiana ceny w taksometrze stanowi wyłącznie czynność techniczną, która jest prawnie irrelevantna.

W związku z powyższym Trybunał zwraca uwagę na to, że stosownie do § 18 pkt 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 27 grudnia 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać taksometry elektroniczne, oraz szczegółowego zakresu sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 4, poz. 24), wydanego na podstawie art. 9a pkt 1 i 2 prawa o miarach, oraz przepisów rozdziału 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych (Dz. U. Nr 5, poz. 29, ze zm.), wydanego na podstawie art. 9 pkt 1-5 prawa o miarach, wszelkie zmiany w układzie taryf (tak jak to miało miejsce w przypadku skarżącego) wymagają uzyskania dowodu ponownej legalizacji. Tym samym nałożenie na skarżącego przez art. 24 ust. 2 pkt 2 prawa o miarach obowiązku uiszczenia opłaty z tytułu wydania dowodu legalizacji nie mogło budzić wątpliwości. Z tego też powodu Trybunał prawidłowo stwierdził w zaskarżonym postanowieniu oczywistą bezzasadność zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

4.2. W odniesieniu do trzeciego zarzutu zażalenia Trybunał przypomina, że w myśl art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym przez wyznaczonego sędziego Trybunału, który bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom. Przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a uszczegółowione w art. 46-48 ustawy o TK. W ramach wstępnej kontroli skargi Trybunał nie ogranicza się zatem tylko do badania, czy skarga nie jest oczywiście bezzasadna, i weryfikowania, czy ewentualne braki formalne zostały przez skarżącego uzupełnione w terminie (zob. np. postanowienie TK z 14 lutego 2013 r., Ts 274/10, OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 33). Przeciwnie – rozpoznanie wstępne skargi ma na celu również ustalenie, czy postępowanie wszczęte wskutek jej wniesienia podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o TK ze względu na: zbędność lub niedopuszczalność orzekania (pkt 1) lub utratę mocy zaskarżonego przepisu w zakwestionowanym przez skarżącego zakresie (pkt 3).

Rozpoznanie wstępne skargi konstytucyjnej w oparciu o przesłankę niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* ustawy o TK) obejmuje zatem badanie przez Trybunał w szczególności, czy: po pierwsze

– została ona sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika (art. 48 ust. 1 ustawy o TK); po drugie – wniesiono ją w przepisany terminie (art. 46 ust. 1 ustawy o TK); po trzecie – skarżący wyczerpał, o ile takie są przewidziane, przysługujące mu zwyczajne środki zaskarżenia rozstrzygnięcia, z wydaniem którego wiąże swoje uprawnienie do wystąpienia ze skargą konstytucyjną (art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o TK); po czwarte – przedmiot zaskarżenia łączy się z rozstrzygnięciem, z wydaniem którego skarżący wywodzi swoje uprawnienie do wystąpienia ze skargą konstytucyjną (art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o TK); po piąte – wzorzec kontroli mieści się w hipotezie art. 79 ust. 1 Konstytucji; po szóste – sformułowany w *petitum* skargi zarzut został należycie uzasadniony (art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Podkreślenia wymaga, że analiza skargi konstytucyjnej obejmuje każdą z wyżej wymienionych przesłanek z osobna (zob. np. postanowienie TK z 5 lipca 2013 r., Ts 85/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 384).

W zaskarżonym postanowieniu z 19 sierpnia 2014 r. Trybunał stwierdził, że w sprawie zachodzą niezależnie od siebie następujące podstawy odmowy nadania skardze dalszego biegu: niedopuszczalność kontroli zaskarżonych przepisów z przywołanymi jako „samodzielne” wzorce art. 2, art. 20, art. 21, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 84, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji (pkt 3 uzasadnienia); oczywista bezzasadność zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji (pkt 4 *in principio* uzasadnienia); niedopuszczalność kontroli skargi w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 1 Konstytucji z powodu sformułowania w odniesieniu do tego przepisu zarzutów dotyczących stosowania prawa przez orzekające w sprawie skarżącego organy i sądy administracyjne (pkt 4 *in fine* uzasadnienia).

W uzasadnieniu zażalenia skarżący przyznał, że art. 2, art. 20, art. 21, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 84, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji (wszystkie przywołane „samodzielnie” w skardze) nie mogą być wzorcami kontroli w postępowaniu skargowym, ale jednocześnie podtrzymał zarzut ich naruszenia przez kwestionowane regulacje prawa o miarach i rozporządzenia z 2004 r.

Przywołane w skardze konstytucyjnej wzorce kontroli, sposób ich ujęcia przez skarżącego oraz uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów uniemożliwiały merytoryczne rozpoznanie tego środka prawnego z powodów szczegółowo wyjaśnionych w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, które Trybunał w obecnym składzie w pełni podziela. Postanowienia art. 20, art. 22 i art. 92 ust. 1 Konstytucji nie stanowią bowiem przepisów statuujących konstytucyjne wolności lub prawa, gdyż mają charakter ustrojowy (zob. m.in. postanowienia TK z: 27 grudnia 2004 r., Ts 186/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 137; 5 marca 2012 r., Ts 26/10, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 489; 11 lutego 2013 r., Ts 17/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 364; 3 listopada 2004 r., SK 24/01, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 111; 15 października 2009 r., Ts 397/08, OTK ZU nr 6/B/2009, poz. 485; 26 stycznia 2010 r., Ts 205/09, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 132 oraz 23 marca 2011 r., Ts 188/10, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 90). Z kolei art. 2, art. 21 i art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wyrażają w sposób samoistny wolności lub praw konstytucyjnych, co oznacza, że w sprawach skargowych mogą być przywoływane wyłącznie jako wzorce „związkowe” („pomocnicze”) do tych przepisów ustawy zasadniczej, które statuują konstytucyjne prawa podmiotowe jednostki (zob. m.in. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60, a także postanowienia TK z: 16 października 2006 r., Ts 132/06, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 11 oraz 29 czerwca 2011 r., Ts 214/10, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 259). Natomiast art. 84 i art. 217 Konstytucji nie kreują bezpośrednio praw lub wolności, które mogłyby stanowić podstawę skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie pełnego składu TK z 6 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23). W odniesieniu zaś do art. 64 ust. 1 Konstytucji zarzut naruszenia tego przepisu – z jednej strony – ukierunkowany był na krytykę wydanych w sprawie skarżącego rozstrzygnięć, z drugiej zaś – stanowił w istocie postulat legislacyjny, którego adresatem nie może być Trybunał Konstytucyjny jako tzw. prawodawca negatywny.

Wziąwszy pod uwagę powyższe, Trybunał – na podstawie art. 36 ust. 7 w związku z art. 49 ustawy o TK – postanowił jak w sentencji.



## 133

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 8 października 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 278/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.Sz. w sprawie zgodności:

art. 9a ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, ze zm.), dodanego przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 141, poz. 1182, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 202, poz. 1956, ze zm.) i zmienionym przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 75, poz. 473), z art. 20, art. 22, art. 31 ust. 2 i 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2, art. 65 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez radcę prawnego i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 15 października 2013 r. (data nadania) A.Sz. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 9a ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.), dodanego przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 141, poz. 1182, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 202, poz. 1956, ze zm.) i zmienionym przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 75, poz. 473) – „w zakresie, w jakim podatnik, który wybrał sposób opodatkowania, o którym mowa w ust. 2 art. 9a [u.p.d.o.f.], który uzyska z działalności gospodarczej prowadzonej samodzielnie lub z tytułu prawa do udziału w zysku spółki nie mającej osobowości prawnej przychody ze świadczenia usług na rzecz byłego lub obecnego pracodawcy, odpowiadających czynnościom, które podatnik lub co najmniej jeden ze współników wykonywał lub wykonuje w roku podatkowym – w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy, podatnik ten traci w roku podatkowym prawo do opodatkowania w sposób określony w art. 30c [u.p.d.o.f.] i jest obowiązany do wpłacenia zaliczek od dochodu osiągniętego od początku roku, obliczonych przy zastosowaniu skali podatkowej, o której mowa w art. 27 ust. 1 [u.p.d.o.f.], oraz odsetek za zwłokę od zaległości z tytułu tych zaliczek” – z art. 20, art. 22, art. 31 ust. 2 i 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2, art. 65 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą:

2.1. Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Katowicach (dalej: organ pierwszej instancji), po przeprowadzeniu postępowania, decyzją z 16 marca 2010 r. (znak: PDPFD/4110-22/09/W-42754/2010) określił skarżącemu wysokość zobowiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2007 r. w kwocie 42283,00 zł oraz wysokość odsetek za zwłokę w kwocie 1341,00 zł. Wśród motywów rozstrzygnięcia organ pierwszej instancji wskazał, że skarżący zawyżył wydatki zaliczone do kosztów uzyskania przychodów o 103639,59 zł, na którą to kwotę składały się: opłaty abonamentowe za korzystanie z pakietu telewizji satelitarnej, obejmującego m.in.

kanaly o charakterze rozrywkowym; 50% opłat uiszczanych (w związku z użytkowaniem lokalu będącego siedzibą firmy oraz miejscem zamieszkania podatnika do maja 2007 r.) z tytułu monitorowania sygnałów alarmowych, zużycia energii elektrycznej, wywozu odpadów, zakupu paliwa gazowego, dostaw wody i odprowadzenia ścieków; opłaty za abonament telefoniczny za korzystanie z aparatu znajdującego się w lokalu będącym jednocześnie siedzibą firmy oraz miejscem zamieszkania podatnika; wydatki o charakterze osobistym, niezwiązane z uzyskanymi przychodami i charakterem wykonanych usług; odpisy z tytułu amortyzacji środka trwałego (telewizora), wobec którego zastosowano zawyżone stawki amortyzacyjne; wydatki poniesione na roboty budowlane w lokalu, którego funkcja uległa zmianie z mieszkalnej na użytkową, co wskazuje na modernizacyjny, a nie remontowy charakter robót.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ pierwszej instancji podkreślił ponadto, że skarżący utracił prawo do opodatkowania podatkiem liniowym na zasadach określonych w art. 30c u.p.d.o.f., ponieważ zakres usług polegających na świadczeniu pomocy prawnej, wykonywanych przez skarżącego na podstawie umowy z 31 maja 2007 r. na rzecz wskazanego w niej Banku Gospodarki Żywnościowej S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej: bank), odpowiadał zakresowi czynności wykonywanych w latach 2006-2007 na podstawie umowy o pracę zawartej z wyżej wymienionym podmiotem.

2.2. W odwołaniu od tego rozstrzygnięcia skarżący wniósł o uchylenie w całości decyzji organu pierwszej instancji oraz o orzeczenie co do istoty sprawy na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego lub – ewentualnie – o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i skierowanie sprawy do ponownego rozpatrzenia z uwzględnieniem argumentacji przedstawionej w odwołaniu i w złożonych w toku postępowania wyjaśnieniach, lub też orzeczenie co do istoty sprawy z uwzględnieniem prezentowanej argumentacji.

2.3. Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach (dalej: organ odwoławczy), decyzją z 27 grudnia 2010 r. (znak: PB III/1-4117/15/10/I), uchylił w całości decyzję organu pierwszej instancji z 16 marca 2010 r. oraz orzekł co do istoty sprawy w ten sposób, że ustalił skarżącemu zobowiązanie w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2007 r. w kwocie 41773,00 zł oraz wysokość odsetek za zwłokę w kwocie 1264,00 zł.

W uzasadnieniu swojej decyzji organ odwoławczy podkreślił, że konieczne było rozważenie tego, czy usługi w zakresie pomocy prawnej świadczone w 2007 r. przez skarżącego (jako radcę prawnego) na rzecz banku na podstawie umowy zlecenia są podobne do czynności wykonywanych na rzecz tego podmiotu w ramach stosunku pracy na stanowisku radcy prawnego w roku podatkowym oraz w roku poprzedzającym rok podatkowy, tj. w latach 2006-2007. Zestawienie treści dotychczasowych umów łączących skarżącego z bankiem pozwalało przyjąć, że usługi świadczone przez skarżącego (jako radcę prawnego) na podstawie umowy zlecenia odpowiadają czynnościom wykonywanym przez niego w ramach stosunku pracy na stanowisku radcy prawnego.

Organ odwoławczy wskazał, że za zasadny należało uznać zaprezentowany w uzasadnieniu odwołania pogląd na kwestię zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów ogółu wydatków poniesionych na monitorowanie sygnałów alarmowych w lokalu, abonament telefoniczny za korzystanie z aparatu zainstalowanego w tym lokalu oraz zakup kuchenki mikrofalowej.

Organ odwoławczy nie uwzględnił natomiast zarzutów dotyczących niezaliczenia do kosztów uzyskania przychodów opłat za korzystanie z telewizji satelitarnej.

Odnosnie do zarzutu dotyczącego amortyzacji telewizora organ odwoławczy wskazał, że jest on bezpodstawny, a amortyzacja telewizora przy zastosowaniu stawki rocznej wynoszącej 50% była niewłaściwa. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 30 grudnia 1999 r. w sprawie klasyfikacji środków trwałych (KŚT) (Dz. U. Nr 112, poz. 1317, ze zm.) urządzenia telewizyjne zostały zaliczone do grupy 6 („środki trwałe”) – podgrupa 62 („urządzenia telewizyjne odbiorcze”), natomiast monitory ekranowe – do grupy 4 („maszyny, aparaty i urządzenia ogólnego zastosowania”). Zgodnie z wykazem rocznych stawek amortyzacyjnych, będącym załącznikiem nr 1 do u.p.d.o.f., stawką amortyzacyjną wynoszącą 10% są objęte zarówno urządzenia techniczne, w klasyfikacji środków trwałych oznaczone cyfrą „6”, jak i „maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania”, oznaczone cyfrą „4”. Podwyższona stawka amortyzacyjna dla urządzeń technicznych poddanych szybkiemu postępowi technicznemu wynosi 20%. Z tego względu w ocenie organu odwoławczego nieuzasadnione było zastosowanie w odniesieniu do przedmiotowego środka trwałego stawki rocznej w wysokości 50%.

Z kolei zarzuty dotyczące niezaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków w kwocie 93169,06 zł na roboty budowlane przeprowadzone w lokalu (jak wynika z ustaleń poczynionych w toku postępowania) w okresie od stycznia do października 2007 r., organ odwoławczy uznał je za bezzasadne. Zużycie lokalu nastąpiło bowiem, zanim skarżący go nabył, a nie w trakcie jego eksploatacji. Zatem nakłady poniesione przez skarżącego nie miały na celu odtworzenia stanu pierwotnego środka trwałego, tj. stanu lokalu w chwili jego nabycia. Zdaniem organu odwoławczego to wykluczało możliwość przypisania przeprowadzonym pracom charakteru remontowego.

Organ odwoławczy wskazał także, że w 2007 r. przedmiotowy lokal mieszkalny nie figurował w ewidencji środków trwałych, co również nie przemawiało za prawdziwością tezy, że został on oddany do użytkowania przed rozpoczęciem inwestycji budowlanej zmierzającej do nadania mu nowych cech użytkowych i przekształcenia w lokal użytkowy. Skoro – jak stwierdził organ odwoławczy – nakłady zostały poniesione, zanim skarżący zaczął użytkować lokal, to również z tego względu robotom budowlanym nie można przypisać charakteru remontowego.

2.4. Skargę skarżącego na decyzję organu odwoławczego z 27 grudnia 2010 r. oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z 11 maja 2011 r. (sygn. akt I SA/GI 196/11). W uzasadnieniu orzeczenia sąd podzielił ustalenia faktyczne i prawne poczynione w sprawie skarżącego przez Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach.

2.5. Orzeczenie sądu administracyjnego pierwszej instancji – „w części dotyczącej nie uznania za koszty uzyskania przychodów wydatków w kwocie 93 169,00 zł związanych z remontem przeprowadzonym w 2007 r. w lokalu (...) oraz odmawiającej możliwości opodatkowania podatkiem liniowym dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych uzyskanych w 2007 r.” – skarżący zaskarżył skargą kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny – Izba Finansowa oddalił wyrokiem z 20 czerwca 2013 r. (sygn. akt II FSK 2073/11).

3. Zdaniem skarżącego art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. prowadzi do naruszenia: „wolności działania w gospodarce rynkowej, wyboru sposobu prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie, w jakim nie jest to przez prawo zabronione, w tworzeniu sankcyjnych konstrukcji podatkowych bez wykazania, iż takie ograniczenia wprowadzane są ze względu na ważny interes publiczny (art. 20 i art. 22 Konstytucji RP), niedyskryminowania wybranej formy działalności oraz ingerowania w prawa i wolności konstytucyjne tylko w ograniczonym zakresie i w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem publicznym (art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji RP), prawa do równego traktowania, niedyskryminowania ze względu na charakter prowadzonej działalności gospodarczej i podmioty z którymi skarżący współpracuje (art. 32 Konstytucji RP), ochrony własności rozumianej jako prawa do osiągania przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej, jeśli nie narusza ona prawnych zakazów i bez względu na podmioty, na rzecz których taka działalność gospodarcza jest prowadzona (art. 64 ust. 1 i 2 i art. 65 Konstytucji RP), w związku z zasadą państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) i wyprowadzonymi z tej zasady zasadami zaufania do organów państwa, przyzwoitej legislacji oraz praworządności (art. 7 Konstytucji RP)”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga spełnia warunki określone przez prawo, a także czy postępowanie wszczęte na skutek wniesienia skargi podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2. Przedmiotem analizowanej skargi konstytucyjnej skarżący uczynił art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f., który stanowi: „Jeżeli podatnik, który wybrał sposób opodatkowania, o którym mowa w ust. 2, uzyska z działalności gospodarczej prowadzonej samodzielnie lub z tytułu prawa do udziału w zysku spółki niemającej osobowości prawnej przychody ze świadczenia usług na rzecz byłego lub obecnego pracodawcy, odpowiadających czynnościom, które podatnik lub co najmniej jeden ze współników: 1) (*uchylony*), 2) wykonywał lub wykonuje w roku podatkowym – w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy, podatnik ten traci w roku podatkowym prawo do opodatkowania w sposób określony w art. 30c i jest obowiązany do wpłacenia zaliczek od dochodu osiągniętego od początku roku, obliczonych przy zastosowaniu skali podatkowej, o której mowa w art. 27 ust. 1, oraz odsetek za zwłokę od zaległości z tytułu tych zaliczek”.

3. Trybunał Konstytucyjny odniósł się do przepisów Konstytucji, które skarżący wskazał jako wzorce kontroli.

3.1. Skarżący zarzucił, że art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. jest niezgodny z art. 20, art. 22, art. 31 ust. 2 i 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2, art. 65 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Trybunał stwierdza, że skarżący wskazał jako samoistne wzorce kontroli: art. 20, art. 22, art. 31 ust. 2 i 3, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z kolei art. 65 ustawy zasadniczej powiązał z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

3.2. Trybunał przypomina, że art. 20 Konstytucji ma charakter ustrojowy, nie jest więc podstawą wolności lub prawa podmiotowego jednostki (zob. postanowienia TK z: 3 listopada 2004 r., SK 24/01, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 111; 27 grudnia 2004 r., Ts 186/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 137 oraz 5 marca 2012 r., Ts 26/10, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 489).

W związku z powyższym analizowanej skardze konstytucyjnej należało odmówić nadania dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. z art. 20 Konstytucji z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.3. Odnośnie do art. 22 Konstytucji Trybunał stwierdza, że zarzut naruszenia tego przepisu konstytucyjnego przez art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. jest oczywiście bezzasadny. Ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych jest bowiem powszechnym obowiązkiem konstytucyjnym wyrażonym w art. 84 ustawy zasadniczej. Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu treści ustaw określających obowiązki podatkowe znajduje potwierdzenie w rozdziale X Konstytucji („Finanse publiczne”). Ten szeroki zakres swobody koresponduje z rozbudowanym katalogiem konstytucyjnych wymogów o charakterze formalnym, które musi respektować ustawodawca, określając treść obowiązków podatkowych. Podstawą tych wymogów jest przede wszystkim art. 217 Konstytucji. Z przepisu tego wynika, że w odniesieniu do ustaw określających obowiązek podatkowy Konstytucja ustanawia wyższe wymagania co do stopnia określoności i zakresu przedmiotowego niż wymogi stosowane w tzw. „przyzwoitej legislacji” (zob. wyrok TK z 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Daleko idąca swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest w swoisty sposób równoważona koniecznością respektowania przez ustawodawcę proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 14 września 2001 r., SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166).

Ze względu na to, że nałożenie obowiązków podatkowych znajduje bezpośrednią podstawę w art. 84 Konstytucji nie może ono być rozpatrywane w kategoriach koniecznego ograniczania praw jednostki, o którym mowa w art. 31 ust. 3 czy art. 22 Konstytucji. Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przez obywatela może być kontrolowany z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją, jednak podstawą tej kontroli nie może być zasada wolności gospodarczej. Samo zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów finansowych na cele publiczne nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji w ich sferę majątkową, w szczególności w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Z wyrażonej w art. 84 Konstytucji zasady powszechności opodatkowania wynika również, że ani ulgi i zwolnienia podatkowe, ani ich ekspektatywy nie mogą być uznane za prawa nabyte chronione na mocy art. 2 Konstytucji. Podatnikom nie przysługuje konstytucyjne „prawo do zwolnień podatkowych”. Nie jest zatem możliwe objęcie określonych zwolnień podatkowych bezwarunkowo i niezmiennie ochroną konstytucyjną, gdyż Konstytucja nie wyraża publicznego prawa podmiotowego do sprawiedliwego obciążania obowiązkiem podatkowym, rozumianego jako prawo do korzystania z ulg podatkowych (zob. postanowienie TK z 5 maja 2009 r., Ts 271/07, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 383).

W związku z powyższym – na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – analizowanej skardze konstytucyjnej należało odmówić nadania dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. z art. 22 Konstytucji.

3.4. W odniesieniu do art. 31 ust. 2 Konstytucji Trybunał podkreśla, że przepis ten wyraża zasadę prawnej ochrony wolności i praw innych oraz zakaz zmuszania kogokolwiek do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Zasada wyrażona w tym przepisie ma zatem charakter subsydiarny. Jeżeli więc jakaś dziedzina stosunków nie została objęta szczegółowymi unormowaniami dotyczącymi konkretnej „wolności”, to gwarancję swobody działania jednostki można wyprowadzić bezpośrednio z art. 31 ust. 2 Konstytucji. W rozpatrywanej sprawie przedmiotem skargi jest jednak przepis art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f., odnoszący się do zobowiązania podatkowego, a zatem do materii konstytucyjnej wyrażonej bezpośrednio w art. 84 ustawy zasadniczej. Przesądza to o tym, że art. 31 ust. 2 Konstytucji nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

W związku z powyższym analizowanej skardze konstytucyjnej należało odmówić nadania dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. z art. 31 ust. 2 Konstytucji z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.5. Odnośnie do art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał przypomina, że przepis ten nie wyraża w sposób pełny odrębnych wolności lub praw, lecz czyni to jedynie w sposób częściowy i uzupełniający, ściśle związany z innymi normami konstytucyjnymi. Jak wynika z tytułu podrozdziału, w którym się znajduje, wyraża on ogólną zasadę dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Zasada ta odnosi się do „ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”, nie jest więc podstawą odrębnego typu wolności lub prawa.

Wynika z tego, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie formułuje samoistnego prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).

W związku z powyższym analizowanej skardze konstytucyjnej należało odmówić nadania dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. z art. 31 ust. 3 Konstytucji z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.6. W odniesieniu do wywodzonej z art. 32 Konstytucji zasady równości Trybunał zauważa, że nie ma ona charakteru abstrakcyjnego i absolutnego. Zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza ona tożsamości (tożsamości) praw wszystkich jednostek. Prawo do równego traktowania i niedyskryminacji funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym; musi być odniesione do zakazów lub nakazów albo do nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Konstytucja nie formułuje założenia równości i zakazu dyskryminacji w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. W postanowieniu pełnego składu z 24 października 2001 r. o sygn. SK 10/01 Trybunał Konstytucyjny, uznawszy prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki, podkreślił, że „ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (»metaprawa«), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Oznacza to, że art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego powinien być odnoszony – jako tzw. wzorzec związkowy – do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa lub wolności jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. Tym samym w sprawach inicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej uczynienie z konstytucyjnej zasady równości wzorca kontroli kwestionowanych przepisów byłoby możliwe wyłącznie wtedy, gdyby skarżący doprecyzował, w zakresie jakiego konstytucyjnego prawa lub wolności upatruje naruszenie zasady równości wobec prawa oraz niedyskryminacji. Brak takiego odniesienia wyłącza możliwość oparcia skargi konstytucyjnej samoistnie na zarzucie naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

W związku z powyższym analizowanej skardze konstytucyjnej należało odmówić nadania dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. z art. 32 Konstytucji z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.7. W odniesieniu do art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Trybunał stwierdza, że możliwość optymalizacji obciążeń podatkowych (rozumianej jako nieuszczerplanie substancji majątkowej podatnika w związku z realizacją obowiązku podatkowego) nie jest prawem konstytucyjnym o charakterze podmiotowym, którego ewentualne naruszenie legitymuje do wniesienia skargi konstytucyjnej. Modyfikacje zobowiązania podatkowego są odstępstwem od zasady powszechności i równości opodatkowania, mają zatem charakter wyjątkowy, a o ich wprowadzeniu i zakresie decyduje ustawodawca, kierując się przesłankami ekonomicznymi i społecznymi (zob.: orzeczenie TK z 29 maja 1996 r., K 22/95, OTK ZU nr 3/1996, poz. 21 oraz wyroki TK z: 7 czerwca 1999 r., K 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95 i 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81). Ponadto samo umożliwienie przez ustawodawcę optymalizacji podatkowej nie jest zasadniczo jednoznaczne z powstaniem prawa do osiągnięcia dochodów w sposób niepodlegający opodatkowaniu, swobodnego „prawa do zwolnienia podatkowego”, skoro zgodnie z art. 84 Konstytucji każdy obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Z tych względów niezasadne jest traktowanie możliwości skorzystania z optymalizacji podatkowej jako *ius infinitum*, zwłaszcza w sytuacji, w której podatnik nie spełnił określonych przez ustawodawcę przesłanek uprawniających go do skorzystania z optymalizacji (*ergo* – zmniejszenia wymiaru swojego zobowiązania podatkowego) (zob. wyrok TK z 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6 oraz postanowienie TK z 14 lipca 2004 r., Ts 21/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 19).

Niezależnie od powyższego należy przypomnieć, że kwestia adekwatności powoływania się w kontekście zwolnień i odliczeń podatkowych (co *mutatis mutandis* odnosi się także do optymalizacji podatkowej) na zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa własności był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał zwrócił uwagę na to, że zastosowanie obowiązującej regulacji podatkowej, prowadzące do realizacji obowiązku podatkowego, łączy się nieuchronnie z ingerencją w prawa majątkowe podatnika (zob. wyroki TK z: 11 grudnia 2001 r., SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 14 września 2001 r., SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166 oraz 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4). Ponieważ jednak obowiązek podatkowy ma swoje bezpośrednie zakotwiczenie w przepisach Konstytucji (przede wszystkim w art. 84), więc samo jego

wprowadzenie nie może być rozważane w kategoriach związanych z ograniczaniem przysługujących danemu podmiotowi praw lub wolności konstytucyjnych, w tym prawa własności lub innych praw majątkowych. Niezależnie od tego Trybunał podkreślał też wielokrotnie, że nie zasługuje na aprobatę argument (sformułowany także w analizowanej skardze konstytucyjnej) upatrujący naruszenie art. 64 Konstytucji w konieczności uiszczenia podatku i doznania w ten sposób uszczerbku majątkowego. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę na bezpodstawność stanowiska, zgodnie z którym każde ograniczenie majątkowe spowodowane nałożeniem podatku lub innej daniny publicznej jest zawsze niedopuszczalnym ograniczeniem własności. Trybunał podkreślał w związku z tym, że mogłoby ono prowadzić do fałszywego wniosku, iż każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego własności (zob. wyrok TK w sprawie o sygn. K 17/00). Tak duża (absolutna) ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma uzasadnienia w świetle przepisów Konstytucji (zob. też wyrok TK z 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153).

W związku z powyższym analizowanej skardze konstytucyjnej należało odmówić nadania dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.8. Trybunał odniósł się też do art. 65 Konstytucji (powołanego przez skarżącego w całości). Trybunał zauważa, że przepis ten: po pierwsze – wyraża pozytywny aspekt wolności pracy i obejmuje możliwość wyboru rodzaju pracy (element kwalifikacyjny), pracodawcy (element podmiotowy) i miejsca pracy (element przestrzenny), a także dopuszcza wprowadzenie na poziomie ustawy zwykłej pewnych wyjątków (odstępstw) od tego prawa (ust. 1); po drugie – zastrzega nałożenie obowiązku pracy wyłącznie w drodze ustawy (ust. 2); po trzecie – statuuje zakaz stałego zatrudniania dzieci poniżej szesnastego roku życia, a także nakazuje ustawodawcy zwykłemu określenie form i charakteru ich dopuszczalnego zatrudniania (ust. 3); po czwarte – odnosi się do ustalania w drodze ustawy minimalnego wynagrodzenia za pracę (ust. 4); po piąte – dotyczy prowadzenia przez władze publiczne polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia przez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowania i wspierania poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych (ust. 5). Żaden z ustępów art. 65 Konstytucji nie może być zatem adekwatnym wzorcem kontroli w rozpatrywanej sprawie, której przedmiotem jest przepis prawa podatkowego.

W związku z powyższym analizowanej skardze konstytucyjnej należało odmówić nadania dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. z art. 65 Konstytucji z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3.9. Stwierdzenie niedopuszczalności kontroli art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. z art. 65 Konstytucji przekłada się w niniejszej sprawie na bezprzedmiotowość art. 2 oraz art. 7 Konstytucji (przywołanych jako wzorce związkowe). Artykuł 2 Konstytucji zasadniczo nie może bowiem być samoistną podstawą kontroli w trybie skargowym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Jak w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, art. 2 Konstytucji wyznacza jedynie standard kreowania wolności i praw przez ustawodawcę, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. np. wyroki TK z: 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 oraz 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Trybunał zwraca uwagę na to, że o dopuszczalności traktowania art. 2 Konstytucji jako samoistnej podstawy indywidualnej kontroli konstytucyjności prawa nie może przesądzać to, że przepis ten może być samodzielną podstawą orzeczenia wydawanego w ramach kontroli generalnej (abstrakcyjnej). W tym drugim przypadku ocena ta nie jest bowiem uwarunkowana istnieniem praw podmiotowych konkretnego podmiotu, naruszonych wskutek zastosowania przez organ władzy publicznej niekonstytucyjnego przepisu (zob. np. postanowienie TK z 25 marca 2009 r., Ts 75/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 126).

Z kolei art. 7 Konstytucji nie kreuje po stronie obywateli żadnych praw ani wolności konstytucyjnych, gdyż jest przepisem o charakterze ustrojowym i dotyczy zasady legalizmu w działaniach władz publicznych (zob. np. wyroki TK z: 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2 oraz 26 kwietnia 2005 r., SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40, a także postanowienie TK z 17 czerwca 2013 r., Ts 254/11, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 340). Nie może być zatem podstawą kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną.

W związku z powyższym analizowanej skardze konstytucyjnej należało odmówić nadania dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. z art. 2 i art. 7 Konstytucji (jako wzorcami przywołanymi w związku z art. 65 Konstytucji) z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 134

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 16 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 278/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Rymar – przewodniczący  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca  
Andrzej Rzepliński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A.Sz. oraz wniosku o orzeczenie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej,

p o s t a n a w i a:

- 1) nie uwzględnić zażalenia,**
- 2) nie uwzględnić wniosku.**

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez radcę prawnego i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 15 października 2013 r. (data nadania) A.Sz. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 9a ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.), dodanego przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 141, poz. 1182, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 202, poz. 1956, ze zm.) i zmienionym przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 75, poz. 473) – „w zakresie, w jakim podatnik, który wybrał sposób opodatkowania, o którym mowa w ust. 2 art. 9a [u.p.d.o.f.], który uzyska z działalności gospodarczej prowadzonej samodzielnie lub z tytułu prawa do udziału w zysku spółki niemającej osobowości prawnej przychody ze świadczenia usług na rzecz byłego lub obecnego pracodawcy, odpowiadających czynnościom, które podatnik lub co najmniej jeden ze współników wykonywał lub wykonuje w roku podatkowym – w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy, podatnik ten traci w roku podatkowym prawo do opodatkowania w sposób określony w art. 30c [u.p.d.o.f.] i jest obowiązany do wpłacenia zaliczek od dochodu osiągniętego od początku roku, obliczonych przy zastosowaniu skali podatkowej, o której mowa w art. 27 ust. 1 [u.p.d.o.f.], oraz odsetek za zwłokę od zaległości z tytułu tych zaliczek” – z art. 20, art. 22, art. 31 ust. 2 i 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2, art. 65 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. prowadzi do naruszenia: „wolności działania w gospodarce rynkowej, wyboru sposobu prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie, w jakim nie jest to przez prawo zabronione, w tworzeniu sankcyjnych konstrukcji podatkowych bez wykazania, iż takie ograniczenia wprowadzane są ze względu na ważny interes publiczny (art. 20 i art. 22 Konstytucji RP), niedyskryminowania wybranej formy działalności oraz ingerowania w prawa i wolności konstytucyjne tylko w ograniczonym zakresie i w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem publicznym (art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji RP), prawa do równego traktowania, niedyskryminowania ze względu na charakter prowadzonej działalności gospodarczej i podmioty z którymi skarżący współpracuje (art. 32 Konstytucji RP), ochrony własności rozumianej jako prawa do osiągania przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej, jeśli nie narusza ona prawnych zakazów i bez względu na podmioty, na rzecz których taka działalność gospodarcza jest prowadzona (art. 64 ust. 1 i 2 i art. 65 Konstytucji RP), w związku z zasadą państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) i wyprowadzonymi z tej zasady zasadami zaufania do organów państwa, przyzwoitej legislacji oraz praworządności (art. 7 Konstytucji RP)”.

2. Postanowieniem z 8 października 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

2.1. Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał odmówił nadania skardze dalszego biegu – ze względu na niedopuszczalność orzekania – w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 20, art. 31 ust. 2 i 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 65 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Wskazane art. 20, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 32 Konstytucji – przywołane przez skarżącego jako „samodzielne” wzorce kontroli – nie mogą bowiem stanowić punktu odniesienia dla Trybunału w ramach postępowania inicjowanego skargą konstytucyjną (art. 20 ma charakter ustrojowy, zaś art. 31 ust. 1 i 3 oraz art. 32 nie wyrażają w sposób samoistny wolności lub praw konstytucyjnych). Z kolei art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 65 ustawy zasadniczej nie stanowiły adekwatnych wzorców do kontroli w sprawie, gdyż (odnośnie do art. 64 ust. 1 i 2 możliwość optymalizacji obciążeń podatkowych nie jest prawem konstytucyjnym o charakterze podmiotowym, którego ewentualne naruszenie legitymuje do wniesienia skargi konstytucyjnej, art. 65 reguluje zaś ogólnie materię prawa pracy i nie może być punktem odniesienia przy kontroli regulacji prawa podatkowego). Ponadto, stwierdzenie niedopuszczalności kontroli art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. z art. 65 Konstytucji przekładało się na bezprzedmiotowość wzorców „pomocniczych” w postaci art. 2 oraz art. 7 Konstytucji (pierwszy z tych przepisów wyznacza jedynie standard kreowania wolności i praw przez ustawodawcę, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa, drugi zaś nie kreuje po stronie obywateli żadnych praw ani wolności konstytucyjnych, gdyż jest przepisem o charakterze ustrojowym i dotyczy zasady legalizmu w działaniach władz publicznych).

2.2. Na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze – ze względu na oczywistą bezzasadność zarzutu – w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 22 Konstytucji. Nałożenie obowiązków podatkowych znajduje bowiem bezpośrednią podstawę w art. 84 Konstytucji i nie może ono rozpatrywane w kategoriach koniecznego ograniczania praw jednostki, o którym mowa w art. 31 ust. 3 czy art. 22 Konstytucji. Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przez obywatela może być kontrolowany z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją, jednak podstawą tej kontroli nie może być zasada wolności gospodarczej.

2.3. Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 27 października 2014 r.

3. Pismem procesowym, sporządzonym przez radcę prawnego i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 3 listopada 2014 r. (data nadania), skarżący złożył zażalenie na postanowienie z 8 października 2014 r. Zarzucił w nim Trybunałowi: po pierwsze – „nieodniesienie się do wszystkich zarzutów sformułowanych w skardze, w tym przedstawionych w uzasadnieniu na ich poparcie faktów, poglądów, ocen, analiz w szczególności zawartych w: a) opinii do projektu poprawki do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (druk 1853 Sejmu IV kadencji) przygotowanej w dniu 18.09.2003 r. przez dr Irenę Ożóg (...), b) piśmie Ministra Finansów z 07.07.2008 r. DD2/0601/5/BRT/08/MB7-8530 kierowanym do Krzysztofa Kwiatkowskiego Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu (...), c) uzasadnieniu projektu rządowego (druk 1566 z 11 lipca 2008 r.) (...)”; po drugie – „błędne przyjęcie, iż w skardze nie wykazano w sposób należyty samoistnych wzorców kontroli, co pozostaje w sprzeczności z treścią skargi, w tym argumentacją skarżącego przedstawioną w skardze i jej uzasadnieniu (...)”; po trzecie – „błędne przyjęcie, iż art. 22, art. 31 ust. 2 i 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i ust. 2, art. 65 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w oderwaniu od art. 84 i 217 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych wzorców pozwalających na rozpoznanie skargi”.

W uzasadnieniu zażalenia skarżący powtórzył argumentację przedstawioną w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej odnośnie do niezgodności art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. z przywołanymi przezeń przepisami Konstytucji. Wniósł również o „orzeczenie od Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministra Finansów obowiązku zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem, w tym kosztów zastępstwa prawnego ustanowionego pełnomocnika za czynności związane z wniesieniem skargi oraz zażalenia według norm przepisanych, także w przypadku nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.



Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 36 ust. 6 i 7 w związku z art. 49 ustawy o TK). Na etapie rozpatrzenia zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada przede wszystkim, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Odniesienie się do treści zażalenia musi zostać poprzedzone uwagami natury ogólnej, dotyczącymi zasady skargowości obowiązującej w postępowaniu przed polskim sądem konstytucyjnym. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Zasada ta wymaga, aby sam skarżący określił akt normatywny lub jego część, które są przedmiotem postępowania. Trybunał nie może z urzędu rozszerzyć tak wskazanego przedmiotu kontroli. Istotne jest przy tym, że niemożność działania Trybunału *ex officio* zachowuje aktualność we wszystkich stadiach postępowania przed tym organem. Należy zatem przyjąć, że podmiot występujący z zażaleniem na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu sam określa granice, w ramach których sprawa podlega rozpoznaniu.

Niezwykle istotna jest przy tym funkcja, jaką pełni ten środek odwoławczy. Jak wynika z treści art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK, na postanowienie w sprawie nienadania skardze dalszego biegu skarżącemu przysługuje zażalenie do Trybunału w terminie siedmiu dni od daty doręczenia postanowienia. Przedmiotem zażalenia jest wydane w ramach wstępnej kontroli postanowienie dotyczące oceny strony formalnej skargi. Ze względu na to, że w przepisie tym stanowi się o postanowieniu w sprawie nienadania dalszego biegu skardze, należy uznać, że zażalenie może odnosić się jedynie do przedstawionych przez Trybunał Konstytucyjny argumentów przemawiających za negatywną oceną strony formalnej skargi. Brak takiego odniesienia musi zostać każdorazowo oceniony jako niepodważenie zasadności argumentacji zawartej w zaskarżonym postanowieniu i skutkować będzie nieuwzględnieniem zażalenia (por. np. postanowienie TK z 31 października 2011 r., Ts 306/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 381).

3. Przystępując do oceny wniesionego przez skarżącego środka odwoławczego, Trybunał Konstytucyjny zauważa, że skarżący w uzasadnieniu zażalenia w żaden sposób nie odniósł się do podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, wskazanych w postanowieniu z 8 października 2014 r. Argumentacja przedstawiona w zażaleniu jest w dużej mierze powtórzeniem treści skargi konstytucyjnej (por. odpowiednio s. 6-14 uzasadnienia zażalenia oraz s. 11-20 uzasadnienia skargi). Świadczy to o niezrozumieniu przez pełnomocnika skarżącego ani istoty skargi konstytucyjnej, ani funkcji zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu.

4. Niezależnie jednak od powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a sformułowane w *petitum* zażalenia zarzuty są niezasadne.

4.1. Odnośnie do pierwszego i drugiego zarzutu Trybunał przypomina, że określona w art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy o TK procedura wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej ma charakter formalny.

W ramach wstępnej kontroli Trybunał ocenia skargę konstytucyjną z punktu widzenia przesłanki oczywistej bezzasadności (art. 36 ust. 3 *in principio* w związku z art. 49 ustawy o TK). Ustawowe kryterium zasadności skargi konstytucyjnej nakłada na Trybunał obowiązek badania na tym etapie postępowania, czy wolność lub prawo konstytucyjne, na które powołuje się skarżący, pozostaje w odpowiednim (adekwatnym) związku z przepisem aktu normatywnego, który jest przedmiotem zaskarżenia (zob. np. postanowienie TK z 11 kwietnia 2013 r., Ts 154/11, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 158). Jednocześnie Trybunał bada, czy w sprawie zachodziłaby podstawa do umorzenia postępowania z art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o TK, tj. – odpowiednio – ze względu na zbędność lub niedopuszczalność orzekania albo utratę mocy zaskarżonego przepisu w zakwestionowanym przez skarżącego zakresie (zob. np. postanowienia TK z: 13 grudnia 2010 r., Ts 103/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 439 oraz 21 lutego 2014 r., Ts 210/13, OTK ZU nr 1/B/2014, poz. 78).

Rozpoznanie wstępne skargi konstytucyjnej w oparciu o przesłankę niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* ustawy o TK) obejmuje badanie przez Trybunał w szczególności, czy: po pierwsze – została ona sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika (art. 48 ust. 1 ustawy o TK); po drugie – wniesiono ją w przepisany termin od daty otrzymania przez skarżącego ostatecznego orzeczenia lub innego orzeczenia o jego konstytucyjnych wolnościach lub prawach (art. 46 ust. 1 lub art. 48 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK); po trzecie – skarżący wyczerpał, o ile takie są przewidziane w ramach konkretnego postępowania, przysługujące mu zwykle środki zaskarżenia rozstrzygnięcia, z wydaniem którego wiąże swoje uprawnienie do wystąpienia ze skargą konstytucyjną (art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o TK); po czwarte – przedmiot zaskarżenia łączy się z rozstrzygnięciem, z wydaniem którego skarżący wywodzi swoje uprawnienie

do wystąpienia ze skargą konstytucyjną (art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o TK); po piąte – wzorzec kontroli mieści się w hipotezie art. 79 ust. 1 Konstytucji; po szóste – sformułowany w *petitum* skargi zarzut został należycie uzasadniony (art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Podkreślenia wymaga, że wstępna kontrola skargi konstytucyjnej obejmuje każdą z wyżej wymienionych przesłanek z osobna (zob. np. postanowienie TK z 5 lipca 2013 r., Ts 85/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 384).

W postanowieniu z 8 października 2014 r. Trybunał stwierdził, że kontrola merytoryczna art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. z art. 20, art. 31 ust. 2 i 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 65 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji jest niedopuszczalna z powodu nieprawidłowego przywołania przez skarżącego wzorców konstytucyjnych, zaś z art. 22 Konstytucji – z powodu oczywistej bezzasadności zarzutu. Trybunał w obecnym składzie w pełni podziela argumentację przedstawioną w punktach 3.2-3.9 uzasadnienia zaskarżonego postanowienia. Trybunał podkreśla, że z art. 79 ust. 1 Konstytucji bezspornie wynika, iż w skardze konstytucyjnej można postawić wyłącznie zarzut niezgodności ustawy lub innego aktu normatywnego z przepisami Konstytucji, które – po pierwsze – dotyczą wolności lub praw jednostki, a po drugie – pozostają w adekwatnym związku z przedmiotem zaskarżenia. Rozpatrywana skarga wskazywała tymczasem na „przypadkowe” kryterium przy doborze przez skarżącego wzorców kontroli względem art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f., co zasadnie przemawiało za odmową nadania jej dalszego biegu. Ustalenie zaś, że skarga nie kwalifikowała się do rozpoznania merytorycznego (z powodu oczywistej bezzasadności zarzutu naruszenia art. 22 Konstytucji oraz niedopuszczalności orzekania w zakresie pozostałych wzorców kontroli), a także dyspozycja art. 19 ust. 2 *in principio* ustawy o TK przekładały się na irrelevantność przywoływanych w uzasadnieniu skargi: opinii zleconej przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu z 18 września 2003 r. do projektu poprawki do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (druk 1853/IV kad.), pisma Ministra Finansów z 7 lipca 2008 r. (znak: DD2/0601/5/BRT/08/MB7-8530) oraz uzasadnienia senackiego (a nie rządowego – jak twierdził skarżący) projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk nr 1566/VI kad.).

4.2. Trzeci sformułowany w *petitum* zażalenie zarzut Trybunał ocenia jako nadinterpretację motywów zawartych w punktach 3.2-3.9 uzasadnienia postanowienia z 8 października 2014 r. Trybunał odwołał się wyłącznie do art. 84 Konstytucji przy ocenie zasadności zarzutu naruszenia przez art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. art. 22 ustawy zasadniczej (pkt 3.3) oraz ocenie dopuszczalności badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (pkt 3.7). W obu częściach uzasadnienia Trybunał stwierdził, że ocena konstytucyjności obowiązku podatkowego nie może odbywać się tylko w kategoriach ograniczenia praw jednostki, o którym mowa w art. 31 ust. 2, art. 22 czy art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

5. Trybunał odniósł się także do zawartego w zażaleniu wniosku o „orzeczenie od Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministra Finansów obowiązku zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem, w tym kosztów zastępstwa prawnego ustanowionego pełnomocnika za czynności związane z wniesieniem skargi oraz zażalenia według norm przepisanych, także w przypadku nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej”.

5.1. Artykuł 20 ustawy o TK stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Bezsporne jest zatem, że uregulowania procedury cywilnej mogą znaleźć zastosowanie w postępowaniu przed Trybunałem, w tym również w zakresie dotyczącym zwrotu kosztów, jakie jego uczestnik poniósł, tylko wówczas, gdy określone sprawy nie zostały uregulowane w ustawie o TK. Zastosowanie tych przepisów musi być zawsze odpowiednie, a więc uwzględniające określone w ustawie o TK zasady postępowania przed Trybunałem.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że brak jest podstaw do odpowiedniego stosowania w zakresie kosztów postępowania uregulowań Kodeksu postępowania cywilnego. Trybunał podtrzymuje tu swoje stanowisko zajęte w postanowieniu z 3 marca 1998 r. o sygn. Ts 14/98 (OTK ZU nr 1/1999, poz. 20), w którym zasadę tę – w odniesieniu do zwolnienia od kosztów – sformułował. Zachowuje ona również aktualność w przypadku przyznania uczestnikowi kosztów postępowania, gdyż kwestię tę – podobnie jak zwolnienie od kosztów – ustawodawca uregulował. Z art. 24 ust. 2 ustawy o TK wynika, że Trybunał zobowiązany jest orzec o zwrocie kosztów na rzecz wnoszącego skargę w sytuacji, gdy skarga konstytucyjna została uwzględniona (zdanie pierwsze), a w uzasadnionych przypadkach może rozważyć orzeczenie o zwrocie kosztów również wtedy, gdy nie znalazł podstaw do uwzględnienia skargi (zdanie drugie).

Zwrot kosztów na rzecz skarżącego obejmuje zarówno postępowanie zakończone wydaniem wyroku, jak i postępowanie zakończone wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania albo nienadaniu skardze dalszego biegu (por. M. Masternak-Kubiak, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciński, Warszawa 2000, s. 201).

Zwrot kosztów postępowania w sytuacjach wskazanych wyżej ma charakter wyjątkowy i jest odstępstwem od ogólnej zasady (art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o TK). Oznacza to, że pojęcie „uzasadnionego przypadku” musi być interpretowane ściśle i nie może podlegać wykładni rozszerzającej. Na wnioskodawcy zatem ciąży obowiązek wykazania, że mimo umorzenia postępowania albo prawomocnego nieuwzględnienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, a więc nawet wtedy, gdy skarga nie mogła zostać skierowana do rozpoznania na rozprawie, istnieje uzasadniona podstawa do zwrotu kosztów.

5.2. W sprawie, której dotyczy rozpoznawany wniosek o zwrot kosztów, Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do uznania, że zachodzi „uzasadniony przypadek”, o którym mowa w art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK. Dlatego też nie uwzględnił wniosku o orzeczenie zwrotu kosztów postępowania na rzecz skarżącego.

Z przedstawionych wyżej powodów – na podstawie art. 36 ust. 7 w związku z art. 49 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o TK – Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 135

### **POSTANOWIENIE** z dnia 24 lutego 2014 r. **Sygn. akt Ts 289/13**

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

Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej S.P. w sprawie zgodności:  
art. 368 § 2 zdanie pierwsze i trzecie w związku z art. 19 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r.  
– Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2  
i art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 31 października 2013 r. (data nadania), S.P. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność art. 368 § 2 zdanie pierwsze i trzecie w związku z art. 19 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim wymaga od wnoszącego apelację oznaczenia wartości przedmiotu zaskarżenia w sprawie zaskarżenia uchwały właścicieli lokali w myśl art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.; dalej: u.w.l.), z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą:

2.1. Skarżący w pozwie skierowanym przeciwko Wspólnocie Mieszkaniowej budynku przy ul. Żeromskiego 1 w Wodzisławiu Śląskim wniósł o uchylenie uchwał nr 4/3 oraz 7/3 z 27 marca 2012 r. podjętych przez tę Wspólnotę. Wyrokiem z 19 grudnia 2012 r. (sygn. akt I C 129/12) Sąd Okręgowy w Gliwicach – II Wydział Cywilny – Ośrodek Zamiejscowy w Rybniku oddalił powództwo skarżącego.

2.2. Skarżący wniósł apelację od niekorzystnego dlań orzeczenia. Zarządzeniem sędziego z 4 lutego 2013 r. został on wezwany do uzupełnienia braków formalnych apelacji przez m.in. podanie wartości przedmiotu

zaskarżenia. Skarżący nie wykonał powyższego zarządzenia w zakresie podania wartości przedmiotu zaskarżenia, co spowodowało odrzucenie jego apelacji przez Sąd Okręgowy w Gliwicach – II Wydział Cywilny – Ośrodek Zamiejscowy w Rybniku postanowieniem z 31 maja 2013 r. (sygn. akt I C 129/12).

Zażalenie skarżącego na postanowienie w sprawie odrzucenia apelacji zostało oddalone przez Sąd Apelacyjny w Katowicach – V Wydział Cywilny postanowieniem z 25 lipca 2013 r. (sygn. akt V ACz 691/13).

3. Zdaniem skarżącego zaskarżone unormowanie narusza „prawo do sądu w zakresie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej odwoławczej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości w aspekcie negatywnym wyrażającym się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP)”, a także godzi w „prawo do nieograniczania prawa do sądu, jeżeli nie jest to konieczne i nie jest uzasadnione dla ochrony bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności innych osób, naruszone w sposób bezpośredni, zaś w przypadku ochrony praw innych osób, poprzez naruszenie zasady konieczności wynikającej z trójstopniowego testu proporcjonalności (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 w związku z art. 31 ust. 2 Konstytucji RP)”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga odpowiada określonym przez prawo wymogom, a także czy postępowanie wszczęte na skutek wniesienia skargi podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Procedura ta umożliwia, już w początkowej fazie postępowania, wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie skarżący uczynił art. 368 § 2 zdanie pierwsze i trzecie w związku z art. 19 § 2 k.p.c. Kwestionowane przepisy stanowią odpowiednio: „W sprawach o prawa majątkowe należy oznaczyć wartość przedmiotu zaskarżenia. (...) Przepisy art. 19-24 i 25 § 1 stosuje się odpowiednio” (art. 368 § 2 zdanie pierwsze i trzecie); „W innych sprawach majątkowych powód obowiązany jest oznaczyć w pozwie kwotą pieniężną wartość przedmiotu sporu, uwzględniając postanowienia zawarte w artykułach poniższych” (art. 19 § 2).

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ocena zasadności analizowanej skargi konstytucyjnej nie może odbywać się bez uwzględnienia okoliczności stanu faktycznego poprzedzającego jej wniesienie. Merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest bowiem możliwe jedynie po wykazaniu przez skarżącego (działającego w sprawie samodzielnie albo przez pełnomocnika) minimalnej staranności w trosce o zabezpieczenie swoich interesów prawnych. Skarga konstytucyjna – co wymaga szczególnego podkreślenia – nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie (podobnie: postanowienie TK z 16 października 2002 r., SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77).

3.1. W stanie faktycznym poprzedzającym wniesienie analizowanej skargi konstytucyjnej skarżący wystąpił z powództwem przeciwko wspólnocie mieszkaniowej (której jest członkiem), w którym domagał się uchylecia dwóch uchwał tejże wspólnoty podjętych 27 marca 2012 r., tj. uchwały nr 4/3 w sprawie przyjęcia regulaminu opomiarowania i rozliczenia zużycia zimnej i ciepłej wody użytkowej oraz uchwały nr 7/3 w sprawie przyjęcia regulaminu kosztów centralnego ogrzewania i ciepłej wody. Powództwo skarżącego zostało oddalone przez Sąd Okręgowy w Gliwicach wyrokiem z 19 grudnia 2012 r. Od niekorzystnego dlań orzeczenia skarżący wniósł apelację, która została odrzucona – po wcześniejszym wezwaniu do usunięcia braków formalnych – przez ten sąd postanowieniem z 31 maja 2013 r. z powodu niewskazania w niej wartości przedmiotu zaskarżenia. Zdaniem skarżącego, nie był on w stanie podać wymaganej przez sąd (na podstawie zaskarżonych przepisów) wartości, a z powodu jej niepodania nie mógł on skutecznie skorzystać z prawa do zaskarżenia wyroku wydanego w pierwszej instancji.

3.2. Należy przypomnieć, że sprawy o uchylecie uchwał wspólnoty mieszkaniowej (art. 25 ust. 1 u.w.l.) nie mają charakteru jednolitego i nie mogą być zaliczone generalnie do spraw o prawa majątkowe. O charakterze sprawy decyduje przedmiot uchwały podlegającej zaskarżeniu. Wykonywanie zarządu nieruchomością jest

wykonywaniem prawa majątkowego. Podobnie też wartość majątkową mają ustalone opłaty na pokrycie kosztów utrzymania nieruchomości (zob. postanowienie SN z 11 lutego 2003 r., sygn. akt V CZ 28/02, niepubl.).

Zaskarżone przez skarżącego uchwały regulowały sposób zarządu nieruchomością wspólną (ustalenie opomiarowania i rozliczenia zużycia zimnej i ciepłej wody użytkowej oraz kosztów centralnego ogrzewania i ciepłej wody), a zatem odnosiły się do wykonywania prawa majątkowego. To z kolei przekładało się – od strony formalnoprawnej – na obowiązek podania przez skarżącego wartości przedmiotu zaskarżenia przy wnoszeniu apelacji. Wbrew twierdzeniom skarżącego nie jest to czynność niewykonalna, która implikuje zamknięcie jednostki drogi sądowej. W przypadku kwestionowania uchwały zawierającej regulacje dotyczące wysokości opłat eksploatacyjnych (jak w przypadku zaskarżonych przez skarżącego uchwał nr 4/3 i nr 7/3) można bowiem ustalić w drodze obliczeń matematycznych wartość przedmiotu sporu oraz wartość przedmiotu zaskarżenia za podstawę przyjmując wskazane w takiej uchwale stawki rozliczeniowe. Tym samym, to nie zakwestionowane przepisy *ipso iure ac in abstracto* uniemożliwiły merytoryczne rozpoznanie apelacji skarżącego, ale wyłącznie niezachowanie przez niego należytej staranności (jak wynika z załączonych przez skarżącego dokumentów, a także jego własnego oświadczenia w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej – nie podjął on nawet próby określenia wartości przedmiotu zaskarżenia).

3.3. Jedynie na marginesie należy zauważyć, że termin sześciu tygodni na wniesienie powództwa w sprawie uchylenia uchwały wspólnoty mieszkaniowej, a także dwóch tygodni od otrzymania odpisu wyroku sądu pierwszej instancji wraz z uzasadnieniem umożliwia skorzystanie z ewentualnej, fachowej pomocy osób trzecich przy obliczeniu – odpowiednio – wartości przedmiotu sporu i wartości przedmiotu zaskarżenia, jeśli członek wspólnoty lub jego pełnomocnik nie jest mimo wszystko w stanie uczynić tych obliczeń samodzielnie.

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu oczywistej bezzasadności zarzutu (art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

## 136

### **POSTANOWIENIE** z dnia 18 marca 2015 r. **Sygn. akt Ts 289/13**

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

Marek Zubik – przewodniczący  
Piotr Tuleja – sprawozdawca  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej S.P.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### **UZASADNIENIE**

1. W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 31 października 2013 r. (data nadania), S.P. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność art. 368 § 2 zdanie pierwsze i trzecie w związku z art. 19 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim wymaga od wnoszącego apelację oznaczenia wartości przedmiotu zaskarżenia w sprawie zaskarżenia uchwały właścicieli lokali w myśl art. 25 ust. 1 ustawy z dnia

24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.; dalej: u.w.l.), z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego zaskarżone unormowanie narusza „prawo do sądu w zakresie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej odwoławczej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości w aspekcie negatywnym wyrażającym się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP)”, a także godzi w „prawo do nieograniczania prawa do sądu, jeżeli nie jest to konieczne i nie jest uzasadnione dla ochrony bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności innych osób, naruszone w sposób bezpośredni, zaś w przypadku ochrony praw innych osób, poprzez naruszenie zasady konieczności wynikającej z trójstopniowego testu proporcjonalności (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 w związku z art. 31 ust. 2 Konstytucji RP)”.

2. Postanowieniem z 24 lutego 2014 r. Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu oczywistej bezzasadności zarzutu.

Trybunał zwrócił uwagę na to, że – w stanie faktycznym poprzedzającym wniesienie analizowanej skargi konstytucyjnej – zaskarżone przez skarżącego uchwały wspólnoty mieszkaniowej regulowały sposób zarządu nieruchomością wspólną przez ustalenie opomiarowania i rozliczenia zużycia zimnej i ciepłej wody użytkowej oraz kosztów centralnego ogrzewania i ciepłej wody, a zatem odnosiły się do wykonywania prawa majątkowego. To z kolei przekładało się – od strony formalnoprawnej – na obowiązek podania przez skarżącego wartości przedmiotu zaskarżenia przy wnoszeniu apelacji od wyroku Sądu Okręgowego w Gliwicach – II Wydział Cywilny – Ośrodek Zamiejscowy w Rybniku z 19 grudnia 2012 r. (sygn. akt II C 129/12), oddalającego jego powództwo o uchylenie przedmiotowych uchwał. Niepodanie przez skarżącego wartości przedmiotu zaskarżenia (mimo stosownego wezwania przez sąd) skutkowało odrzuceniem apelacji przez sąd pierwszej instancji postanowieniem z 31 maja 2013 r. (sygn. akt II C 129/12), które zostało utrzymane w mocy postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Katowicach – V Wydział Cywilny z 25 lipca 2013 r. (sygn. akt V ACz 691/13). Trybunał stwierdził, że – wbrew stanowisku skarżącego – ustalenie przez stronę wartości przedmiotu zaskarżenia nie jest czynnością niewykonalną, która implikuje zamknięcie jednostce drogi sądowej. Przy kwestionowaniu uchwały zawierającej regulację dotyczące wysokości opłat eksploatacyjnych (jak w przypadku zaskarżonych przez skarżącego uchwał wspólnoty mieszkaniowej) można bowiem ustalić w drodze obliczeń matematycznych wartość przedmiotu sporu oraz wartość przedmiotu zaskarżenia za podstawę – przez przyjęcie za podstawę wskazanych w takiej uchwale stawek rozliczeniowych. Tym samym, to nie zakwestionowane przepisy *ipso iure ac in abstracto* uniemożliwiły merytoryczne rozpoznanie apelacji skarżącego, ale wyłącznie niezachowanie przez niego należytej staranności (jak wynika z załączonych przez skarżącego dokumentów, a także jego własnego oświadczenia w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej – nie podjął on nawet próby określenia wartości przedmiotu zaskarżenia).

Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 4 marca 2014 r.

3. W piśmie procesowym sporządzonym przez adwokata i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 11 marca 2014 r. (data nadania) skarżący złożył zażalenie na postanowienie z 24 lutego 2014 r., w którym wniósł o jego uwzględnienie i nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Zarzucił w nim Trybunałowi: po pierwsze – „błędne przyjęcie, iż skarga konstytucyjna jest oczywiście bezzasadna, albowiem to niezakwestionowane przepisy *ipso iure ac in abstracto* uniemożliwiły skorzystanie z prawa do sądu, ale wyłącznie niezachowanie przez skarżącego należytej staranności w toczącym się postępowaniu sądowym podczas, gdy Trybunał na etapie wstępnej oceny skargi rozpatruje ją merytorycznie i (...) [w sposób nieuprawniony] zmienia linię orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego wymagając od skarżącego niebędącego profesjonalistą wyższej staranności od podmiotu będącego profesjonalistą (przedsiębiorca), który nie spełnił przesłanek formalnych uruchamiając procedurę sądową (P 88/08), a ponad to Trybunał nie jest władny dokonywać na wstępnym etapie oceny kryteriów, na podstawie których doszło do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych (Ts 66/11)”; po drugie – „błędne określenie otoczenia prawnego przedmiotu skargi konstytucyjnej i wskazanie jako prawidłowego, takiego wzorca zachowań dla skarżącego w postępowaniu cywilnym, który stoi wbrew przyjętej jednolitej linii orzecniczej Sądu Najwyższego”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 36 ust. 6 i 7 w związku z art. 49 ustawy o TK). Na etapie rozpatrzenia zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada przede wszystkim, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo ustalił istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe.

3. Trybunał postanowił odnieść się łącznie do postawionych w *petitum* zażalenia zarzutów względem zaskarżonego postanowienia z powodu ścisłego związku pomiędzy nimi oraz sposobem ich uzasadnienia przez skarżącego.

3.1. Jak stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Z przytoczonego przepisu wynika, że – z woli ustrojodawcy – skarga konstytucyjna powinna odpowiadać warunkom merytorycznym i formalnym opisanym w ustawie zwykłej, czyli ustawie o TK (por. J. Trzcziński, uwaga 10. do art. 79 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999-2007). W myśl zaś art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy o TK skarga podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym przez wyznaczonego sędziego Trybunału, który bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

Przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej, o których mowa w przytoczonym wyżej art. 79 ust. 1 Konstytucji, zostały uszczegółowione w art. 36 ust. 3 *a contrario* i art. 46-48 ustawy o TK.

W ramach wstępnej kontroli Trybunał ocenia skargę konstytucyjną z punktu widzenia przesłanki oczywistej bezzasadności (art. 36 ust. 3 *in principio* w związku z art. 49 ustawy o TK). Ustawowe kryterium zasadności skargi nakłada na Trybunał obowiązek badania na etapie jej wstępnego rozpoznania nie tylko formalnej poprawności tego środka prawnego (czy spełnia wymogi z art. 46 ust. 1 oraz art. 47 ustawy o TK), ale także – co wymaga szczególnego podkreślenia – tego, czy wolność lub prawo konstytucyjne, na które powołuje się skarżący, pozostaje (zważywszy na stan faktyczny i prawny poprzedzający wniesienie skargi) w odpowiednim (adekwatnym) związku z przepisem aktu normatywnego, który został uczyniony przedmiotem zaskarżenia (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcziński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 123; zob. też postanowienie TK z 4 lutego 2015 r., Ts 193/12, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 10).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że ze względu na charakter skargi konstytucyjnej – jako *ultima ratio* w systemie ochrony konstytucyjnych wolności lub praw jednostki – warunkiem dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi (wydania orzeczenia w sprawie) jest również wykazanie przez skarżącego minimalnej staranności w trosce o zabezpieczenie swoich interesów prawnych przed wniesieniem skargi. Skarga konstytucyjna – co wymaga szczególnego podkreślenia – nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie (zob. m.in. postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., Ts 27/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 20; 16 października 2002 r., SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77; 3 lipca 2007 r., SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83; 13 stycznia 2011 r., Ts 301/09, OTK ZU nr 1/B/2011, poz. 65; 22 lipca 2014 r., SK 28/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 87). Brak takiej staranności należy oceniać jako przyczynienie się przez skarżącego do ukształtowania jego sytuacji prawnej, a to przekłada się na odmowę nadania skardze dalszego biegu (na etapie rozpoznania wstępnego) lub umorzenie postępowania (na etapie rozpoznania merytorycznego).

3.2. Argumentacja zażalenia tymczasem w istocie podaje w wątpliwość legitymację Trybunału Konstytucyjnego, orzekającego w jednoosobowym składzie, do wyrażania stanowiska odnośnie do oczywistej bezzasadności zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej i to już na etapie jej wstępnej kontroli. W związku z powyższym należy podkreślić, że w świetle przepisów ustawy o TK niedopuszczenie do merytorycznego badania oczywiście bezzasadnych zarzutów skargi konstytucyjnej jest jednym z celów badania prawidłowości tego środka prawnego, prowadzonego w ramach jego wstępnej kontroli. Kontrola ta realizowana jest w pierwszej kolejności przez wyznaczonego sędziego Trybunału Konstytucyjnego, którego rozstrzygnięcie podlega weryfikacji przez skład trzech sędziów Trybunału (w wyjątkowych przypadkach – przez TK w pełnym składzie), wywołanej zażaleniem na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Nie ma zatem *de lege lata* żadnych podstaw prawnych do relatywizowania przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej w zależności od etapu wstępnej kontroli skargi, zwłaszcza zaś nakazu bardziej powściągliwego kwalifikowania sformułowanych w niej zarzutów w trakcie rozpoznania skargi przez jednego sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

3.3. Należy w związku z powyższym przypomnieć, że każdorazowa ocena zasadności skargi konstytucyjnej (tzn. sformułowanych w niej zarzutów) nie może abstrahować od okoliczności konkretnego stanu faktycznego. Naruszenie konstytucyjnych praw i wolności musi mieć bowiem charakter obiektywny, tzn. nie może być wywołane (sprowokowane) przez zachowanie (a ściślej: zaniedbanie) skarżącego (zob. przywołane postanowienie TK w sprawie Ts 193/12 oraz postanowienie TK z 6 lutego 2015 r., Ts 303/13, niepubl.).

3.4. W zaskarżonym postanowieniu Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej ze względu na oczywistą bezzasadność sformułowanego w niej zarzutu względem art. 368 § 2 zdanie pierwsze i trzecie w związku z art. 19 § 2 k.p.c.

W sprawach o prawa majątkowe kwestionowane przez skarżącego przepisy nakładają na strony postępowania obowiązek oznaczenia wartości przedmiotu zaskarżenia przy wnoszeniu apelacji.

W sprawie poprzedzającej wniesienie analizowanej skargi konstytucyjnej skarżący – mimo stosownego wezwania sądu – nie określił wartości przedmiotu zaskarżenia, co skutkowało odrzuceniem jego środka zaskarżenia. Zarówno w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, jak i w zażaleniu skarżący podnosi, że kwestionując uchwały dotyczące opomiarowania i rozliczenia zużycia zimnej i ciepłej wody użytkowej oraz kosztów centralnego ogrzewania i ciepłej wody, nie był w stanie samodzielnie określić wartości przedmiotu zaskarżenia, gdyż „wymaga [to] obliczeń dokonanych przez rzeczoznawcę majątkowego. Nikt, nawet adwokat, nie jest w stanie wycenić nieruchomości wspólną, tj. grunt oraz części budynku i urządzeń, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali”.

3.5. Trybunał stwierdza, że argumentacja skarżącego stanowi nieporozumienie.

Przedmiotem zaskarżenia w sprawie II C 129/12 były wspomniane uchwały wspólnoty mieszkaniowej dotyczące kosztów zużycia zimnej i ciepłej wody oraz kosztów centralnego ogrzewania; ustanawiały one odpowiednie stawki rozliczeniowe w odniesieniu do właścicieli lokali. Przedmiotem tych uchwał były zatem świadczenia okresowe. Zgodnie zaś z art. 22 k.p.c. (mającym zastosowanie do obliczania wartości przedmiotu zaskarżenia na podstawie art. 368 § 2 zdanie trzecie k.p.c.) w sprawach o prawo do świadczeń powtarzających się wartość przedmiotu sporu stanowi suma świadczeń za jeden rok, a jeżeli świadczenia trwają krócej niż rok – za cały czas ich trwania. Oznacza to, że – wbrew twierdzeniom skarżącego – ustalenie wartości nieruchomości wspólnej było irrelevantne dla ustalenia wartości przedmiotu zaskarżenia w jego sprawie.

Jak trafnie wskazał Trybunał w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, przy kwestionowaniu uchwały wspólnoty mieszkaniowej dotyczącej wysokości opłat eksploatacyjnych wartość przedmiotu sporu lub zaskarżenia można określić w oparciu o przyjęte w takiej uchwale stawki rozliczeniowe. Tytułem uzupełnienia należy tylko wskazać, że członek wspólnoty mieszkaniowej kwestionuje w tym przypadku uchwałę w odniesieniu do siebie (swojego lokalu). *In abstracto*, wyliczenie wartości przedmiotu sporu (zaskarżenia) – odnośnie do kosztów zużytej wody – obejmuje stawkę rozliczeniową (ustalona w uchwale kwota pieniężna za zużycie jednostki rozliczeniowej) pomnożoną przez prognozowaną średnią ilość zużytej wody (którą można ustalić na podstawie pomiarów zużytej wody za poprzednie okresy rozliczeniowe dla danego lokalu) pomnożoną przez dwanaście miesięcy. Odnośnie zaś do kosztów ogrzewania będzie to stawka rozliczeniowa (ustalona w uchwale kwota pieniężna pomnożona przez powierzchnię lokalu) pomnożona przez prognozowaną średnią ilość zużytego ciepła (którą można ustalić na podstawie pomiarów zużytego ciepła w poprzednich okresach rozliczeniowych dla danego lokalu) pomnożona przez dwanaście miesięcy.

3.6. W związku z powyższym w postanowieniu z 24 lutego 2014 r. Trybunał Konstytucyjny trafnie odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu oczywistej bezzasadności sformułowanego w niej zarzutu niekonstytucyjności wobec art. 368 § 2 zdanie pierwsze i trzecie w związku z art. 19 § 2 k.p.c., gdyż odrzucenie apelacji skarżącego (w związku z niewskazaniem przezeń wartości przedmiotu zaskarżenia) wynikało wyłącznie z jego zaniedbania.

3.7. Podnoszona przez skarżącego kwestia naruszenia „przyjętej jednolitej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego” przez Trybunał nie została ani skonkretyzowana, ani poparta żadnymi dowodami, które przemawiałyby za uznaniem zaskarżonego postanowienia jako nieprawidłowego.

4. Jedynie na marginesie Trybunał zwraca uwagę na to, że przywołany przez skarżącego wyrok TK z 10 listopada 2009 r. o sygn. P 88/08 (OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 146) nie ma wpływu na niniejszą sprawę. W orzeczeniu tym uznano, że art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361), w zakresie odnoszącym się do dłużnika niekorzystającego z pomocy adwokata lub radcy



prawnego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Istotą problemu konstytucyjnego w sprawie P 88/08 było bowiem to, że na mocy zakwestionowanego przepisu sąd był zobligowany do zwrotu dłużnikowi (bez uprzedniego wezwania do usunięcia braków formalnych) wniosku o ogłoszenie upadłości, który to wniosek nie odpowiadał wymogom określonym w ustawie lub był nienależycie opłacony.

Z kolei przywołany w *petitum* zażalenie fragment z uzasadnienia postanowienia TK z 18 kwietnia 2012 r. o sygn. Ts 66/11 (OTK ZU nr 2/B/2012, poz. 206) został przez skarżącego wyrwany z kontekstu i również nie ma wpływu na niniejszą sprawę; w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej przedmiotem zaskarżenia był bowiem art. 116 ust. 1-3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 179, poz. 1750, ze zm.), który – zdaniem podmiotu inicjującego tamto postępowanie – pozbawiał stosunek służbowy żołnierzy zawodowych cechy trwałości.

Tymczasem w niniejszej sprawie skarżący, który zarzuca kwestionowanym przepisom procedury cywilnej nieproporcjonalne naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu (a ściślej: wniesienia apelacji), sam doprowadził do negatywnego ukształtowania swojej sytuacji procesowej, jaką było odrzucenie jego apelacji od niekorzystnego orzeczenia sądu pierwszej instancji. Mimo bowiem umożliwienia mu usunięcia braku formalnego środka odwoławczego (stosowne wezwanie sądu), nie podał (ani nawet nie podjął próby wyliczenia) wartości przedmiotu sporu, co – jak wskazano w punkcie 3.2 *in fine* uzasadnienia zaskarżonego postanowienia oraz punkcie 3.5 niniejszego uzasadnienia – nie było czynnością niewykonalną, która przemawiałaby za zasadnością zarzutów postawionych w analizowanej skardze konstytucyjnej.

Z wyżej przedstawionych powodów – na podstawie art. 36 ust. 7 w związku z art. 49 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić zażalenia.

## 137

### **POSTANOWIENIE** z dnia 19 sierpnia 2014 r. **Sygn. akt Ts 297/13**

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

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej „SPEC OIL” R.K., Cz.K., J.N. Sp. j. z siedzibą w Żorach w sprawie zgodności:

art. 65 ust. 1a pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257, ze zm.) w związku z § 2 pkt 5 i § 60-77 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie wymagań metrologicznych, którym powinny odpowiadać przyrządy pomiarowe do dynamicznego pomiaru objętości lub masy cieczy innych niż woda (Dz. U. Nr 77, poz. 731) z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez adwokata i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 15 listopada 2013 r. (data prezentaty) „SPEC OIL” R.K., Cz.K., J.N. Sp. j. z siedzibą w Żorach (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 65 ust. 1a pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257, ze zm.; dalej: u.p.a. z 2004 r.) w związku z § 2 pkt 5 i § 60-77 rozporządzenia Ministra

Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie wymagań metrologicznych, którym powinny odpowiadać przyrządy pomiarowe do dynamicznego pomiaru objętości lub masy cieczy innych niż woda (Dz. U. Nr 77, poz. 731; dalej: rozporządzenie MGPIPS z 2004 r.) z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą:

2.1. Decyzją z 10 lipca 2009 r. (nr 332000-UPAR-91102-001/2009/PP), wydaną na podstawie: art. 207 § 1 i 2, art. 21 § 1 pkt 1 i § 3, art. 51 § 1, 3 i 4 oraz art. 55 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.; dalej: o.p.); art. 4 ust. 1 pkt 3, art. 6 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 10 ust. 2, art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 i 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r.; a także na podstawie art. 154 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11, ze zm.; dalej: u.p.a. z 2008 r.), Naczelnik Urzędu Celnego w Rybniku (dalej też: organ pierwszej instancji) z urzędu określił skarżącej wysokość zobowiązania podatkowego i zarazem zaległości podatkowej w podatku akcyzowym za styczeń 2007 r. w kwocie 18 050,00 zł. W uzasadnieniu swojej decyzji organ pierwszej instancji podał, że w okresie od 2 października do 22 grudnia 2008 r. u skarżącej przeprowadzono kontrolę podatkową w zakresie prawidłowości wywiązywania się z obowiązków podatkowych w podatku akcyzowym za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r., w wyniku której stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą skarżąca przyjmowała od nabywców oleju opałowego niekompletne oświadczenia o przeznaczeniu towaru oraz sprzedawała olej opałowy z wykorzystaniem odmierzacza paliw.

2.2. Pełnomocnik skarżącej odwołał się od powyższej decyzji oraz wniósł o jej uchylenie w całości i o umorzenie postępowania. Pełnomocnik zarzucił organowi pierwszej instancji naruszenie przepisu prawa materialnego, tj. art. 65 ust. 1a u.p.a. z 2004 r., przez jego niewłaściwe zastosowanie, a także przepisów prawa procesowego, tj. art. 122 i art. 187 o.p., przez niepodjęcie przez Naczelnika Urzędu Celnego w Rybniku wszelkich działań niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz jej załatwienia.

W uzasadnieniu odwołania pełnomocnik skarżącej podniósł, że odmierzacz paliw ciekłych, którego używano przy sprzedaży oleju opałowego, nie był odmierzaczem paliw ciekłych, o którym mowa w art. 65 ust. 1a u.p.a. z 2004 r. Pełnomocnik przywołał treść § 2 pkt 5 oraz § 50-77 rozporządzenia MGPIPS z 2004 r., które określają przeznaczenie oraz warunki konstrukcyjne odmierzaczy paliw ciekłych. Zarzucił, że organ w żaden sposób nie ustalił, czy urządzenie o numerze fabrycznym 193 spełnia powyższe wymagania. Zaznaczył, że w ocenie materiału dowodowego dokonanej przez organ pierwszej instancji pominięto pismo Okręgowego Urzędu Miar w Katowicach z 29 grudnia 2008 r., z którego wynika, że w latach 2006-2008 przedmiotowy odmierzacz nie był legalizowany. Ponadto pełnomocnik skarżącej stwierdził, że uprawnione jest twierdzenie, iż urządzenie o numerze fabrycznym 193, na które 13 października 2004 r. wydano świadectwo legalizacji służyło jedynie jako urządzenie pomiarowe stosowane przez skarżącą do celów wewnętrznych (pomiaru ilości wydanego oleju opałowego), a nie jako odmierzacz paliw ciekłych w rozumieniu u.p.a. z 2004 r. W jego przekonaniu świadczą o tym zapis znajdujący się w świadectwie legalizacji spornego odmierzacza paliw ciekłych: „Przepisy metrologiczne o instalacjach pomiarowych do cieczy innych niż woda, wprowadzone zarządzeniem nr 184 Prezesa GUM z 20 grudnia 1995 r. (...) za wyjątkiem postanowień § 51 ust. 5 (brak urządzenia wskazującego cenę paliwa i należności za pobrane paliwo). Odmierzacz nie może być stosowany w detalicznym obrocie handlowym”.

Pełnomocnik skarżącej stwierdził także, że urządzenie, z którego korzystała skarżąca, nigdy nie było przeznaczone do obrotu handlowego ani do tankowania pojazdów mechanicznych, małych samolotów lub łodzi. W związku z wysokością podatku akcyzowego jaką Naczelnik Urzędu Celnego w Rybniku wyliczył skarżącej, zarzucił temu organowi, że nie wziął pod uwagę wartości podatku akcyzowego uiszczanego przez podatnika przy zakupie oleju opałowego.

2.3. Decyzją z 6 października 2010 r. (nr 330000-IAGW-91161-91/2010/DP), wydaną na podstawie: art. 233 § 1 pkt 2 lit. a oraz art. 21 § 1 pkt 1 i § 3 o.p.; art. 154 ust. 4 u.p.a. z 2008 r.; art. 4 ust. 1 pkt 3, art. 6 ust. 1, art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 11, art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 i 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r.; a także na podstawie § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków dokonywania rozliczeń podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 85, poz. 799, ze zm.), Dyrektor Izby Celnej w Katowicach (dalej też: organ drugiej instancji) uchylił w całości decyzję Naczelnika Urzędu Celnego w Rybniku z 10 lipca 2009 r. oraz określił skarżącej zobowiązanie podatkowe w podatku akcyzowym za styczeń 2007 r. w kwocie 15 931,00 zł.

W uzasadnieniu swojej decyzji organ drugiej instancji wskazał, że w trakcie postępowania odwoławczego ustalił, iż Rafineria Trzebinia S.A. w fakturach z 13 grudnia 2006 r. oraz 29 grudnia 2006 r. (dotyczących sprzedaży oleju opałowego) uwzględniła kwotę zapłaconego podatku akcyzowego; w związku z tym określoną przez organ pierwszej instancji wysokość zobowiązania podatkowego skarżącej w podatku akcyzowym za styczeń 2007 r. skorygowano o tę kwotę. Organ ten podkreślił także, że nie ma podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji z przyczyn wskazanych przez pełnomocnika skarżącej. Uchylenie zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy było podyktowane obowiązkiem obniżenia należnej akcyzy o zapłaconą na wcześniejszym etapie obrotu w związku z jednofazowością podatku akcyzowego. W pozostałym zakresie organ drugiej instancji w pełni podzielił stanowisko Naczelnika Urzędu Celnego w Rybniku. Przypomniał, że w okresie objętym postępowaniem podatkowym przedmiotem działalności skarżącej była m.in. sprzedaż detaliczna i hurtowa paliw stałych, ciekłych, gazowych oraz produktów pochodnych. Skarżąca prowadziła działalność w Żorach, Sławkowie, Rybniku i Czerwionce, gdzie znajdowały się stacje paliw. Na podstawie zebranych dowodów, przedstawionych przez skarżącą podczas kontroli podatkowej, kontrolujący sporządzili miesięczne zestawienia zakupu, sprzedaży i zużycia oleju opałowego, w których wyszczególnili daty wystawienia dowodów zakupu i sprzedaży, faktur lub paragonów, a także ilość wyrobu oraz oznaczenie kontrahenta. W trakcie kontroli analizie poddano rejestry zakupów VAT i rejestry sprzedaży VAT wraz z odpowiednimi dowodami (faktury, wydruki z kasy fiskalnej) za kontrolowany okres. Wyniki przeprowadzonych analiz przedstawiono w tabelach będących integralną częścią protokołu kontroli. Organ kontrolny sporządził również zestawienia nieprawidłowości stwierdzonych w oświadczeniach o przeznaczeniu sprzedawanego oleju opałowego. Ponadto stwierdził, że w 2007 r. skarżąca sprzedawała olej opałowy, co dokumentowała fakturami i paragonami fiskalnymi, z wykorzystaniem urządzenia określonego w świadectwie legalizacji jako odmierzacz paliw ciekłych z zastrzeżeniem, że odmierzacz ten nie może być stosowany w detalicznym obrocie handlowym. Organ drugiej instancji, przywoławszy art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r., wskazał, że sprzedaż oleju opałowego za pomocą odmierzacza paliw skutkuje powstaniem obowiązku podatkowego według stawki 2000,00 zł od 1000 l gotowego wyrobu.

Dyrektor Izby Celnej w Katowicach, odniósł się do twierdzenia pełnomocnika skarżącej, że sporny odmierzacz nie jest odmierzaczem paliw ciekłych, o którym mowa w art. 65 ust. 1a u.p.a. z 2004 r. Zauważył, że to sama skarżąca wykazała, iż sprzedawała olej opałowy, używając do jego pomiaru odmierzacza paliw ciekłych o numerze fabrycznym 193. Przedstawiła bowiem do kontroli świadectwo legalizacji (ważne do 31 października 2006 r.) wydane przez Okręgowy Urząd Miar w Katowicach. Organ drugiej instancji stwierdził też, że odmierzacz paliw ciekłych – mimo że zgodnie z zapisami w świadectwie legalizacji nie mógł być stosowany w detalicznym obrocie handlowym i mimo że ważność świadectwa legalizacji kończyła się 31 października 2006 r. – był użytkowany w 2007 r. i stosowany w detalicznym obrocie handlowym, co jednoznacznie wykazała kontrola podatkowa. Argumentacja skarżącej, zgodnie z którą odmierzacz nie był stosowany w sprzedaży detalicznej, lecz w celu pomiaru ilości wydanego oleju opałowego, nie miała potwierdzenia w zebranych materiale dowodowym. Skarżąca nie wyjaśniła także, w jaki inny sposób dokonywała pomiaru ilości sprzedawanego oleju opałowego.

Organ drugiej instancji nie zgodził się też z zarzutem naruszenia art. 122 i art. 187 o.p., wskazawszy, że w sprawie został zebrany cały materiał dowodowy.

2.4. Odwołanie skarżącej od decyzji Dyrektora Izby Celnej w Katowicach z 6 października 2010 r. oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z 3 października 2011 r. (sygn. akt III SA/GI 2673/10). Orzeczenie to podtrzymał Naczelny Sąd Administracyjny – Izba Gospodarcza wyrokiem z 21 maja 2013 r. (sygn. akt I GSK 282/12), oddalającym skargę kasacyjną skarżących.

W uzasadnieniu swoich rozstrzygnięć sądy administracyjne obu instancji podzieliły argumentację Dyrektora Izby Celnej w Katowicach, przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

3. Zdaniem skarżącej art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r. w związku z § 2 pkt 5 i § 60-77 rozporządzenia MGPIPS z 2004 r.: po pierwsze – „naruszają wywodzone z zasady państwa prawa zasadę określoności ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności oraz zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, poprzez wprowadzenie do będącego podstawą sankcji podatkowej określenia »odmierzacz paliw ciekłych« umożliwiającego jego dowolną interpretację, a w konsekwencji niezrozumiałą dla przeciętnego adresata”; po drugie – „w niedopuszczalny sposób ograniczają konstytucyjne prawo własności, gdyż stanowią nieproporcjonalną sankcję w stosunku do wagi czynu na podstawie regulacji aktu podustawowego, które zostały wydane bez jakichkolwiek wytycznych zamieszczonych w ustawach podatkowych, przez co stanowią faktyczne samoistne ograniczenie prawa własności w akcie podustawowym”; po trzecie – „naruszają wolność działalności gospodarczej w drodze aktu podustawowego poprzez takie ukształtowanie przepisów, iż niemożliwym jest sprzedaż oleju opałowego bez narażania się na sankcję podatkową, przez co działalność ta, biorąc

pod uwagę jej element ekonomiczny, jest zawsze nieopłacalna (...) z uwagi na to, iż wskazany przepis ustawy o podatku akcyzowym w zakresie w jakim nakłada nieproporcjonalną sankcję podatkową w postaci stawki podatku w wysokości 2 000,00 zł od 1000 litrów oleju opałowego na przedsiębiorcę za sprzedaż oleju opałowego za pomocą urządzenia nazwanego »odmierzacz paliw ciekłych« nieposiadającego w u.p.a. (ani żadnej innej ustawie podatkowej) swojej definicji, interpretowanego jednoznacznie przez sądy administracyjne w ten sposób, iż: jest to każde urządzenie, które »odmierza paliwo«, bez względu na przeznaczenie i cel sprzedaży oraz warunków technicznych odróżniających go od instalacji pomiarowych, za pomocą których sprzedaż oleju opałowego nie jest sankcjonowana”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy spełnia ona warunki określone przez prawo.

2. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie skarżąca uczyniła art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r. oraz § 2 pkt 5 i § 60-77 rozporządzenia MGPIPS z 2004 r.

2.1. W dniu 1 marca 2009 r. – na podstawie art. 168 w związku z art. 169 u.p.a. z 2008 r. – uchylona została u.p.a. z 2004 r. Z kolei 31 grudnia 2007 r. – na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o systemie zgodności oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1834) – utraciło moc obowiązującą rozporządzenie MGPIPS z 2004 r., a 26 stycznia 2008 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Gospodarki z 27 grudnia 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać instalacje pomiarowe do ciągłego i dynamicznego pomiaru ilości cieczy innych niż woda, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 4, poz. 23, ze zm.).

2.2. Ponieważ rozpatrywana skarga konstytucyjna dotyczy przepisów nieobowiązujących, więc Trybunał rozważył możliwość badania zaskarżonych – i już nieobowiązujących – przepisów ze względu na postanowienia art. 39 ust. 1 pkt 3 oraz art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

2.3. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał; w rozpoznaniu wstępnym przekłada się to na odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Z art. 39 ust. 3 ustawy o TK wynika jednak, że art. 39 ust. 1 pkt 3 tej ustawy nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Trybunał wskazuje, że zainicjowanie postępowania w trybie skargi konstytucyjnej w odniesieniu do przepisu, który przed wydaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego utracił moc obowiązującą nie jest równoznaczne z zaistnieniem sytuacji, o której mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

W kontekście art. 39 ust. 3 ustawy o TK należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że istnieje związek pomiędzy kwestionowanym uregulowaniem a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten występuje wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki: po pierwsze – przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne dotyczące sfery konstytucyjnie chronionych praw i wolności; po drugie – nie istnieje inny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby zmienić sytuację prawną definitywnie ukształtowana, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą; po trzecie – ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego jest skutecznym środkiem przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

O ile uwzględnienie powyższych przesłanek nie zawsze może dać wynik jednoznaczny, o tyle za trafną należy uznać dyrektywę interpretacyjną art. 39 ust. 3 ustawy o TK, wyrażoną w wyroku Trybunału z 12 grudnia 2000 r. w sprawie o sygn. SK 9/00 (OTK ZU nr 8/2000, poz. 297), zgodnie z którą „w razie wątpliwości w tym względzie domniemanie przemawia na rzecz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej”.

2.4. Trybunał zauważa, że w rozpatrywanej sprawie wydanie orzeczenia odnośnie do art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r. oraz § 2 pkt 5 i § 60-77 rozporządzenia MGPIPS z 2004 r. byłoby formalnie dopuszczalne. Artykuł 154 u.p.a. z 2008 r. przewiduje bowiem stosowanie przepisów dotychczasowych do spraw, w których obowiązek podatkowy w podatku akcyzowym powstał przed 1 marca 2009 r. i do tego dnia należna akcyza nie została zapłacona.

2.5. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że w rozpatrywanej sprawie nie zachodzi przesłanka odmowy nadania dalszego biegu skardze na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

3. Zakwestionowane przez skarżącą przepisy dotyczą odpowiednio: określenia stawki akcyzy dla olejów opałowych lub olejów napędowych, przeznaczonych na cele opałowe w kwocie 2 000,00 zł od 1000 litrów gotowego wyrobu w przypadku użycia olejów opałowych lub olejów napędowych, przeznaczonych na cele opałowe, które nie spełniają warunków określonych w odrębnych przepisach, w szczególności wymogów w zakresie prawidłowego znakowania i barwienia, użycia ich niezgodnie z przeznaczeniem, a także sprzedaży ich za pomocą odmierzaczy paliw ciekłych (art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r.); definicji legalnej odmierzacza (§ 2 pkt 5 rozporządzenia MGPIPS z 2004 r.); wymagań metrologicznych dotyczących konstrukcji i wykonania odmierzaczy (§ 60-77 rozporządzenia MGPIPS z 2004 r.).

4. Skarżąca zarzuciła niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji. Zarówno z *petitum*, jak i z uzasadnienia skargi wynika, że wzorcem głównym w analizowanej sprawie skarżąca uczyniła art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, a jako wzorce pomocnicze wskazała art. 2, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 i art. 217 ustawy zasadniczej.

4.1. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjął, że każdorazowa ocena dopuszczalności wskazania przepisów konstytucyjnych przywoływanych „związkowo” w sprawach inicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej wymaga uprzedniego zbadania, czy da się z tych przepisów wyprowadzić – choćby pośrednio – treści dotyczące konstytucyjnych praw, wolności lub obowiązków jednostki (zob. np. postanowienie TK z 19 października 2010 r., Ts 257/08, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 336). W związku z tym Trybunał zbadał dopuszczalność kontroli zaskarżonych przepisów ze wzorcami wskazanymi przez skarżącą.

4.2. Artykuł 22 Konstytucji, który stanowi o warunkach dopuszczalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, jest przepisem o charakterze ustrojowym i nie formułuje praw ani wolności konstytucyjnych (zob. np. postanowienia TK z: 3 listopada 2004 r., SK 24/01, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 111 oraz 17 marca 2014 r., Ts 139/13, niepubl.).

Niezależnie od powyższego za bezpodstawne należy uznać traktowanie obowiązku podatkowego jako ograniczania wolności działalności gospodarczej. Przesłanki dopuszczalnego ograniczania wolności wyrażonej w art. 22 Konstytucji dotyczą działań związanych z samym podejmowaniem określonego rodzaju działalności gospodarczej, nie zaś konkretnych warunków finansowych jej prowadzenia. W samej regulacji podatkowej związanej z danym rodzajem aktywności gospodarczej nie można więc upatrywać przesłanki ograniczenia wolności, o której mowa w art. 22 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał odmówił nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 22 Konstytucji z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

4.3. W odniesieniu do art. 92 ust. 1 Konstytucji Trybunał stwierdza, że unormowanie zawarte w tym przepisie ustawy zasadniczej jest adresowane do prawodawcy wydającego rozporządzenia wykonawcze do ustaw i określa warunki wydawania tego typu aktów normatywnych. Przepis ten nie daje podstawy do dekodowania przysługującego jednostce prawa podmiotowego i w związku z tym nie może być bezpośrednio punktem odniesienia dla dokonywania kontroli konstytucyjności aktów prawnych kwestionowanych w trybie postępowania inicjowanego wniesieniem skargi konstytucyjnej (zob. np. wyrok TK z 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153; postanowienia TK z: 15 października 2009 r., Ts 397/08, OTK ZU nr 6/B/2009, poz. 485; 26 stycznia 2010 r., Ts 205/09, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 132 oraz 23 marca 2011 r., Ts 188/10, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 90).

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 92 ust. 1 Konstytucji z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

4.4. Odnośnie do art. 217 Konstytucji należy zwrócić uwagę na to, że w świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przepis ten określa zakres tzw. władztwa podatkowego i zasady jego urzeczywistnienia przez państwo. Nie gwarantuje jednak wprost obywatelom czy innym podmiotom prawnym określonej wolności lub prawa konstytucyjnego, których ochrona przed naruszeniem mogłaby być samoistnym przedmiotem skargi konstytucyjnej spełniającej wymogi sformułowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153 oraz postanowienie pełnego składu TK z 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23).

W związku z powyższym Trybunał odmówił nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 217 Konstytucji z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

4.5. W odniesieniu do art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Trybunał przypomina, że w swoim dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie rozważał, czy art. 64 ustawy zasadniczej może być adekwatnym wzorcem kontroli przepisów z dziedziny prawa daninowego. Konsekwentnie przyjmował, że nie jest ingerowaniem w sferę prawa własności (nie jest ograniczeniem prawa własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji) zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów finansowych (danin) na cele publiczne. Przyjęcie, że każde ograniczenie majątkowe – w tym nałożenie np. podatku czy innej daniny – zawsze jest ograniczeniem prawa własności (art. 64 ust. 3), prowadziłoby do wniosku, iż każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej jednostki jest ograniczeniem jej własności. Ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, w szczególności podatków, jest powszechnym obowiązkiem uregulowanym na poziomie konstytucyjnym, tj. w art. 84 Konstytucji oraz w przepisach zamieszczonych w jej rozdziale X. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie znaczy to jednak, że przepisy dotyczące obowiązków finansowych jednostki wobec państwa i innych podmiotów prawa publicznego (jednostek samorządu terytorialnego) można traktować jako funkcjonujące „równolegle” i bez związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, całkowicie niezależnie od treści tych przepisów. Przeciwnie – należy uznać, że przepisy Konstytucji, gwarantujące lub przyznające określone wolności i prawa, mogą być adekwatnym wzorcem kontroli także przepisów nakładających obowiązki, o ile istnieje rzeczywisty związek pomiędzy realizacją danego obowiązku a ingerencją prawodawcy w sferę konkretnej wolności lub konkretnego prawa jednostki, proklamowanych przez Konstytucję. Nałożenie – na podstawie art. 84 Konstytucji – obowiązku świadczeń podatkowych oznacza ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi wchodzącymi w skład majątku podmiotu obciążonego tym obowiązkiem, w szczególnych wypadkach prowadzącą nawet do umniejszenia substancji tego majątku. W wyniku przymusowej egzekucji należnych państwu świadczeń podatkowych może dojść do utraty własności rzeczy i innych praw majątkowych. Realizacja obowiązków podatkowych łączy się więc nieuchronnie z ingerencją w prawa majątkowe. Ponieważ jednak regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych ma wyraźną podstawę konstytucyjną, więc jej dopuszczalność nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony i ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej strony. Wprawdzie obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nie jest ograniczeniem, którego dotyczy art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale mimo to jego zakres i treść mogą być kontrolowane w kontekście zgodności z Konstytucją (zob. np. wyroki TK z: 14 września 2001 r., SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166; 11 grudnia 2001 r., SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 27 lipca 2004 r., SK 9/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 71; 25 października 2004 r., SK 33/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 94 oraz 30 listopada 2004 r., SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał także, że zestawienie przepisów dotyczących prawa własności zawartych w rozdziale II Konstytucji z art. 84 Konstytucji pozwala określić zakres konstytucyjnego rozumienia prawa własności. Zawarte w Konstytucji ograniczenia, w tym obowiązek ponoszenia ciężarów podatkowych, kształtują ramy konstytucyjnego pojmowania prawa własności. Treść normatywna pojęcia własności obejmuje obowiązki wynikające z konieczności ponoszenia ciężarów publicznych, bez których nie można byłoby ukształtować normatywnego układu odniesienia umożliwiającego zabezpieczenie tychże praw (zob. wyrok TK z 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26).

Jak wynika z uzasadnienia analizowanej skargi konstytucyjnej, skarżąca kwestionuje samo nałożenie podatku akcyzowego od sprzedaży olejów opałowych lub olejów napędowych, przeznaczonych na cele opałowe, w kwocie 2000,00 zł od 1000 litrów gotowego wyrobu (zarzut „nieproporcjonalnej sankcji podatkowej”) w sytuacji, gdy ich sprzedaż następowała z użyciem odmierzacza paliw ciekłych.

W świetle powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny zauważa, że trzeba wyraźnie rozróżnić samo nałożenie obowiązku podatkowego i sposób jego realizacji, co przekłada się na kwestię dopuszczalności zakwestionowania regulacji materialnego prawa podatkowego. O ile bowiem możliwe jest zaskarżenie – na podstawie zarzutu

naruszenia konstytucyjnego prawa własności lub innych praw majątkowych – regulacji podatkowej wiążącej się z postępowaniem podatkowym (zob. wyrok TK z 8 października 2013 r., SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97) bądź wpływającej na prawa majątkowe przysługujące podatnikowi, który już zrealizował swój obowiązek podatkowy (zob. wyrok TK z 13 października 2008 r., K 16/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 136), o tyle niedopuszczalne jest kwestionowanie regulacji, która jedynie ustanawia podatek lub określa jego wysokość (zob. przywołany wyrok TK w sprawie o sygn. K 16/07). Z tego też względu rozpoznanie merytoryczne zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji przez art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r. byłoby niedopuszczalne.

Na powyższe stanowisko Trybunału nie wpływa argumentacja skarżącej, wskazująca, że urządzenie, o którym mowa w art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r. („odmierzacz paliw ciekłych”) jest dowolnie definiowane, co niekorzystnie przełożyło się na zobowiązanie podatkowe skarżącej na gruncie wskazanego przepisu ustawy. Wprawdzie definicja legalna tego urządzenia pomiarowego oraz jego parametry techniczne zawierał akt normatywny o randze rozporządzenia, jednak akt ten był wydany w celu wykonania dyrektywy Rady 71/319/EWG z 26 lipca 1971 r. w sprawie dostosowania ustawodawstwa państw członkowskich dotyczącego liczników do cieczy innych niż woda (Dz. Urz. WE L 202 z 6.09.1971 r., s. 32), dyrektywy Rady 71/348/EWG z 12 października 1971 r. w sprawie dostosowania ustawodawstwa państw członkowskich dotyczącego urządzeń pomocniczych do liczników do cieczy innych niż woda (Dz. Urz. WE L 239 z 25.10.1971 r., s. 9) oraz dyrektywy Rady 77/313/EWG z 5 kwietnia 1977 r. w sprawie dostosowania ustawodawstwa państw członkowskich dotyczącego instalacji pomiarowych do cieczy innych niż woda (Dz. Urz. WE L 105 z 28.04.1977 r., s. 18, ze zm.), zastąpionych następnie dyrektywą 2004/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie przyrządów pomiarowych (Dz. Urz. UE L 135 z 30.04.2004 r., s. 1). Wszystkie wskazane akty prawa wspólnotowego definiowały i określały parametry odmierzacza paliw, zaś polski normodawca dokonał ich implementacji do polskiego porządku prawnego. Zgodnie zaś z art. 249 akapit trzeci *in fine* Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie: art. 288 akapit trzeci *in fine* Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) sposób wdrożenia postanowień dyrektyw europejskich (tj. wybór rangi aktu normatywnego, który ma dokonać implementacji) leży w gestii państw członkowskich Unii Europejskiej. Stąd skarżąca bezzasadnie twierdzi, że w obowiązującym wówczas stanie prawnym kwalifikacja urządzenia, o którym mowa w art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r., była dowolna i „niezrozumiała dla przeciętnego adresata”.

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji z powodu niedopuszczalności orzekania oraz oczywistej bezzasadności zarzutów (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

4.6. Stwierdzenie niedopuszczalności kontroli art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r. w związku z § 2 pkt 5 i § 60-70 rozporządzenia MGPIPS z 2004 r. z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji przekłada się w niniejszej sprawie na bezprzedmiotowość wzorców pomocniczych w postaci art. 2 oraz art. 32 Konstytucji (zob. postanowienie TK z 25 lipca 2013 r., sygn. TS 199/10, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 300).

Artykuł 2 Konstytucji zasadniczo nie może być samoistną podstawą kontroli w trybie skargowym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Jak wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, art. 2 Konstytucji wyznacza jedynie standard kreowania wolności i praw przez ustawodawcę, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. np. wyroki TK z: 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 oraz 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Trybunał zwraca uwagę na to, że o dopuszczalności stosowania art. 2 Konstytucji jako samoistnej podstawy indywidualnej kontroli konstytucyjności prawa nie może przesądzać to, że przepis ten może być samodzielną podstawą orzeczenia wydawanego w ramach kontroli generalnej (abstrakcyjnej). W tym drugim przypadku ocena ta nie jest bowiem uwarunkowana istnieniem praw podmiotowych konkretnego podmiotu, naruszonych zastosowaniem przez organ władzy publicznej niekonstytucyjnego przepisu (zob. np. postanowienie TK z 25 marca 2009 r., Ts 75/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 126).

Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wyraża w sposób pełny odrębnych wolności lub praw, lecz czyni to jedynie w sposób częściowy i uzupełniający, ściśle związany z innymi normami konstytucyjnymi. Jak wynika z tytułu podrozdziału, w którym się znajduje, wyraża on ogólną zasadę dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Zasada ta odnosi się do „ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”, nie jest więc podstawą odrębnego typu wolności lub prawa. Wynika z tego, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie formułuje samoistnego prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji (zob. postanowienie pełnego składu TK z dnia 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).

W związku z powyższym Trybunał odmówił nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

5. Niezależnie od wyżej stwierdzonych podstaw odmowy nadania dalszego biegu analizowanej skardze Trybunał przypomina, że ocena zasadności skargi konstytucyjnej nie może odbywać się bez uwzględnienia stanu prawnego i faktycznego poprzedzającego jej wniesienie. Merytoryczne rozpoznanie skargi jest bowiem możliwe jedynie po dochowaniu przez skarżącego minimalnej staranności przy zabezpieczeniu swoich interesów prawnych. Skarga konstytucyjna – co trzeba szczególnie podkreślić – nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie (podobnie: postanowienie TK z 16 października 2002 r., SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77).

W rozpatrywanej sprawie należy mieć na względzie to, że – jak wynika z ustaleń organów celnych obu instancji oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, a także z uzasadnienia skargi konstytucyjnej (s. 11) – w okresie od 1 do 31 stycznia 2007 r. skarżąca faktycznie dokonywała sprzedaży paliw ciekłych, używając odmierzacza paliw ciekłych o numerze fabrycznym 193. To, że świadectwo legalizacji tego urządzenia było ważne do 31 października 2006 r. świadczyło jedynie o działaniu mającym cechy obejścia obowiązku podatkowego, o którym mowa w art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r. (skarżąca przyjęła, że sprzedaż paliw ciekłych z wykorzystaniem takiego urządzenia nie zawiera się w hipotezie wskazanego przepisu). Stąd też określenie wobec skarżącej wysokości zobowiązania podatkowego i zaległości podatkowej w podatku akcyzowym wiązało się wyłącznie z jej zachowaniem poprzedzającym wydanie stosownej decyzji przez organ celny, tj. nieodprowadzeniem stosownej kwoty podatku oraz próbą obejścia obowiązującej regulacji podatkowej przez zastosowanie urządzenia pomiarowego bez ważnego świadectwa legalizacji.

Z przedstawionych powodów Trybunał postanowił jak w sentencji.

138

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 29 kwietnia 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 297/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Miroslaw Granat – sprawozdawca  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 sierpnia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej „SPEC OIL” R. i Cz. K., J.N. Sp. j. z siedzibą w Żorach,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

1. W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez adwokata i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 15 listopada 2013 r. (data prezentaty) „SPEC OIL” R. i Cz. K., J.N. Sp. j. z siedzibą w Żorach (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 65 ust. 1a pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257, ze zm.; dalej: u.p.a. z 2004 r.) w związku z § 2 pkt 5 i § 60-77 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie wymagań metrologicznych, którym



powinny odpowiadać przyrządy pomiarowe do dynamicznego pomiaru objętości lub masy cieczy innych niż woda (Dz. U. Nr 77, poz. 731; dalej: rozporządzenie MGPIPS z 2004 r.) z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r. w związku z § 2 pkt 5 i § 60-77 rozporządzenia MGPIPS z 2004 r.: po pierwsze – „naruszają wywodzone z zasady państwa prawa zasadę określoności ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności oraz zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, poprzez wprowadzenie do będącego podstawą sankcji podatkowej określenia »odmierzacz paliw ciekłych« umożliwiającego jego dowolną interpretację, a w konsekwencji niezrozumiałą dla przeciętnego adresata”; po drugie – „w niedopuszczalny sposób ograniczają konstytucyjne prawo własności, gdyż stanowią nieproporcjonalną sankcję w stosunku do wagi czynu na podstawie regulacji aktu podstawowego, które zostały wydane bez jakichkolwiek wytycznych zamieszczonych w ustawach podatkowych, przez co stanowią faktyczne samoistne ograniczenie prawa własności w akcie podstawowym”; po trzecie – „naruszają wolność działalności gospodarczej w drodze aktu podstawowego poprzez takie ukształtowanie przepisów, iż niemożliwym jest sprzedaż oleju opałowego bez narażania się na sankcję podatkową, przez co działalność ta, biorąc pod uwagę jej element ekonomiczny, jest zawsze nieopłacalna (...) z uwagi na to, iż wskazany przepis ustawy o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim nakłada nieproporcjonalną sankcję podatkową w postaci stawki podatku w wysokości 2 000,00 zł od 1000 litrów oleju opałowego na przedsiębiorcę za sprzedaż oleju opałowego za pomocą urządzenia nazwanego »odmierzacz paliw ciekłych« nieposiadającego w u.p.a. [z 2004 r.] (ani żadnej innej ustawie podatkowej) swojej definicji, interpretowanego jednoznacznie przez sądy administracyjne w ten sposób, iż: jest to każde urządzenie, które »odmierza paliwo«, bez względu na przeznaczenie i cel sprzedaży oraz warunków technicznych odróżniających go od instalacji pomiarowych, za pomocą których sprzedaż oleju opałowego nie jest sankcjonowana”.

2. Postanowieniem z 19 sierpnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

2.1. Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze – ze względu na niedopuszczalność orzekania – w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 22, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji. Wskazane art. 22, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji – przywołane przez skarżącą jako „samodzielne” wzorce kontroli – nie mogą stanowić punktu odniesienia dla Trybunału w ramach postępowania inicjowanego skargą konstytucyjną, gdyż art. 22 jest przepisem o charakterze ustrojowym i nie formułuje sam przez się praw i wolności konstytucyjnych, art. 92 ust. 1 jest przepisem o charakterze ustrojowym, adresowanym do prawodawcy, a art. 217 nie statuuje wolności lub praw będących podstawą tego środka prawnego.

2.2. W oparciu art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze – ze względu na oczywistą bezzasadność zarzutu oraz niedopuszczalność orzekania – w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Trybunał zwrócił uwagę na bezpodstawność stanowiska, zgodnie z którym każde ograniczenie majątkowe spowodowane nałożeniem podatku lub innej daniny publicznej jest zawsze niedopuszczalnym ograniczeniem własności. Podkreślano w związku z tym, że mogłoby ono prowadzić do fałszywego wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej jednostki stanowi ograniczenie jej własności. Tak daleko idąca (absolutna) ochrona własności i innych praw majątkowych nie znajduje uzasadnienia w świetle przepisów Konstytucji. Jak wynikało z uzasadnienia analizowanej skargi konstytucyjnej, skarżąca kwestionuje samo nałożenie podatku akcyzowego od sprzedaży olejów opałowych lub olejów napędowych, przeznaczonych na cele opałowe, w kwocie 2000,00 zł od 1000 litrów gotowego wyrobu (zarzut „nieproporcjonalnej sankcji podatkowej”) w sytuacji, gdy ich sprzedaż następowała z użyciem odmierzacza paliw ciekłych. W świetle powyższego Trybunał zauważył, że trzeba wyraźnie rozróżnić samo nałożenie obowiązku podatkowego i sposób jego realizacji, co przekłada się na kwestię dopuszczalności zakwestionowania regulacji materialnego prawa podatkowego. O ile bowiem możliwe jest zaskarżenie – na podstawie zarzutu naruszenia konstytucyjnego prawa własności lub innych praw majątkowych – regulacji podatkowej wiążącej się z postępowaniem podatkowym (zob. wyrok TK z 8 października 2013 r., SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97) bądź wpływającej na prawa majątkowe przysługujące podatnikowi, który już zrealizował swój obowiązek podatkowy (zob. wyrok TK z 13 października 2008 r., K 16/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 136), o tyle niedopuszczalne jest kwestionowanie regulacji, która jedynie ustanawia podatek lub określa jego wysokość (zob. przywołany wyrok TK w sprawie o sygn. K 16/07).

Odnosząc się do definicji „odmierzacza paliw ciekłych” Trybunał zauważył, że wprowadzie definicję legalną tego urządzenia pomiarowego oraz jego parametry techniczne określał akt normatywny o randze rozporządzenia, jednak akt ten był wydany w celu wykonania dyrektywy Rady 71/319/EWG z 26 lipca 1971 r. w sprawie dostosowania ustawodawstwa państw członkowskich dotyczącego liczników do cieczy innych niż woda (Dz. Urz. WE L 202 z 6.09.1971 r., s. 32; dalej: dyrektywa 71/319/EWG), dyrektywy Rady 71/348/EWG z 12 października 1971 r. w sprawie dostosowania ustawodawstwa państw członkowskich dotyczącego urządzeń pomocniczych do liczników do cieczy innych niż woda (Dz. Urz. WE L 239 z 25.10.1971 r., s. 9; dalej: dyrektywa 71/384/EWG) oraz dyrektywy Rady 77/313/EWG z 5 kwietnia 1977 r. w sprawie dostosowania ustawodawstwa państw członkowskich dotyczącego instalacji pomiarowych do cieczy innych niż woda (Dz. Urz. WE L 105 z 28.04.1977 r., s. 18, ze zm.; dalej: dyrektywa 77/313/EWG), zastąpionych następnie dyrektywą 2004/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie przyrządów pomiarowych (Dz. Urz. UE L 135 z 30.04.2004 r., s. 1; dalej: dyrektywa 2004/22/WE). Wszystkie wskazane akty prawa wspólnotowego definiowały i określały parametry odmierzacza paliw, zaś polski normodawca dokonał ich implementacji do polskiego porządku prawnego. Zgodnie zaś z art. 249 akapit trzeci *in fine* Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie: art. 288 akapit trzeci *in fine* Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) sposób wdrożenia postanowień dyrektyw europejskich (tj. wybór rangi aktu normatywnego, który ma dokonać implementacji) leży w gestii państw członkowskich Unii Europejskiej. Stąd – jak wskazał Trybunał – skarżąca bezzasadnie twierdziła, że w obowiązującym w jej sprawie stanie prawnym kwalifikacja urządzenia, o którym mowa w art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r., była dowolna i „niezrozumiała dla przeciętnego adresata”.

2.3. Stwierdzenie niedopuszczalności kontroli art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r. w związku z § 2 pkt 5 i § 60-70 rozporządzenia MGPIPS z 2004 r. z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji przekładało się na bezprzedmiotowość wzorców pomocniczych w postaci art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, które nie stanowią samoistnych źródeł konstytucyjnych praw podmiotowych jednostki.

2.4. Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 21 sierpnia 2014 r.

3. W piśmie procesowym sporządzonym przez adwokata i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 27 sierpnia 2014 r. (data nadania) skarżąca złożyła zażalenie na postanowienie z 19 sierpnia 2014 r., w którym zarzuciła Trybunałowi naruszenie art. 79 ust. 1 Konstytucji „poprzez odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w sytuacji, gdy istniały podstawy do jej przyjęcia”.

W uzasadnieniu skargi zakwestionowała odmowę nadania skardze dalszego biegu w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 22, art. 92 ust. 1, art. 217 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, a także odwołała się do stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, zajętego w wyroku z 26 listopada 2013 r. o sygn. I GSK 1703/11 (CBOSA) w sprawie wykładni art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r. oraz § 2 pkt 5 i § 60-70 rozporządzenia MGPIPS z 2004 r., które przemawiać ma za uznaniem zaskarżonych przepisów za niekonstytucyjne.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 36 ust. 6 i 7 w związku z art. 49 ustawy o TK). Na etapie rozpatrzenia zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada przede wszystkim, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał w obecnym składzie stwierdza, że postanowienie z 19 sierpnia 2014 r. jest prawidłowe.

3. Odnośnie do podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 22, art. 92 ust. 1 i art. 217 oraz art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji należy przypomnieć, że każdorazowa ocena dopuszczalności wskazania przepisów konstytucyjnych przywoływanych jako wzorce „samodzielne” oraz „związkowe” w sprawach inicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej wymaga uprzedniego zbadania, czy z każdego z nich da się wywieść treści odnoszące się do konstytucyjnych praw, wolności lub obowiązków jednostki, a także czy uzasadnienie przywołania tych wzorców spełnia dyspozycję

zawartą w art. 47 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 49 ustawy o TK (zob. postanowienie TK z 19 października 2010 r., Ts 257/08, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 336).

3.1. Trybunał zwraca uwagę na to, że wprawdzie w postanowieniu z 3 listopada 2004 r. o sygn. SK 24/01 (OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 111) zajął stanowisko, iż art. 22 Konstytucji nie jest podstawą wolności ani praw podmiotowych jednostki, jednakże nie jest ono utrwalone i nie przyjęło charakteru dominującego. W wyroku z 29 kwietnia 2003 r. o sygn. SK 24/02 (OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33) Trybunał uznał, że „[u]życie w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu »wolność działalności gospodarczej« świadczy wyraźnie o tym, że przepisy te można uważać także za podstawę prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, a nie tylko i wyłącznie za normę prawa w znaczeniu przedmiotowym i zasadę ustroju państwa. Wolność działalności gospodarczej – choć niewątpliwie ma charakter szczególny, inny niż wolności i prawa wskazane w rozdziale II Konstytucji – może stanowić podstawę uprawnień jednostek wobec państwa i organów władzy publicznej, które winny i mogą być chronione w trybie skargi konstytucyjnej”. W kolejnych orzeczeniach (wyroki z: 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56 oraz 27 lipca 2004 r., SK 9/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 71) Trybunał potwierdził pogląd wyrażony w wyroku w sprawie SK 24/02, uznając, że z art. 22 Konstytucji można zrekonstruować normę prawną gwarantującą prawo podmiotowe o randze konstytucyjnej, a nie tylko normę prawa w znaczeniu przedmiotowym i podstawę ustroju państwa (por. wyrok TK z 19 stycznia 2010 r., SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2). Przy czym, jak wskazywał Trybunał w wyroku w sprawie SK 24/02, art. 22 Konstytucji dotyczy prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, jednakże to nie ten przepis ustanawia wolność działalności gospodarczej. Czyni to bowiem przede wszystkim art. 20 Konstytucji. Artykuł 22 Konstytucji reguluje formalne i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Dotyczy zatem wyłącznie kwestii dopuszczalności ograniczenia tej wolności. Sam ten przepis nie określa jednak, jaka jest treść wolności działalności gospodarczej i sfera działań, które są jej realizacją.

Jak wskazał Trybunał: „Powszechnie przyjmuje się, że – najogólniej rzecz ujmując – wolność działalności gospodarczej (wolność gospodarcza) obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku. Chodzi tu więc o działalność, która ma z założenia zarobkowy charakter. Dodatkowym elementem jest pewna ciągłość czynności, działalność gospodarcza nie polega tylko na jednorazowej, ściśle ograniczonej w czasie aktywności. Wolność działalności gospodarczej polega na możliwości samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności, i wyboru prawnych form ich realizacji” (wyrok TK w sprawie SK 24/02). Natomiast ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej to takie regulacje prawne, które formułują bezwzględne lub względne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (zob. wyrok TK w sprawie SK 35/08). Do ograniczeń tych nie należy obowiązek ponoszenia danin publicznoprawnych (zob. postanowienie TK z 29 stycznia 2014 r., SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8).

W świetle powyższego Trybunał stwierdza, że – choć w zaskarżonym postanowieniu uznano niedopuszczalność wskazania art. 22 Konstytucji jako wzorca kontroli w sprawie skargowej, czego skład orzekający nie podziela – odmowa nadania dalszego biegu skardze w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z tym unormowaniem konstytucyjnym miała podstawę w art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK.

Ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych jest powszechnym obowiązkiem konstytucyjnym wyrażonym w art. 84 ustawy zasadniczej. Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu treści ustaw określających obowiązki podatkowe znajduje potwierdzenie w rozdziale X Konstytucji („Finanse publiczne”). Ten szeroki zakres swobody koresponduje z rozbudowanym katalogiem konstytucyjnych wymogów o charakterze formalnym, które musi respektować ustawodawca, gdy określa obowiązki podatkowe. Podstawą tych wymogów jest przede wszystkim art. 217 Konstytucji. Z przepisu tego wynika, że w odniesieniu do ustaw określających obowiązek daninowy Konstytucja ustanawia wyższe wymagania co do stopnia określoności i zakresu przedmiotowego niż wymogi stosowane w tzw. przyzwoitej legislacji (zob. wyrok TK z 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Daleko idąca swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa daninowego jest w swoisty sposób równoważona koniecznością respektowania przez ustawodawcę proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 14 września 2001 r., SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166).

Ze względu na to, że nałożenie obowiązków daninowych znajduje bezpośrednią podstawę w art. 84 Konstytucji nie może ono być rozpatrywane w kategoriach koniecznego ograniczania praw jednostki, o którym mowa w art. 31 ust. 3 czy art. 22 Konstytucji. Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przez jednostkę może być kontrolowany z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją, jednak podstawą tej kontroli nie może być zasada wolności gospodarczej. Samo zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów finansowych na cele publiczne nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji w ich sferę majątkową, w szczególności w konstytucyjnie chronione prawo własności.

3.2. Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji nie jest samoistnym źródłem praw podmiotowych jednostki. Jak wynika z utrwalonego w tym zakresie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, unormowanie to adresowane jest zasadniczo do prawodawcy wydającego rozporządzenia wykonawcze do ustaw i określa warunki wydawania tego typu aktów normatywnych. Przepis ten nie daje podstawy do dekodowania przysługującego jednostce prawa podmiotowego i jako taki nie może stanowić bezpośrednio punktu odniesienia do dokonywania kontroli konstytucyjności aktów prawnych kwestionowanych w trybie postępowania inicjowanego wniesieniem skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienia TK z: 15 października 2009 r., Ts 397/08, OTK ZU nr 6/B/2009, poz. 485 oraz 26 stycznia 2010 r., Ts 205/09, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 132).

3.3. Artykuł 217 Konstytucji – zgodnie z zapatrywaniem prawnym przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu pełnego składu z 16 lutego 2009 r. o sygn. Ts 202/06 (OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23) – nie wyraża praw lub wolności jednostki, a zatem nie może stanowić wzorca kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną. Należy podkreślić, że na gruncie procesowym (czego świadomość powinien być profesjonalny pełnomocnik skarżący), zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* ustawy o TK, wszystkie składy orzekające Trybunału są związane określonym zapatrywaniem prawnym wyrażonym w orzeczeniu pełnego składu, dopóki nie odstąpi on od przyjętego stanowiska. W niniejszej sprawie stanowisko wyrażone w przywołanym postanowieniu pełnego składu było wiążące dla Trybunału przy ocenie dopuszczalności merytorycznej kontroli art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r. oraz § 2 pkt 5 i § 60-70 rozporządzenia MGPIPS z 2004 r. z art. 217 ustawy zasadniczej.

3.4. Odnośnie do wskazania w skardze art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał przypomina, że wstępne rozpoznanie skargi konstytucyjnej wymaga przede wszystkim zbadania, czy wskazany przez skarżącego wzorzec „podstawowy” (*in casu* art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji) może w analizowanej sprawie stanowić punkt odniesienia przy badaniu zaskarżonych przepisów. To z kolei ma wpływ na ocenę dopuszczalności orzekania przez Trybunał w oparciu o powołane przez skarżącego wzorce „pomocnicze” (*in casu* art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Nieadekwatność art. 64 ust. 1 i 3 ustawy zasadniczej jako wzorca „podstawowego” – z jednej strony – oraz oczywista bezzasadność zarzutu naruszenia tego przepisu przez kwestionowane regulacje – z drugiej strony – przekładały się w niniejszej sprawie na bezprzedmiotowość wzorców „pomocniczych” w postaci art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazane przepisy ustawy zasadniczej nie stanowią samoistnego źródła praw podmiotowych jednostki, a przez to nie mogą być samodzielną podstawą kontroli w sprawach skargowych; wyznaczają jedynie standardy kreowania przez prawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. szerzej: postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).

3.5. Z przedstawionych wyżej powodów odmowa nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r. w związku z § 2 pkt 5 i § 60-70 rozporządzenia MGPIPS z 2004 r. z art. 22, art. 92 ust. 1 i art. 217 oraz art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji była prawidłowa.

4. W odniesieniu do odmowy nadania dalszego biegu skardze w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Trybunał przypomina, że w jego dotychczasowym orzecznictwie utrwalił się pogląd, iż skoro płacenie podatków jest obowiązkiem powszechnym, wynikającym wprost z art. 84 Konstytucji, związanych z tym nieuniknionych uszczupień majątkowych podatników nie można co do zasady rozpatrywać w kategoriach niedozwolonej ingerencji w prawo własności chronione na podstawie art. 64 Konstytucji, lecz należy je traktować jako konieczne „dopełnienie” prawa własności (por. wyroki TK z: 14 września 2001 r., SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166; 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26; 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83 oraz 13 października 2008 r., K 16/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 136, a także postanowienia TK z: 18 listopada 2008 r., SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166 oraz 25 listopada 2009 r., SK 30/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 159).

4.1. Jak wynika z ustaleń organów celnych obu instancji oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, a także z uzasadnienia skargi konstytucyjnej (s. 11) – w okresie od 1 do 31 stycznia 2007 r. skarżąca faktycznie dokonywała sprzedaży paliw ciekłych, używając odmierzacza paliw ciekłych o numerze fabrycznym 193. To, że świadectwo legalizacji tego urządzenia było ważne do 31 października 2006 r., świadczyło jedynie o działaniu mającym cechy obejścia obowiązku podatkowego, o którym mowa w art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r. (skarżąca przyjęła, że sprzedaż paliw ciekłych z wykorzystaniem takiego urządzenia nie zawiera się w hipotezie wskazanego przepisu). Stąd też określenie wobec skarżącej wysokości zobowiązania podatkowego i zaległości podatkowej w podatku akcyzowym wiązało się wyłącznie z jej zachowaniem poprzedzającym wydanie

stosownej decyzji przez organ celny, tj. nieodprowadzeniem stosownej kwoty podatku oraz próbą obejścia obowiązującej regulacji podatkowej przez zastosowanie urządzenia pomiarowego bez ważnego świadectwa legalizacji. Ustalenie zaś, czy dane urządzenie może być uznane za odmierzacz paliw ciekłych, wymaga wskazania kryteriów, które o tym decydują. Zgodnie z definicją zawartą w załączniku MI-005 – „Instalacje pomiarowe do ciągłego i dynamicznego pomiaru ilości cieczy innych niż woda” do dyrektywy 2004/22/WE, a także definicją zawartą w § 2 pkt 5 rozporządzenia MGPIPS z 2004 r. (implementującym postanowienia dyrektyw 71/319/EWG, 71/384/EWG i 77/313/EWG, poprzedzających powtarzającą ich postanowienia dyrektywę 2004/22/WE), odmierzacze to instalacje pomiarowe przeznaczone do pomiaru wydawanych paliw ciekłych innych niż gazu ciekłego propan-butan do pojazdów mechanicznych, małych samolotów lub łodzi. Obie przytoczone definicje za istotę odmierzacza paliw uznawały przeznaczenie instalacji pomiarowej do tankowania pojazdów mechanicznych, małych samolotów lub łodzi oraz pomiar wydanej ilości paliwa. Wobec powyższego – w ocenie Trybunału – te dwie cechy: możliwość dokonywania pomiaru wydanego towaru oraz przeznaczenie urządzenia do tankowania pojazdów mechanicznych, małych samolotów lub łodzi, stanowią kryteria decydujące o tym, że dane urządzenie jest albo nie jest odmierzaczem paliw ciekłych. Takimi cechami – w świetle ustaleń poczynionych przez organy celne oraz sąd administracyjny w sprawie skarżącej – charakteryzował się dystrybutor, którym posługiwała się skarżąca przy sprzedaży paliw ciekłych. Co istotne, skarżąca jako podmiot profesjonalny miała (a przynajmniej powinna była mieć) świadomość istniejących regulacji prawnych dotyczących opodatkowania sprzedaży paliw ciekłych i wynikających z tego konsekwencji.

4.2. Skarżąca ani w uzasadnieniu skargi, ani tym bardziej w uzasadnieniu zażalenia nie przedstawiła przekonujących argumentów, które podawałyby w wątpliwość konstytucyjność zaskarżonych przepisów (będących regulacjami materialnymi) i przemawiałyby za wydaniem merytorycznego rozstrzygnięcia przez Trybunał. Przywołany przez skarżącą wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie I GSK 1703/11 jest zaś dla niniejszej sprawy indyferentny; okoliczność odmiennej wykładni zaskarżonych przepisów przez jeden ze składów orzekających tego sądu (*nota bene* dokonanej niejednomyślnie) nie podważa ustaleń przyjętych przez Trybunał w postanowieniu z 19 sierpnia 2014 r., przeciwnie – świadczy jedynie o rozbieżnościach w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, które mogą zostać wyeliminowane jedynie przez Naczelnego Sąd Administracyjny w powiększonym składzie (na zasadzie art. 15 § 1 pkt 2 w związku z art. 264 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.), a nie przez Trybunał Konstytucyjny, który jest sądem prawa.

4.3. Z przedstawionych wyżej powodów odmowa nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. z 2004 r. w związku z § 2 pkt 5 i § 60-70 rozporządzenia MGPIPS z 2004 r. z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji była prawidłowa.

Z wyżej przedstawionych powodów – na podstawie art. 36 ust. 7 w związku z art. 49 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 139

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 2 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 301/13****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej MKS Sp. z o.o. w sprawie zgodności:  
art. 89 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r.  
poz. 101, ze zm.) z art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 21 listopada 2013 r. MKS Sp. z o.o. (dalej: skarżąca, spółka) zakwestionowała zgodność art. 89 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. W imieniu skarżącej został złożony do Sądu Rejonowego w Tychach – Wydziału IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wniosek o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu – wyrokowi tego sądu z 31 sierpnia 2010 r. (sygn. akt IV P 406/08). Wniosek podpisał dyrektor spółki niebędący członkiem zarządu ani prokurentem. Dyrektor spółki został wezwany przez sąd do usunięcia braków formalnych wniosku przez wykazanie swojego umocowania do działania oraz uiszczenie opłaty. Opłata została uiszczona, ale wnioskodawca nie wykazał swojego umocowania do działania. Zarządzeniem z 20 lipca 2012 r. (sygn. akt IV Po-Uo 43/12) Sąd Rejonowy w Tychach – Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zwrócił wniosek. Zażalenie na to postanowienie Sąd Okręgowy w Katowicach – IX Wydział Pracy oddalił postanowieniem z 17 kwietnia 2013 r. (sygn. akt IX Pz 40/13).

Skarżąca zarzuciła, że art. 89 § 1 k.p.c. narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) w związku z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem skarżącej zakwestionowany przepis „z przyczyn nieuzasadnionych żadnymi innymi chronionymi prawami i wolnościami gwarantowanymi konstytucyjnie ogranicza lub utrudnia dostęp do sądu”. Ponadto „brak precyzji [tego przepisu] (...) w tym [brak korelacji z (...)] art. 91 [k.p.c.] (...) prowadzi do naruszenia zasad przyzwoitej legislacji, a w konsekwencji zaufania do państwa”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji inicjuje ona procedurę, której celem jest zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia o prawach skarżącego.

Zakwestionowany art. 89 § 1 k.p.c. stanowi: „pełnomocnik jest obowiązany przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzitelny odpis pełnomocnictwa wraz z odpisem dla strony przeciwnej. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także radca Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Sąd może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony. Zdania pierwszego nie stosuje się w przypadku dokonania czynności procesowej w elektronicznym postępowaniu upominawczym, jednak pełnomocnik powinien powołać się na pełnomocnictwo, wskazując jego datę, zakres oraz okoliczności wymienione w art. 87”.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca wyjaśniła, że wyrok sądu II instancji został jej doręczony 2 maja 2013 r., a wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu złożyła 8 maja 2013 r. W dniu 21 sierpnia 2013 r. pełnomocnik z urzędu został zawiadomiony o wyznaczeniu go do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) „w razie niemożności poniesienia kosztów pomocy prawnej, skarżący może zwrócić się do sądu rejonowego jego miejsca zamieszkania o ustanowienie dla niego adwokata lub radcy prawnego z urzędu na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego. Do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku nie biegnie termin przewidziany w art. 46 ust. 1”. Natomiast w myśl art. 46 ust. 1 ustawy o TK skarga może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Termin do wniesienia skargi konstytucyjnej należy więc liczyć od dnia następnego po dacie doręczenia skarżącej ostatecznego orzeczenia w sprawie (2 maja 2013 r.), czyli od 3 maja 2013 r. Bieg terminu uległ zawieszeniu 9 maja 2013 r., ponieważ 8 maja 2013 r. skarżąca złożyła wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej. Termin ponownie zaczął biec 22 sierpnia 2013 r., tj. od pierwszego dnia po dacie zawiadomienia pełnomocnika z urzędu o wyznaczeniu (pismo Okręgowej Rady Radców Prawnych w Katowicach). Termin do złożenia skargi upłynął zatem 14 listopada 2013 r., a skargę konstytucyjną wniesiono dopiero 21 listopada 2013 r.

Skarżąca nie wniosła skargi konstytucyjnej w ustawowym terminie 3 miesięcy od doręczenia jej ostatecznego orzeczenia w sprawie (art. 46 ust. 1 w zw. z art. 48 ust. 2 ustawy o TK), co oznacza, że nie spełniła formalnej przesłanki dopuszczalności tego szczególnego środka prawnego.

Niezależnie od powyższego Trybunał zwraca uwagę, że skarga konstytucyjna dotyczy stosowania prawa, na co wskazuje sama skarżąca, podnosząc, że „spornym w niniejszej sprawie okazało się, czy wniosek o nadanie klauzuli wykonalności przeciwko spadkobiercy dłużnika wiąże się z zawiązaniem nowej sprawy, czy też taki wniosek stanowi kontynuację sprawy, w której zapadł wyrok zasądający”. Tymczasem stosowanie prawa, choćby nawet błędne, nie podlega ocenie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, który jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”.

Z wyżej przedstawionych powodów, na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

## 140

### POSTANOWIENIE z dnia 17 marca 2015 r. Sygn. akt Ts 301/13

#### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący  
Mirosław Granat – sprawozdawca  
Wojciech Hermeliński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej MKS Sp. z o.o.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 21 listopada 2013 r. MKS Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 89 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarżąca zarzuciła, że art. 89 § 1 k.p.c. narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) w związku z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Jej zdaniem zakwestionowany przepis „z przyczyn

nieuzasadnionych żadnymi innymi chronionymi prawami i wolnościami gwarantowanymi konstytucyjnie ogranicza lub utrudnia dostęp do sądu”. Ponadto „brak precyzji [tego przepisu] (...) w tym [brak] korelacji z (...) art. 91 [k.p.c.] (...) prowadzi do naruszenia zasad przyzwoitej legislacji, a w konsekwencji zaufania do państwa”.

Postanowieniem z 2 lipca 2014 r. (doręczonym pełnomocnikowi 11 lipca 2014 r.) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, ustalwszy, że skarżąca wniosła ją z przekroczeniem terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał stwierdził także, że sformułowane w skardze zarzuty dotyczą stosowania prawa.

W zażaleniu z 18 lipca 2014 r. skarżąca zakwestionowała postanowienie Trybunału w całości. Wniosła o jego uchylenie i nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Skarżąca zarzuciła Trybunałowi naruszenie art. 48 ust. 2 ustawy o TK polegające na błędnej interpretacji tego przepisu. Jej zdaniem użyty w nim termin „nie biegnie” należy rozumieć w ten sposób, że do czasu ustanowienia pełnomocnika z urzędu termin do wniesienia skargi konstytucyjnej „nie rozpoczyna wcale swojego biegu, aż do momentu skutecznego ustanowienia pełnomocnika z urzędu”. Gdyby – jak podniosła skarżąca – zamiarem ustawodawcy było zawieszenie terminu, w art. 48 ust. 2 ustawy o TK posłużyłby się on innym terminem, np. „zawieszona” lub „ulega zawieszeniu”. Zdaniem skarżącej w sprawie, w związku z którą wniosła ona skargę do Trybunału, ma zastosowanie – na podstawie art. 20 ustawy o TK – art. 124 § 2 zdanie pierwsze k.p.c. w brzmieniu: „W razie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego na wniosek zgłoszony przed upływem terminu do wniesienia zażalenia, dla którego sporządzenia ustawa wymaga zastępstwa prawnego przez adwokata lub radcę prawnego, sąd doręcza ustanowionemu adwokatowi lub radcy prawnemu odpis postanowienia z urzędu, a termin do wniesienia zażalenia na postanowienie biegnie od dnia jego doręczenia pełnomocnikowi”. Skarżąca zarzuciła również, że wykładnia art. 48 ust. 2 ustawy o TK, przyjęta przez Trybunał w zaskarżonym postanowieniu, jest krzywdząca dla podmiotów, które wystąpiły do sądu z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej. Ponadto skarżąca stwierdziła, że Trybunał, wydawszy postanowienie w jednoosobowym składzie, naruszył art. 45 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 5 Konstytucji. Jej zdaniem świadczy to o wadliwości postępowania, która w przypadku każdej z obowiązujących procedur skutkowałaby nieważnością postępowania. Za uchyleniem postanowienia Trybunału przemawia – w przekonaniu skarżącej – również to, że Trybunał „nie odniósł się do merytorycznej zasadności skargi”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W myśl art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć słuszność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie podważają podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

3. Skarżąca bezzasadnie stwierdziła, że użyty w art. 48 ust. 2 ustawy o TK termin „nie biegnie” należy rozumieć w ten sposób, iż do czasu ustanowienia pełnomocnika z urzędu termin do wniesienia skargi konstytucyjnej „nie rozpoczyna wcale swojego biegu, aż do momentu skutecznego ustanowienia pełnomocnika z urzędu”.

3.1. W postanowieniu z 21 marca 2013 r. Trybunał orzekł, że „wystąpienie z wnioskiem do sądu o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej powoduje zawieszenie, nie zaś przerwanie biegu terminu na wniesienie skargi konstytucyjnej. Tak należy rozumieć wyrażenie »termin (...) nie biegnie« zawarte w art. 48 ust. 2 ustawy o TK. W razie, gdyby skutkiem wystąpienia o ustanowienie pełnomocnika z urzędu miałyby być przerwanie biegu terminu do wniesienia skargi omawiany przepis wyraźnie stwierdzałby, że od daty ustanowienia pełnomocnika termin do złożenia skargi konstytucyjnej biegnie na nowo” (SK 32/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 37, zob. także przywołane tam orzecznictwo).

3.2. W przywołanym postanowieniu Trybunał stwierdził również, że taka interpretacja art. 48 ust. 2 ustawy o TK ma zapobiegać nieuzasadnionemu odmiennemu traktowaniu sytuacji prawnej skarżących, którzy samodzielnie ustanowili pełnomocnika w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej, od sytuacji prawnej skarżących, którzy zwrócili się o udzielenie im pomocy prawnej z urzędu. Jak orzekł Trybunał, „[d]la skutecznego składania



skargi konstytucyjnej przez skarżących, którzy nie występują o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, skarżący są zobowiązani w ustawowym terminie wskazanym w art. 46 ust. 1 ustawy o TK podjąć decyzję o wystąpieniu ze skargą, wybrać oraz udzielić pełnomocnictwa radcy prawnemu lub adwokatowi, który sporządzi skargę konstytucyjną i wniesie do Trybunału Konstytucyjnego.

W takich przypadkach ryzyko zbyt późnego zwrócenia się do adwokata lub radcy prawnego o sporządzenie skargi konstytucyjnej zawsze obciążałoby skarżących. Natomiast, w przypadku skarżących, którzy wystąpili o pomoc prawną z urzędu, zwłoka w złożeniu wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego nie miałaby żadnego znaczenia, gdyby przyjąć, że wystąpienie do sądu rejonowego o pomoc prawną przerywa bieg terminu do złożenia skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 22 marca 1999 r., Ts 92/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 47; 4 lipca 2000 r., Ts 145/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 160).

3.3. Na uwzględnienie nie zasługuje sformułowany w zażaleniu pogląd, zgodnie z którym w sprawie, w związku z którą skarżąca wniosła skargę, odpowiednie zastosowanie ma art. 124 § 2 zdanie pierwsze k.p.c.

Trybunał zwraca uwagę na to, że wyrażona w art. 20 ustawy o TK zasada, w myśl której w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c., oznacza w szczególności, że odpowiednie stosowanie przepisów k.p.c. nie może być sprzeczne z regulacją szczególną dotyczącą postępowania przed Trybunałem (zob. postanowienie TK z 30 listopada 2006 r., SK 9/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 165). Innymi słowy, odpowiednie stosowanie przepisów k.p.c. nie może prowadzić do pominięcia tych przepisów ustawy o TK, które – tak jak w rozpatrywanej sprawie – wprost określają warunki wniesienia skargi konstytucyjnej w przypadku wystąpienia przez skarżącego z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

W postanowieniu z 2 lipca 2014 r. Trybunał prawidłowo ustalił, że skarżąca wniosła skargę po terminie określonym w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, a tym samym zasadnie odmówił nadania skardze dalszego biegu.

4. Skarżąca sformułowała zarzut, jakoby Trybunał naruszył art. 190 ust. 5 Konstytucji. Nie uwzględniła jednak tego, że norma konstytucyjna zawarta w tym postanowieniu odnosi się do wszystkich tych, ale tylko do tych rozstrzygnięć Trybunału, które – z mocy art. 190 ust. 1 Konstytucji – mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Orzeczeniem w rozumieniu art. 190 ust. 1 oraz art. 190 ust. 5 Konstytucji jest – w przypadku gdy wydano je w trybie kontroli konstytucyjności prawa – rozstrzygnięcie Trybunału co do istoty sprawy, a więc wyrok w sprawie zgodności normy prawnej z wzorcem kontroli (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 190, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999-2007).

4.1. Skarżąca stwierdziła ponadto, że Trybunał, wydawszy postanowienie w składzie jednego sędziego, naruszył art. 45 ust. 1 w zw. z art. 190 ust. 5 Konstytucji, nie wzięła jednak pod uwagę przede wszystkim tego, że prawo do sądu nie jest realizowane „lepiej” czy „gorzej” w zależności od liczby sędziów orzekających. Każdy sędzia jest niezawisły, a jego kompetencje i przymioty osobiste konieczne do sprawowania funkcji orzeczniczych zostały potwierdzone nominacją sędziowską (zob. postanowienie TK z 3 października 2001 r., Ts 151/08, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 44 oraz 16 marca 2012 r., Ts 209/11, OTK ZU nr 5/B/2012, poz. 453).

4.2. Trybunał zwraca uwagę na to, że zgodnie z wolą ustrojodawcy (który w art. 79 ust. 1 Konstytucji postanowił, iż skargę można wnieść na zasadach określonych w ustawie) kwestię składu Trybunału rozpoznającego skargę na etapie wstępnej kontroli reguluje art. 36 ust. 1 w zw. z art. 49 oraz art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o TK, a także § 16 ust. 1 oraz § 19 ust. 1 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, M. P. Nr 72, poz. 720; dalej: regulamin), wydanego na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 16 ust. 1 oraz art. 40 ustawy o TK. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w zw. z art. 49 ustawy o TK (oraz w myśl § 16 ust. 1 regulaminu) skargę konstytucyjną, z uwzględnieniem kolejności jej wpływu, Prezes Trybunału kieruje do wyznaczonego sędziego Trybunału w celu wstępnego jej rozpoznania.

W postanowieniu z 2 lipca 2014 r. Trybunał orzekł we właściwym – jednoosobowym – składzie.

5. Skarżąca zarzuciła, że Trybunał „nie odniósł się do merytorycznej zasadności skargi”. Nie wzięła zatem pod uwagę zatem tego, że o odmowie nadania analizowanej skardze dalszego biegu zadecydowały uchybienia formalne tej skargi, w szczególności ustalenie, iż sformułowane w niej zarzuty dotyczą stosowania prawa, a nie jego treści normatywnej.

Zażalenie nie podważa podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, więc Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 7 ustawy o TK – postanowił jak w sentencji.

## 141

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 27 listopada 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 1/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej D.M. w sprawie zgodności:  
art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r. poz. 715) z art. 45  
ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 30 grudnia 2013 r. (data nadania) D.M. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r. poz. 715; dalej: ustawa o sporcie) „w zakresie, w jakim nie przewiduje [on] prawa ukaranego w sportowym postępowaniu dyscyplinarnym przez organy dyscyplinarne Polskiego Związku Sportowego do wniesienia odwołania do sądu”, a tym samym zamyka ukaranemu drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności i praw we właściwym trybie, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono w związku z następującą sprawą. Wobec skarżącego toczyło się postępowanie dyscyplinarne. Orzeczeniem nr 75/2012 z 17 listopada 2012 r. (sygn. akt BSZ/KZ/XI/255) Główna Komisja Sportu Żużlowego Polskiego Związku Motorowego (dalej: Główna Komisja Sportu Żużlowego albo Komisja) uznała skarżącego za winnego popełnienia przewinienia dyscyplinarnego (polegającego na naruszeniu art. 332 pkt 6 Przepisów Dyscyplinarnych Sportu Żużlowego [niepubl.; dalej: PDSŻ], w brzmieniu obowiązującym w 2012 r.), którego skarżący miał się dopuścić podczas meczu o DM II ligi rozegranego między drużynami Kolejjarz Rawag Rawicz i Kolejjarz Opole) i orzekła karę. Orzeczenie zawierało pouczenie o warunkach i terminie wniesienia odwołania.

O nałożeniu na niego kary skarżący dowiedział się z Internetu. W związku z tą sytuacją ustanowił pełnomocnika, który zwrócił się do Klubu Kolejjarz Rawicz o informacje dotyczące ukarania skarżącego. 14 stycznia 2013 r. pełnomocnik otrzymał informacje o ukaraniu wraz z treścią orzeczenia. Pełnomocnik wystąpił do Głównej Komisji Sportu Żużlowego z wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, czego Komisja odmówiła, wskazawszy, że termin do złożenia wniosku już upłynął, a orzeczenie jest prawomocne.

Od orzeczenia z 17 listopada 2012 r. skarżący złożył odwołanie do sądu. Postanowieniem z 25 kwietnia 2013 r. (sygn. akt I Co 923/13) Sąd Rejonowy w Lesznie – I Wydział Cywilny odrzucił wniosek skarżącego, uznawszy, że wnioskodawca ani nie wykazał zdolności sądowej przeciwnika, ani nie uzasadnił cywilnego charakteru sprawy. Sąd zaznaczył również, że postępowanie, którego przebieg skarżący zaskarżył, nie zakończyło się przed organem je prowadzącym.

Zażalenie na powyższe orzeczenie oddalił Sąd Okręgowy w Poznaniu – XV Wydział Cywilny Odwoławczy postanowieniem z 10 września 2013 r. (sygn. akt XV Cz 1014/13). W jego uzasadnieniu sąd wskazał, że co do zasady w sprawach sporów powstałych na tle postępowań dyscyplinarnych w sporcie dopuszczalna jest droga sądowa. Kodeks postępowania cywilnego nie zawiera jednak regulacji pozwalających na rozpoznanie sprawy przed sądem powszechnym w trybie postępowania odwoławczego wszczętego przez złożenie odwołania od orzeczenia dyscyplinarnego w sporcie. Trybu takiego nie przewiduje również ustawa o sporcie. Sąd uznał zatem za zasadne stanowisko Sądu Rejonowego w Lesznie dotyczące niedopuszczalności drogi sądowej w konkretnych okolicznościach sprawy – „niedopuszczalne jest rozpoznanie przez sąd środka nieprzewidzianego przez przepisy proceduralne, w nieprzewidzianym tam trybie”. Sąd zauważył przy tym, że nie pozbawia to skarżącego możliwości wystąpienia ze swym roszczeniem na drogę sądową przed sądem powszechnym przy zastosowaniu takich środków procesowych, które są dopuszczalne w świetle ustawodawstwa.

W skardze konstytucyjnej skarżący zarzucił, że art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie w zakresie, w jakim nie przewiduje on prawa osoby ukaranej w sportowym postępowaniu dyscyplinarnym do wniesienia odwołania do sądu powszechnego, jest niegodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Artykuł 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie stanowi: „Polski związek sportowy ma wyłączne prawo do ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez związek”. Przepis ten jest zatem – według skarżącego – wyłączną podstawą funkcjonowania odpowiedzialności dyscyplinarnej w ustawie o sporcie i nie tylko nie gwarantuje prawa do sądu, ale także – przez to, że nie wskazuje regulacji dopuszczających rozpoznanie sprawy przed sądem powszechnym w trybie postępowania odwoławczego wszczętego przez złożenie odwołania od sportowego orzeczenia dyscyplinarnego – zamyka drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności i praw we właściwym trybie.

Skarżący, uzasadniając podniesione zarzuty, odwołał się do utrwalonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego oraz w doktrynie stanowiska dotyczącego prawa do sądu w kwestiach dyscyplinarnych. Podkreślił, że „sprawy dyscyplinarne” należą do kategorii spraw w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, dlatego w każdej takiej sprawie osoba, której postępowanie dyscyplinarne dotyczyło, musi mieć zapewnione prawo do żądania sądowej kontroli tego postępowania.

Skarżący przeanalizował również charakter prawny polskich związków sportowych i wskazał, że są one odmiennie traktowane przez władze publiczne, ponieważ nie należą do typowych organizacji społecznych. Choć związki te nie są organami władzy publicznej, to jednak – zdaniem skarżącego – ich relacje z podmiotami podlegającymi odpowiedzialności dyscyplinarnej w pewnym stopniu odzwierciedlają władcze i asymetryczne relacje między obywatelami i organami administracji publicznej. Związki samodzielnie ustanawiają bowiem reguły dyscyplinarne, a następnie na tej podstawie jednostronnie rozstrzygają w sprawach indywidualnych. W ten sposób – jak podkreślił skarżący – niejednokrotnie przesądzają w istocie o dostępie (w szczególności w przypadku orzeczenia kary dyscyplinarnej dyskwalifikacji czy wykluczenia) do współzawodnictwa.

Skarżący zaznaczył, że – w jego przekonaniu – prawo do sądu gwarantuje sądową kontrolę wszystkich rozstrzygnięć dyscyplinarnych wydawanych w sprawach sportu, tzn. niezależnie zarówno od tego, jak dolegliwą karę orzeczono wobec obwinionego w sportowym postępowaniu dyscyplinarnym, jak i od tego, jakimi karami są zagrożone czyny zarzucane obwinionemu w tym postępowaniu. Zdaniem skarżącego ukaranemu trzeba zagwarantować możliwości odwołania się do sądu od ostatecznego orzeczenia dyscyplinarnego wydanego przez sportowe organy dyscyplinarne poszczególnych związków sportowych.

Skarżący przypominał również, że poprzednie regulacje prawne dotyczące sportu – ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. Nr 25, poz. 113, ze zm.), ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. Nr 155, poz. 1298, ze zm.) – umożliwiały odwołanie się do sądu od sportowych orzeczeń dyscyplinarnych. Również w projekcie obecnej ustawy o sporcie postępowaniu dyscyplinarnemu miał być poświęcony rozdział 6, a zawarty w nim art. 33 przewidywał, w określonych sprawach, możliwość wniesienia do Sądu Najwyższego skargi kasacyjnej od orzeczenia Trybunału Arbitrażowego do Spraw Sportu. Ostatecznie jednak rozdział ten został skreślony, a ustawa o sporcie nie reguluje kwestii zaskarżenia orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych do sądu powszechnego lub Sądu Najwyższego.

Skarżący odniósł się także do postanowienia Sądu Okręgowego w Poznaniu i przedstawionego w nim stanowiska, zgodnie z którym skarżący powinien był złożyć pozew, a nie odwołanie. Skarżący zaznaczył, że celem wniesienia przez niego odwołania było poddanie kontroli orzeczenia organów dyscyplinarnych funkcjonujących w sporcie żużlowym. Zauważył przy tym, że sugerowane przez sąd rozwiązanie budzi wątpliwości. Przede wszystkim niejasne jest to, kogo skarżący miałby pozwać. Ponadto gdyby skarżący przyjął podejście sądu, dochodziłby roszczenia przez wskazywanie nieważności poszczególnych uregulowań dyscyplinarnych naruszających prawa obwinionego. W jego przekonaniu natomiast zarzucanie nieważności poszczególnych unormowań regulaminu dyscyplinarnego na gruncie polskiego systemu prawnego jest niedopuszczalne.

Skarżący powołał się również na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 listopada 2012 r. (K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119), w którym Trybunał uznał za niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.), „w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa członka Polskiego Związku Łowieckiego, wobec którego zastosowano sankcję dyscyplinarną inną niż utrata członkostwa w Związku lub w kole łowieckim, gdy przewinienie i orzeczona za nie sankcja nie mają wyłącznie charakteru wewnątrzorganizacyjnego, do wniesienia odwołania do sądu”.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, skarżący podkreślił, że art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie jest niekonstytucyjny w zakresie, w jakim nie tylko nie gwarantuje prawa do sądu, ale także – przez to, że nie wskazuje regulacji dopuszczających rozpoznanie sprawy przed sądem powszechnym w trybie postępowania odwoławczego, wszczętego przez złożenie odwołania od sportowego orzeczenia dyscyplinarnego – zamyka ukaranemu drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności i praw we właściwym trybie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest kwalifikowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw, którego merytoryczne rozpoznanie uwarunkowane jest spełnieniem wielu przesłanek wynikających bezpośrednio z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w przepisach ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. W myśl art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK na skarżącym ciąży obowiązek wskazania naruszonych wolności lub praw oraz określenia sposobu ich naruszenia. Uprawdopodobnienie przez skarżącego naruszenia jego wolności lub praw przez zakwestionowany akt normatywny jest przesłanką konieczną dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

W rozpoznawanej skardze przesłanka ta nie została spełniona, co przesądza o niemożności przekazania skargi do merytorycznej kontroli.

W skardze konstytucyjnej skarżący zarzucił niekonstytucyjność art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie w zakresie, w jakim nie przewiduje on odwołania do sądu powszechnego od ostatecznego orzeczenia dyscyplinarnego sportowych organów dyscyplinarnych. Zdaniem skarżącego przepis ten narusza prawo do sądu oraz – przez to, że nie wskazuje regulacji dopuszczających rozpoznanie sprawy przez sąd powszechny w trybie postępowania odwoławczego wszczętego przez złożenie odwołania od sportowego orzeczenia dyscyplinarnego – zamyka ukaranemu drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności i praw we właściwym trybie. Ostatecznym orzeczeniem, z którym skarżący łączy naruszenie swoich praw konstytucyjnych, jest postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu o oddaleniu zażalenia na postanowienie Sądu Rejonowego w Lesznie z 25 kwietnia 2013 r. w sprawie odwołania od orzeczenia Głównej Komisji Sportu Żużlowego. Celem wniesienia odwołania i wszczęcia postępowania przed sądami powszechnymi – jak wskazał skarżący – było poddanie kontroli orzeczenia organu dyscyplinarnego w sportowym postępowaniu dyscyplinarnym. Trybunał zwraca jednak uwagę na to, że – występując na drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności i praw – skarżący nie skorzystał z przysługującego mu na etapie sportowego postępowania dyscyplinarnego środka ochrony tychże wolności i praw.

Zgodnie z art. 318 ust. 1 i 2 PDSŻ w brzmieniu obowiązującym w 2012 r. „1. Po zakończeniu postępowania, organ dyscyplinarny wydaje orzeczenie, które ogłasza ustanie, a następnie sporządza je na piśmie i doręcza stronom postępowania w terminie 14 dni od dnia jego ogłoszenia, pouczając strony o sposobie i terminie odwołania. Orzeczenie może być wydane w formie decyzji dyscyplinarnej. 2. Uzasadnienie orzeczenia sporządza się na żądanie strony, zgłoszone w terminie 3 dni od dnia jego doręczenia. W wypadku braku złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia dyscyplinarnego w w/w terminie, strona traci prawo do złożenia odwołania, a orzeczenie staje się prawomocne [ust. 2]”. W myśl art. 319 PDSŻ, z zastrzeżeniem m.in. art. 318 ust. 2, od orzeczenia wydanego przez organ dyscyplinarny przysługuje stronie odwołanie do Trybunału Związku.

Skarżącemu przysługiwało zatem prawo wniesienia odwołania od orzeczenia nr 75/2012 z 17 listopada 2012 r. do Trybunału Polskiego Związku Motorowego. Jak wynika ze skargi, uprawomocnienie się orzeczenia Głównej Komisji Sportu Żużlowego i tym samym utrata prawa do złożenia tego odwołania były następstwem tego, że skarżący nie wystąpił o sporządzenie uzasadnienia w terminie. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że z istoty skargi konstytucyjnej wynika, iż wniesienie tego środka ochrony praw jest możliwe tylko wtedy, gdy sam skarżący wykaże się aktywnością i skorzysta ze wszystkich środków prawnych przysługujących mu w toku instancji. Trybunał podkreśla, że „przy rozpatrywaniu skarg konstytucyjnych szczególnie istotne wydaje się zwrócenie uwagi na zabezpieczenie interesów prawnych skarżących. Możliwe jest to jednak dopiero po wykazaniu przez nich minimalnej choćby staranności w trosce o zabezpieczenie tychże interesów. Poziom tej staranności został wyznaczony przez określenie wymogów dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że »skarga ta nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie« (postanowienia z 16 października 2002 r., SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77 oraz 17 marca 1998 r., Ts 27/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 20). Skarga konstytucyjna, stanowiąca w istocie zarzut przeciw prawu, jest *ultima ratio* – ostatnią szansą dochodzenia praw i wolności naruszonych przez zastosowanie kwestionowanego w skardze przepisu. (...) Poza oceną Trybunału Konstytucyjnego muszą zatem z konieczności pozostawać również te sytuacje, w których utrata prawa do rozpoznania skargi konstytucyjnej następuje w rezultacie uchybień popełnionych przez skarżącego na wcześniejszych etapach postępowania” (zob. postanowienie TK z 3 lipca 2007 r., SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83).

Na podstawie powyższych ustaleń Trybunał stwierdza, że skarżący nie dochował należytej staranności w zabezpieczeniu swoich interesów – nie złożył bowiem w terminie wniosku o sporządzenie uzasadnienia. To zaś

uniemożliwiło skarżącemu wniesienie przysługującego mu w ramach postępowania dyscyplinarnego odwołania do Trybunału Polskiego Związku Motorowego i poddanie kontroli orzeczenia dyscyplinarnego jeszcze na etapie sportowego postępowania dyscyplinarnego. Trybunał uznaje zatem, że nieskorzystanie przez skarżącego z przysługującego środka prawnego na etapie postępowania przed organami dyscyplinarnymi oznacza, iż jego skarga konstytucyjna nie spełnia przesłanki określonej w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, co jest samodzielną podstawą odmowy nadania jej dalszego biegu.

Ponadto Trybunał stwierdza, że powyższe okoliczności przesądzą również o braku związku między sprawą skarżącego a zarzutem postawionym w skardze. Skarżący domagał się bowiem uznania za niekonstytucyjny art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie w zakresie, w jakim nie przewiduje on drogi sądowej od ostatecznego orzeczenia organu w sportowym postępowaniu dyscyplinarnym. Trybunał zaznacza jednak, że przez ostateczne orzeczenie należy rozumieć orzeczenie, które cechą prawomocności zyskało po wyczerpaniu przez ukaranego środków prawnych przysługujących mu na etapie postępowania dyscyplinarnego, a nie orzeczenie, które stało się prawomocne w wyniku nieskorzystania przez niego z tych środków. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie orzeczenie organu dyscyplinarnego uzyskało cechą prawomocności na skutek niezłożenia przez skarżącego odwołania od orzeczenia Komisji Głównej Sportu Żużlowego. Niezależnie zatem od tego, czy skarżącemu przysługiwałaby droga sądowa, rozpoznanie odwołania przez sąd byłoby niedopuszczalne. Nawet gdyby więc Trybunał orzekł zgodnie z żądaniem zgłoszonym w skardze, rozstrzygnięcie to nie zmieniłoby sytuacji prawnej skarżącego. Oznacza to, że skarżący nie ma interesu prawnego w kwestionowaniu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie. Trybunał przypomina zatem, że skarga konstytucyjna spełnia dwie nierozdzielnie związane ze sobą funkcje: ochrony naruszonych konstytucyjnych wolności lub praw jednostki oraz środka prawnego zmierzającego do eliminacji niekonstytucyjnego porządku prawnego. Rozdzielenie tych funkcji prowadziłoby do pozbawienia skargi jej nadzwyczajnego i subsydiarnego charakteru, a więc cech decydujących o jej istocie (zob. postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., SK 12/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 267). Dlatego też – jak należy stwierdzić – to, że ewentualne orzeczenie Trybunału nie mogłoby wpłynąć na sytuację prawną skarżącego i doprowadzić do sanowania naruszenia jego praw, przesądza o niedopuszczalności skargi.

W tym stanie rzeczy należało odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

142

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 8 kwietnia 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 1/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wojciech Hermeliński – przewodniczący  
Leon Kieres – sprawozdawca  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej D.M.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 30 grudnia 2013 r. (data nadania) D.M. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r. poz. 715; dalej: ustawa o sporcie) „w zakresie, w jakim nie przewiduje [on] prawa

ukaranego w sportowym postępowaniu dyscyplinarnym przez organy dyscyplinarne Polskiego Związku Sportowego do wniesienia odwołania do sądu”, a tym samym zamyka ukaranemu drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności i praw we właściwym trybie, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Postanowieniem z 27 listopada 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu jej braków formalnych. Przesłanką odmowy przekazania skargi do merytorycznej kontroli było nieskorzystanie przez skarżącego ze środka prawnego przysługującego mu w toku postępowania. Skarżący nie złożył bowiem wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia Głównej Komisji Sportu Żuźlowego Polskiego Związku Motorowego (dalej: Główna Komisja Sportu Żuźlowego albo Komisja) w terminie określonym w przepisach regulujących postępowanie dyscyplinarne, co doprowadziło do utraty przez niego prawa do wniesienia odwołania do Trybunału Polskiego Związku Motorowego i do uprawomocnienia się orzeczenia Komisji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że niepoddanie kontroli – jeszcze na etapie sportowego postępowania dyscyplinarnego – orzeczenia z 17 listopada 2012 r., którym na skarżącego karę nałożono, oznaczało, że skarżący nie dochował należytej staranności w zabezpieczeniu swoich interesów, co było podstawą odmowy nadania skardze dalszego biegu w myśl art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Ponadto Trybunał stwierdził, że nieskorzystanie przez skarżącego z przysługującego mu środka prawnego przesądziło również o braku związku między jego sytuacją prawną i możliwością faktycznej ochrony naruszonych praw a zarzutem postawionym w skardze. Skarżący domagał się uznania za niekonstytucyjny art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje drogi sądowej od ostatecznego orzeczenia organu w sportowym postępowaniu dyscyplinarnym. Trybunał zaznaczył jednak, że przez ostateczne należy rozumieć to orzeczenie, które cechę prawomocności zyskało po wyczerpaniu przez ukaranego środków prawnych przysługujących mu na etapie postępowania dyscyplinarnego, a nie to, które stało się prawomocne w wyniku nieskorzystania przez niego z tych środków. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie orzeczenie organu dyscyplinarnego uzyskało cechę prawomocności na skutek niezłożenia przez skarżącego odwołania od orzeczenia Głównej Komisji Sportu Żuźlowego. Niezależnie więc od tego, czy skarżącemu przysługiwałaby droga sądowa, rozpoznanie odwołania przez sąd byłoby niedopuszczalne. Zatem nawet gdyby Trybunał orzekł zgodnie z żądaniem zgłoszonym w skardze, rozstrzygnięcie to nie zmieniłoby sytuacji prawnej skarżącego. Okoliczność ta przesądzała o niedopuszczalności skargi.

11 grudnia 2014 r. skarżący wniósł zażalenie na powyższe postanowienie. Zarzucił w nim, że Trybunał dokonał „ustaleń (...) sprzecznych z materiałem dowodowym skargi”. Skarżący zakwestionował przede wszystkim prawidłowość oceny, zgodnie z którą nie dochował należytej staranności w zabezpieczeniu swoich interesów. Przywoławszy stan faktyczny sprawy, podkreślił, że nie został poinformowany przez właściwe organy o toczącym się przeciwko niemu postępowaniu dyscyplinarnym. Zaznaczył również, że w toku tego postępowania nie został przesłuchany w charakterze obwinionego, a o samym ukaraniu dowiedział się z internetu. W świetle okoliczności sprawy, zdaniem skarżącego, wątpliwości nie budzi zatem to, że nie miał on możliwości skutecznego złożenia wniosku o uzasadnienie orzeczenia i w konsekwencji – wniesienia środka odwoławczego. „[C]zynienie zaś zarzutu z tego tytułu (...) pozostaje w całkowitej sprzeczności z jedną z podstawowych zasad prawoznawstwa *impossibilium nulla obligatio est*”.

Ponadto skarżący zauważył, że orzeczenie organu dyscyplinarnego nie musi mieć waloru prawomocności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, a kwestia ta nie ma żadnego znaczenia dla możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej. Polskie związki sportowe nie są bowiem organami administracji, a tylko w odniesieniu do orzeczeń tego typu organów – zdaniem skarżącego – wymagana jest ostateczność (prawomocność) rozstrzygnięć. Skoro zatem postępowanie dyscyplinarne w sporcie nie jest postępowaniem przed organem administracji publicznej to – w jego przekonaniu – wymóg tak rozumianej prawomocności nie musiał zostać spełniony.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6 i 7 oraz z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy – wydając zaskarżone postanowienie – prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty postawione w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zażalenie na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej powinno dotyczyć podstaw tej odmowy. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzuty przedstawione we wniesionym środku zaskarżenia nie podważają prawidłowości ustaleń Trybunału.

Na wstępie Trybunał podkreśla, że o braku możliwości przekazania skargi do merytorycznej kontroli zdecydowało niespełnienie przesłanki art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – nieskorzystanie ze środka prawnego przysługującego na etapie postępowania dyscyplinarnego.

Odnosząc się do postawionych w zażaleniu zarzutów dotyczących prawidłowości oceny Trybunału w tym zakresie, należy przypomnieć, że orzeczeniem z 17 listopada 2012 r. Główna Komisja Sportu Żużlowego uznała skarżącego za winnego popełnienia przewinienia dyscyplinarnego i orzekła karę. Zgodnie z art. 318 i art. 319 Przepisów Dyscyplinarnych Sportu Żużlowego, w brzmieniu obowiązującym w 2012 r., skarżący mógł w terminie trzech dni od dnia doręczenia tego orzeczenia wystąpić z wnioskiem o jego uzasadnienie i następnie wnieść odwołanie do Trybunału Polskiego Związku Motorowego. Tymczasem pełnomocnik skarżącego złożył wniosek o uzasadnienie po upływie wskazanego terminu, co skutkowało utratą prawa do wniesienia środka zaskarżenia na etapie postępowania dyscyplinarnego. Skarżący złożył natomiast odwołanie do Sądu Rejonowego w Lesznie, który odwołanie odrzucił. Zażalenie na to postanowienie oddalił Sąd Okręgowy w Poznaniu.

W postanowieniu z 27 listopada 2014 r. Trybunał wskazał, że skoro skarżący upatruje naruszenie swoich praw w braku możliwości poddania kontroli orzeczenia organów dyscyplinarnych, to przede wszystkim powinien był wykorzystać środki prawne przysługujące mu w sportowym postępowaniu dyscyplinarnym. Niezłożenie w terminie wniosku o uzasadnienie orzeczenia i w konsekwencji utrata prawa do tego, by Trybunał Polskiego Związku Motorowego poddał kontroli orzeczenie Komisji jest wyrazem braku dbałości o własne interesy. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że skarga konstytucyjna nie może natomiast służyć – jak to jest w sprawie skarżącego – jako instrument korygowania zaniedbań, do których doszło w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie. Z tych względów Trybunał odmówił nadania skardze dalszego biegu na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

W zażaleniu skarżący zakwestionował prawidłowość oceny Trybunału. Podniósł, że niezłożenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia w terminie i utrata prawa do wniesienia odwołania do Trybunału Polskiego Związku Motorowego wynikały z niepoinformowania go o toczącym się w jego sprawie postępowaniu dyscyplinarnym. Innymi słowy, skarżący nie mógł z przyczyn obiektywnych – jak podkreślił – skorzystać z przysługujących mu środków prawnych. W jego przekonaniu okoliczność ta przesądza o niezasadności stanowiska Trybunału i tym samym o konieczności uwzględnienia zażalenia i przekazania skargi do merytorycznej kontroli.

Odnosząc się do tych twierdzeń, Trybunał, w obecnym składzie, uznaje, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty skarżącego nie zasługują na uwzględnienie. Jeszcze raz należy podkreślić, że przepisy wewnątrzorganizacyjne, które miały zastosowanie w sprawie skarżącego, przyznawały ukaranemu prawo do odwołania się od orzeczenia wydanego w jego sprawie. O niepoddaniu kontroli i tym samym o braku możliwości weryfikacji prawidłowości orzeczenia Głównej Komisji Sportu Żużlowego nie decydowała zatem niemożność zaskarżenia tego rozstrzygnięcia, ale – wskazywane przez skarżącego – nieprawidłowości w prowadzeniu postępowania przez organy dyscyplinarne Polskiego Związku Motorowego. Kwestia podnoszonych nieprawidłowości jest jednak irrelevantna w kontekście oceny spełniania przesłanek formalnych skargi.

Trybunał podkreśla, że skarga konstytucyjna jest szczególnym, subsydiarnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Skorzystanie z niej jest ostatnią szansą dochodzenia tychże wolności lub praw naruszonych przez zastosowanie zakwestionowanego przepisu. Źródłem naruszenia musi być zatem wyłącznie treść normy będącej przedmiotem skargi. W rozpoznawanej sprawie Trybunał zasadnie uznał, że – biorąc pod uwagę to, iż postawione w skardze zarzuty dotyczą niekonstytucyjności pozbawienia osoby ukaranej prawa do poddania kontroli sądu powszechnego ostatecznego orzeczenia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnym – nieskorzystanie przez skarżącego z zagwarantowanych przez przepisy wewnątrzorganizacyjne środków zaskarżenia pozwalających na weryfikację orzeczenia o ukaraniu na etapie postępowania dyscyplinarnego świadczy o niespełnieniu przesłanki określonej w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK i tym samym decyduje o niemożności przekazania skargi do merytorycznej kontroli.

Trybunał postanowił odnieść się także do przytoczonych w zażaleniu argumentów dotyczących nieprawidłowej oceny w zakresie niespełnienia przesłanki art. 79 ust. 1 Konstytucji i niez uzyskania waloru ostateczności przez orzeczenie Głównej Komisji Sportu Żużlowego. Trybunał stwierdza, że stanowisko skarżącego wynika z nieporozumienia. Trybunał nie kwestionował bowiem – jak zdaje się twierdzić skarżący – że w świetle zarzutów postawionych w skardze, ostatecznym rozstrzygnięciem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji jest postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z 10 września 2013 r.

Przesłanką odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu był natomiast brak związku między sytuacją prawną skarżącego i faktyczną ochroną jego wolności lub praw (w przypadku uznania zakwestionowanego przepisu za niekonstytucyjny) a sformułowanymi w skardze zarzutami.

Należy podkreślić, że skarga konstytucyjna jest dopuszczalna tylko pod warunkiem łącznego spełnienia następujących przesłanek. Po pierwsze, zaskarżony przepis musi być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, orzeczenie to powinno skutkować naruszeniem wskazanych w skardze konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących skarżącemu. Po trzecie, źródłem naruszenia ma być normatywna treść kwestionowanych przepisów, a sposób naruszenia musi wskazać sam skarżący w uzasadnieniu wnoszonej skargi (art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK). Oznacza to, że za pomocą skargi skarżący można żądać dokonania hierarchicznej kontroli norm tylko wtedy, gdy uprawdopodobni, że doszło do naruszenia konstytucyjnych praw, oraz gdy wykaże, że zaskarżony przepis (wynikająca z niego norma prawna) był źródłem tego naruszenia, a uwzględnienie skargi konstytucyjnej może doprowadzić do sanowania naruszenia i zmiany sytuacji prawnej skarżącego. Tymczasem w zaskarżonym postanowieniu Trybunał uznał, że w tej konkretnej sprawie, w związku z którą została sformułowana analizowana skarga, nie występowało uzależnienie sytuacji prawnej skarżącego od orzeczenia Trybunału co do zgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu.

Zarzuty postawione w skardze konstytucyjnej dotyczyły niezgodności art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje możliwości wniesienia odwołania od ostatecznego orzeczenia organu w sportowym postępowaniu dyscyplinarnym do sądu powszechnego. Odwołanie do sądu powszechnego miałoby zapewnić kontrolę prawidłowości całego postępowania dyscyplinarnego. Tymczasem postępowanie dyscyplinarne w sprawie skarżącego nie zakończyło się w sposób, który – nawet wtedy, gdy Trybunał orzekłby zgodnie z żądaniem skargi – pozwoliłby na ochronę jego konstytucyjnych praw skarżącego. Skarżący nie wykorzystał bowiem, co podkreślił Trybunał w zaskarżonym postanowieniu, prawa do wniesienia odwołania od orzeczenia Głównej Komisji Sportu Żużlowego do Trybunału Polskiego Związku Motorowego. Zatem nawet jeśli Trybunał uwzględniłby skargę i orzekł zgodnie z zawartym w niej żądaniem, to w związku z tym, że ostatecznym orzeczeniem w postępowaniu dyscyplinarnym było rozstrzygnięcie organu dyscyplinarnego pierwszej instancji, które uprawomocniło się na skutek nieskorzystania przez skarżącego ze środka zaskarżenia, niemożliwe byłoby rozpoznanie sprawy przez sąd powszechny. Trybunał trafnie więc stwierdził, że w sytuacji, w której ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie nie mogłoby doprowadzić do sanowania naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego, przekazanie skargi do merytorycznej kontroli było niedopuszczalne.

Z przedstawionych względów, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia.

143

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 30 października 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 16/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.R. w sprawie zgodności:  
art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych  
(Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.) z art. 7, art. 8 ust. 1, art. 31 ust. 2 i 3, art. 67 ust. 1 w zw.  
z art. 2, a także art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**



## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 21 stycznia 2014 r. skarżący zakwestionował zgodność art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.: dalej: ustawa o s.u.s.) z art. 7, art. 8 ust. 1, art. 31 ust. 2 i 3, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 2, a także art. 84 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono na podstawie następującego stanu faktycznego sprawy. Decyzją z 22 sierpnia 2012 r. (nr 470300/0002472/2012) Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Inspektorat w Oławie (dalej: ZUS) odmówił skarżącemu zwrotu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, opłaconych przez niego w związku z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej, stwierdziwszy brak nadpłaty na koncie skarżącego. Wyrokiem z 31 stycznia 2013 r. Sąd Okręgowy we Wrocławiu – IX Wydział Ubezpieczeń Społecznych (sygn. akt IX U 1588/12) oddalił odwołanie, które skarżący złożył od decyzji ZUS- u. W uzasadnieniu wyroku wskazano na wynikający z zaskarżonego art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o s.u.s. obowiązek podlegania przez skarżącego ubezpieczeniu społecznemu. Apelację złożoną od powyższego rozstrzygnięcia oddalił Sąd Apelacyjny we Wrocławiu – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 5 września 2013 r. (sygn. akt III AUa 541/1). Powyższe rozstrzygnięcie zostało doręczone skarżącemu 21 października 2013 r.

Z wydaniem powyżej wskazanych rozstrzygnięć skarżący wiąże naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji, polegające na przekształceniu uprawienia skarżącego w obowiązek. Zdaniem skarżącego z zaskarżonego przepisu jednoznacznie wynika, że każda osoba, która prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą, obowiązana jest do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Odwoławszy się do treści art. 67 ust. 1 Konstytucji, skarżący stwierdził, że „prawo do zabezpieczenia społecznego wynikające z regulacji Konstytucji RP nie jest w żaden sposób skorelowane z obowiązkami obywateli. Tym samym nałożenie w ustawie na skarżącego obowiązku uiszczenia przez niego składek na ubezpieczenie społeczne w celu realizacji przysługującego mu zgodnie z Konstytucją uprawnienia do zabezpieczenia społecznego uznac należy za sprzeczne z ustawą zasadniczą”. Skarżący wskazuje ponadto, że zgodnie z art. 31 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Mając na względzie art. 8 ust. 1 Konstytucji, uznaje, że „regulacja zawarta w art. 67 ust. 1 zdanie 1 ma prymat nad kwestionowaną regulacją ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a tym samym nie jest dopuszczalne, aby regulacja ustawowa przekształcała konstytucyjne uprawnienie obywateli w ich obowiązek”. Z nałożeniem na obywatela obowiązku podlegania ubezpieczeniu społecznemu skarżący wiąże nie tylko ograniczenie prawa do zabezpieczenia społecznego, ale całkowite pozbawienie go tego prawa „przez bezpodstawną zamianę w obowiązek”.

Zdaniem skarżącego zawarte w art. 67 ust. 1 zdanie 2 odesłanie do ustawy zezwala na określenie na jej podstawie jedynie zakresu i formy zabezpieczenia społecznego, nie daje zaś podstawy do nałożenia obowiązku podlegania zabezpieczeniu społecznemu. Jeśli ustrojodawca chciałby, żeby prawo do zabezpieczenia społecznego było skorelowane z określonymi obowiązkami, to – jak twierdzi skarżący – odpowiednia regulacja znalazłaby odzwierciedlenie w rozdziale Konstytucji poświęconym obowiązkowi obywateli.

Skarżący wskazuje także na brak gwarancji uzyskania emerytury po ukończeniu określonego wieku, co jest konsekwencją złej sytuacji ekonomicznej organu rentowego.

*In fine* uzasadnienia skargi skarżący podnosi, że jedynie podatki i inne świadczenia publiczne są obowiązkowe (art. 84 Konstytucji) i nie muszą być ekwiwalentne. Zdaniem skarżącego składek na ubezpieczenie społeczne nie można zaliczyć do ciężarów i świadczeń publicznych, o których mowa w art. 84 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Jej wniesienie zostało uzależnione od spełnienia licznych warunków wynikających bezpośrednio z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w przepisach ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przesłanką rozpatrzenia skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, że naruszenie jego konstytucyjnego prawa podmiotowego lub konstytucyjnej wolności nastąpiło wskutek wydania rozstrzygnięcia na podstawie kwestionowanej regulacji. Jak Trybunał podkreśla w swoim orzecznictwie, przesłanka ta oznacza konieczność nie tylko uprawdopodobnienia, że w sprawie skarżącego doszło do naruszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego lub konstytucyjnej wolności, ale także wykazania, że to właśnie w treści zakwestionowanego przepisu należy upatrywać źródło tego naruszenia.

Treścią rozstrzygnięć, z których wydaniem skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu praw konstytucyjnych, a w szczególności prawa do zabezpieczenia społecznego, jest odmowa zwrotu opłaconych przez skarżącego składek na ubezpieczenie społeczne. Zdaniem skarżącego naruszenie prawa, o którym mowa

w art. 67 ust. 1 Konstytucji, polegało w jego przypadku na faktycznym przekształceniu konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w obowiązek.

Odnosząc się do zarzutów przedstawionych w skardze, należy przede wszystkim stwierdzić, że samo skorelowanie prawa do zabezpieczenia społecznego z obowiązkiem opłacania składek na ubezpieczenie społeczne nie oznacza jeszcze przekształcenia konstytucyjnego prawa w obowiązek, czy też pozbawienia skarżącego przysługującego mu prawa. Trzeba podkreślić, że także skarżący – we wniesionej skardze – nie wykazał, w jaki sposób nałożenie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne przez zaskarżony przepis (a w konsekwencji uzyskanie decyzji odmawiającej zwrotu opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne) doprowadziło do naruszenia przysługującego mu prawa do zabezpieczenia społecznego. Zawarte w skardze przypuszczenie, że ze względu na złą sytuację ekonomiczną ZUS-u skarżący nie uzyska świadczenia emerytalnego, nie uzasadnia jeszcze bowiem konkretnego i aktualnego naruszenia tego prawa, wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji, a jedynie stanowi prognozę realizacji tego prawa.

Skarżący nie uzasadnił także swojego stanowiska, zgodnie z którym nałożenie na obywateli obowiązku opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne pozwalających państwu na realizację przysługującego im prawa konstytucyjnego możliwe jest jedynie w sytuacji wyraźnego zezwolenia udzielonego przez ustrojodawcę. W tym kontekście należy wskazać na błędne, tj. niemające podstawy ani w doktrynie prawa konstytucyjnego, ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, rozumienie art. 84 Konstytucji, widoczne chociażby w bardzo wąskim ujęciu zakresu świadczeń, których obowiązek ponoszenia może być nałożony na obywatela, a które nie obejmują składek na ubezpieczenie społeczne.

Artykuł 84 Konstytucji wskazuje jedynie na kategorię „ciężarów i świadczeń publicznych”, których obowiązek ponoszenia jest powszechny, nie precyzując jej dokładniej. Nie budzi jednak wątpliwości to, że do takich świadczeń publicznych należy zaliczyć daniny publiczne, o których mowa w art. 217 Konstytucji. Daniny te nie muszą – wbrew twierdzeniom skarżącego – być ponoszone na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W wyroku Trybunału z 19 lipca 2011 r. (P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59) przyjęto, że „daniną jest: przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw (por. T. Dębowska-Romanowska, Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji, [w:] Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego, red. W. Miemieć, Wrocław 2009, s. 120). Na te cechy daniny publicznej wskazywał również w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny (zob. np. wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. K 24/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 22)”.

W ostatnim czasie na temat charakteru składek na ubezpieczenie społeczne (konkretnie: składek na ubezpieczenie rentowe) wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie w sprawie o sygn. K 7/12 (wyrok z 5 lipca 2013 r., OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76). W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia Trybunał przyjął, że „składki na ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez płatnika wykazują wszystkie cechy innej niż podatek daniny publicznej, o której mowa w art. 217 Konstytucji. (...) są to świadczenia pieniężne, przymusowe, bezzwrotne, powszechne, nakładane władczo – jednostronnie w celu realizacji konkretnego zadania publicznego państwa, a mianowicie zagwarantowania systemu zabezpieczeń rentowych. Składki na ubezpieczenia rentowe, będące dochodami publicznymi, wnosi się na zasadzie przymusu opartego na władztwie daninowym. Stanowią one dochód pozabudżetowy podmiotu publicznego, jakim jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa o finansach publicznych wprost w art. 5 ust. 2 pkt 1 zalicza składki do danin publicznych obok podatków, opłat, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także innych świadczeń pieniężnych, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. W myśl art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, składki są zatem daniną publiczną, której obowiązek wnoszenia na rzecz państwowego funduszu celowego wynika z odrębnej ustawy”.

Mając na względzie wyżej dokonane ustalenia, należy stwierdzić, że nałożenie na obywatela obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne nie narusza – w sposób wskazany we wniesionej skardze konstytucyjnej – ani art. 67 ust. 1, ani art. 84 Konstytucji. Należy też podkreślić, że celem większości nakładanych na obywatela ciężarów i świadczeń publicznych jest umożliwienie Państwu realizacji ciężących na nim obowiązków, zarówno tych, które wynikają bezpośrednio z ustawy zasadniczej, jak i tych, które są korelatem konstytucyjnych praw podmiotowych przysługujących jednostce.

Reasumując Trybunał stwierdza, że skarżący nie uprawdopodobnił zarzutu naruszenia przysługującego mu prawa do zabezpieczenia społecznego ani innego prawa lub wolności konstytucyjnej, których ochronie służy skarga konstytucyjna.

Na marginesie tylko Trybunał odniósł się do słów skarżącego, że dobrowolne ubezpieczenie lepiej (a przynajmniej nie gorzej niż jest obecnie) służyłoby zapewnieniu realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Abstrahując od zasadności powyższej tezy, należy przypomnieć ugruntowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowisko, zgodnie z którym sfera objęta swobodą przysługującą organom władzy ustawodawczej pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Przyjmuje się, że określenie form i zasad realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego – optymalnych w kontekście potrzeb obywateli i wymogów rozwoju gospodarczego kraju – mieści się w przyznanej ustawodawcy swobodzie, przy czym określająca je ustawa nie może naruszać istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Ocena celowości i trafności przyjętych rozwiązań wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 12 września 2000 r., K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185; 4 grudnia 2000 r., K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294; 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006).

W związku z powyższym, na podstawie art. 49 w zw. z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

**144**

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 25 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 16/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej J.R.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 21 stycznia 2014 r. skarżący zakwestionował zgodność art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.: dalej: ustawa o s.u.s.) z art. 7, art. 8 ust. 1, art. 31 ust. 2 i 3, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 2, a także art. 84 Konstytucji.

2. Skargę konstytucyjną wniesiono na podstawie następującego stanu faktycznego sprawy. Decyzją z 22 sierpnia 2012 r. (nr 470300/0002472/2012) Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Inspektorat w Oławie (dalej: ZUS) odmówił skarżącemu zwrotu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, opłaconych przez niego w związku z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej, stwierdziwszy brak nadpłaty na koncie skarżącego. Wyrokiem z 31 stycznia 2013 r. Sąd Okręgowy we Wrocławiu – IX Wydział Ubezpieczeń Społecznych (sygn. akt IX U 1588/12) oddalił odwołanie, które skarżący złożył od decyzji ZUS-u. W uzasadnieniu wyroku wskazano na wynikający z zaskarżonego art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o s.u.s. obowiązek podlegania przez skarżącego ubezpieczeniu społecznemu. Apelację złożoną od powyższego rozstrzygnięcia oddalił Sąd Apelacyjny we Wrocławiu – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 5 września 2013 r. (sygn. akt III AUa 541/1). Powyższe rozstrzygnięcie zostało doręczone skarżącemu 21 października 2013 r.

3. Z wydaniem powyżej wskazanych rozstrzygnięć skarżący wiąże naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji, polegające na przekształceniu jego uprawnienia w obowiązek. Zdaniem skarżącego z zakwestionowanego przepisu jednoznacznie wynika, że każda osoba, która prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą, obowiązana jest do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Odwoławszy się do treści art. 67 ust. 1 Konstytucji, skarżący stwierdza, że „prawo do zabezpieczenia społecznego wynikające z regulacji Konstytucji RP nie jest w żaden sposób skorelowane z obowiązkami obywateli. Tym samym nałożenie w ustawie na skarżącego obowiązku uiszczenia przez niego składek na ubezpieczenie społeczne w celu realizacji przysługującego mu zgodnie z Konstytucją uprawnienia do zabezpieczenia społecznego uznać należy za sprzeczne z ustawą zasadniczą”. Skarżący wskazuje ponadto, że zgodnie z art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Mając na względzie art. 8 ust. 1 Konstytucji, uznaje, że „regulacja zawarta w art. 67 ust. 1 zdanie 1 ma prymat nad kwestionowaną regulacją ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a tym samym nie jest dopuszczalne, aby regulacja ustawowa przekształcała konstytucyjne uprawnienie obywateli w ich obowiązek”. Z nałożeniem na obywatela obowiązku podlegania ubezpieczeniu społecznemu skarżący wiąże nie tylko ograniczenie prawa do zabezpieczenia społecznego, ale także całkowite pozbawienie go tego prawa „przez bezpodstawną zamianę w obowiązek”.

4. W ocenie skarżącego zawarte w art. 67 ust. 1 zdanie drugie odesłanie do ustawy zezwala na określenie na jej podstawie jedynie zakresu i formy zabezpieczenia społecznego, nie uzasadnia zaś nałożenia obowiązku podlegania ubezpieczeniu społecznemu. Jeśli ustrojodawca chciałby, żeby prawo do zabezpieczenia społecznego było skorelowane z określonymi obowiązkami, to – jak twierdzi skarżący – odpowiednia regulacja znalazłaby odzwierciedlenie w rozdziale Konstytucji poświęconym obowiązkom obywateli.

5. Skarżący wskazuje także na brak gwarancji uzyskania emerytury po ukończeniu określonego wieku, co jest konsekwencją złej sytuacji ekonomicznej organu rentowego.

6. *In fine* uzasadnienia skargi skarżący podnosi, że jedynie podatki i inne świadczenia publiczne są obowiązkowe (art. 84 Konstytucji) i nie muszą być ekwiwalentne. Jego zdaniem składek na ubezpieczenie społeczne nie można zaliczyć do ciężarów i świadczeń publicznych, o których mowa w art. 84 Konstytucji.

7. Postanowieniem z 30 października 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu, wskazawszy w uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia, że skarżący nie uprawdopodobnił naruszenia przysługującego mu prawa do zabezpieczenia społecznego. Trybunał stwierdził, że samo skorelowanie konkretnego prawa z obowiązkiem nie oznacza jeszcze przekształcenia prawa w obowiązek. Trybunał wykazał także, że twierdzenia skarżącego dotyczące zakresu obowiązków, które można nałożyć na obywatela w trybie art. 84 Konstytucji, nie mają uzasadnienia ani w poglądach doktryny, ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

8. W zażaleniu złożonym na powyższe postanowienie Trybunału skarżący wnosi o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia. Skarżący zwraca uwagę, że w złożonej skardze wielokrotnie wskazywał, w jaki sposób nałożenie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne narusza jego prawo do zabezpieczenia społecznego. Zdaniem skarżącego, przepis zakwestionowany w skardze konstytucyjnej przekształca jego uprawnienie w obowiązek. Z umieszczenia art. 67 ust. 1 Konstytucji w rozdziale II ustawy zasadniczej, w części dotyczącej praw i wolności, a nie w części zatytułowanej „Obowiązki”, skarżący wywodzi, że prawo do zabezpieczenia społecznego nie jest w żaden sposób skorelowane z obowiązkami obywateli. Jak argumentuje dalej: „[t]ym samym nałożenie w ustawie na skarżącego obowiązku uiszczenia przez niego składek na ubezpieczenie społeczne w celu realizacji przysługującego mu zgodnie z Konstytucją uprawnienia do zabezpieczenia społecznego uznać należy za sprzeczne z ustawą zasadniczą”.

9. Z nałożeniem przez ustawodawcę obowiązku uiszczenia składek na ubezpieczenie społeczne skarżący wiąże nie tyle ograniczenie prawa do zabezpieczenia społecznego, ile całkowite pozbawienie tego prawa. Skarżący zauważa ponadto, że zastąpienie uprawnienia obowiązkiem należy uznać za naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, ponieważ do istoty uprawnienia należy dobrowolność w korzystaniu z niego.

10. We wniesionym zażaleniu skarżący ponownie wskazuje na naruszenie art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, który stanowi, że: „Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego czego mu prawo nie nakazuje”. Uzasadniając zarzut, wywodzi: „[b]iorąc zaś pod uwagę art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej uznać należy, że regulacja

zawarta w art. 67 ust. 1 zd. 1 ma prymat nad kwestionowaną regulacją ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a tym samym nie jest dopuszczalne, aby regulacja ustawowa przekształcała konstytucyjne uprawnienie obywateli w ich obowiązek”.

11. W celu uzasadnienia trafności stawianych tez skarżący podnosi, że zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji ustawa może jedynie określać zakres i formy zabezpieczenia społecznego, a nie nakładać obowiązek podlegania zabezpieczeniu społecznemu. Aby wykazać, że na podstawie tej konstrukcji ustawodawca nie miał możliwości nałożenia powyższego obowiązku, skarżący ponownie wskazuje – odwołując się do słownika języka polskiego – na znaczenie pojęć: „zakres” i „forma” użytych w art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Według niego, gdyby ustrojodawca chciał, żeby prawo do zabezpieczenia społecznego było skorelowane z określonymi obowiązkami, odpowiednia regulacja w tym zakresie z pewnością znalazłaby swoje odzwierciedlenie w części rozdziału II Konstytucji poświęconej obowiązkom. W jego przekonaniu bowiem: „[i]stniejąca systematyka Konstytucji jednoznacznie wskazuje na rozdzielenie praw i obowiązków obywateli, co tym bardziej wyklucza możliwość ustanawiania obowiązków w zakresie zabezpieczenia społecznego”.

12. Nawiązując do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przywołanych w zaskarżonym postanowieniu w celu uzasadnienia tezy o daninowym charakterze składek na ubezpieczenie społeczne, skarżący stwierdza, że takiego charakteru nie można im nadać, ponieważ bez ich obowiązkowego opłacania państwo w sensie ustrojowym mogłoby funkcjonować. Podkreśla on także, że składki nie mają charakteru ogólnego, „gdyż prawo do zabezpieczenia społecznego nie przysługuje każdemu obywatelowi, jak to zostało jasno wyartykułowane w przypadku innych praw i wolności, np. prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP). Tym samym skoro w oparciu o regulacje zawarte w Konstytucji RP, prawo do zabezpieczenia społecznego nie jest zagwarantowane każdemu obywatelowi i faktycznie nie każdy obywatel będzie mógł z tego prawa skorzystać, to tym bardziej brak podstaw, aby skarżący był zobowiązany do opłacania składek tytułem ubezpieczenia emerytalno-rentowego, wbrew swojej woli na podstawie regulacji prawnych sprzecznych z Konstytucją”.

13. Skarżący wskazuje ponadto na wyrażane w doktrynie poglądy, zgodnie z którymi ustawowe przekształcenie prawa do zabezpieczenia społecznego w obowiązek (przez przymus składkowy) narusza to prawo.

14. *In fine* wniesionego zażalenia skarżący zwraca uwagę na to, że w swoim postanowieniu Trybunał stwierdził, iż przedmiotowa regulacja ustawy o s.u.s. nie narusza konstytucyjnego prawa skarżącego do zabezpieczenia społecznego, do czego – zdaniem skarżącego – nie był uprawniony na tym etapie postępowania.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w zw. z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z art. 36 ust. 6-7 i w zw. z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a argumenty przedstawione w zażaleniu nie podważają zasadności ustaleń dokonanych w tym postanowieniu.

3. Przede wszystkim należy wskazać na specyfikę skargi konstytucyjnej jako środka ochrony wolności i praw konstytucyjnych. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 ustawy o TK badanie konstytucyjności przepisu w trybie skargi konstytucyjnej wymaga wykazania przez skarżącego, że na skutek wydania wskazanego w skardze rozstrzygnięcia doszło do naruszenia jego konstytucyjnych praw, którego źródłem jest niekonstytucyjna treść przepisu stanowiącego podstawę tego orzeczenia. Na etapie wstępnej kontroli wniesiona skarga jest badana pod kątem spełnienia przesłanek określonych w wyżej wskazanych przepisach.

4. Skarżący, jako orzeczenie naruszające przysługujące mu prawo do zabezpieczenia społecznego, wskazuje rozstrzygnięcie o braku podstaw do zwrotu nadpłaconych składek na ubezpieczenie społeczne. W ocenie

Trybunału Konstytucyjnego takie orzeczenie nie rozstrzyga o prawie do zabezpieczenia społecznego, tylko o nałożonym na skarżącego obowiązku publicznoprawnym. Z samego obciążenia skarżącego obowiązkiem opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne nie można także wnioskować – co skarżący uczynił zarówno we wniesionej skardze, jak i w zażaleniu złożonym na postanowienie odmawiające nadania skardze dalszego biegu – o naruszeniu prawa do zabezpieczenia społecznego. Nieuprawnione (ani w żaden sposób nieuzasadnione przez skarżącego) jest bowiem twierdzenie, że w momencie nałożenia na skarżącego obowiązku opłacania składek doszło do przekształcenia konstytucyjnego prawa skarżącego w obowiązek. Trudno – zdaniem Trybunału – uzasadnić istnienie takiego przekształcenia w sytuacji, w której skarżącemu w dalszym ciągu przysługuje prawo domagania się wypłaty świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego.

5. Na tej podstawie Trybunał przychylił się do poglądu wyrażonego w zaskarżonym postanowieniu, zgodnie z którym we wniesionej skardze konstytucyjnej skarżący nie uprawdopodobnił, że przez wydanie wskazanego w skardze rozstrzygnięcia doszło do naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego. Należy przy tym podkreślić, że Trybunał – wbrew twierdzeniu zawartym w złożonym zażaleniu – nie stwierdził, iż zaskarżona regulacja nie narusza konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Trybunał przyjął jedynie, że skarżący nie uprawdopodobnił związku pomiędzy rozstrzygnięciem o odmowie zwrotu składek na ubezpieczenie społeczne a istnieniem naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego.

6. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że stanowisko, zgodnie z którym prawo do zabezpieczenia społecznego w żaden sposób nie jest skorelowane z obowiązkami obywateli, ponieważ mówi się o nim w rozdziale Konstytucji zatytułowanym „Prawa i wolności obywatela”, jest oczywiście bezzasadne. U podstaw twierdzenia skarżącego leży nieuzasadnione założenie, że prawa konstytucyjne, których realizacja wymaga uprzedniego spełnienia obowiązków określonych w przepisach, powinny być uregulowane w innym rozdziale niż rozdział II Konstytucji. Należy przypomnieć, że wbrew stanowisku skarżącego także realizacja prawa do ochrony zdrowia uzależniona jest od spełnienia warunków określonych w ustawie. W rozdziale Konstytucji zatytułowanym „Obowiązki” ustrojodawca stwierdził zaś jedynie – w art. 84 – że każdy obowiązany jest do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Nie została przy tym wykluczona możliwość powiązania konkretnych świadczeń publicznych z przysługującymi obywatelowi (a także innym podmiotom) wolnościami i prawami konstytucyjnymi.

7. Trybunał Konstytucyjny, w obecnym składzie, opowiada się za daninowym charakterem składek na ubezpieczenie społeczne, na jaki wskazywano także w zaskarżonym postanowieniu. We wniesionym zażaleniu skarżący próbował podważyć tę tezę, podnosząc, że państwo w sensie ustrojowym mogłoby bez tych składek funkcjonować, a ponadto wskazując, iż składki te nie mają charakteru ogólnego, ponieważ „prawo do zabezpieczenia społecznego nie przysługuje każdemu obywatelowi, jak to zostało jasno wyartykułowane w przypadku innych praw wolności, np. prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP)”. Zdaniem Trybunału powyższe porównanie jest nieuprawnione, ponieważ art. 68 ust. 1 Konstytucji wskazuje, z jednej strony, że przewidziane w nim prawo przysługuje „każdemu”, a zatem nie tylko obywatelowi, a z drugiej, że skorzystanie z tego prawa może być uzależnione od spełnienia warunków wynikających z innych aktów normatywnych. Należy ponadto stwierdzić, że wprawdzie bez istnienia składek na ubezpieczenie społeczne państwo mogłoby funkcjonować, jednak nie mogłoby realizować wynikających z Konstytucji i przypisanych mu zadań, w tym zapewnić obywatelom prawa do zabezpieczenia społecznego. Reasumując, Trybunał stwierdza, że przytoczone przez skarżącego argumenty nie podważają daninowego charakteru składek na ubezpieczenie społeczne.

8. Trybunał nie kwestionuje – podobnie jak nie uczynił tego w zaskarżonym postanowieniu – ustaleń skarżącego dotyczących znaczenia pojęć: „zakres” i „forma” zabezpieczenia społecznego, użytych w art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Te ustalenia są jednak irrelevantne dla wykazania naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego, ponieważ – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – art. 67 ust. 1 Konstytucji nie stanowi podstawy do nałożenia obowiązku podlegania ubezpieczeniu społecznemu.

9. Ani we wniesionej skardze konstytucyjnej, ani w zażaleniu złożonym na postanowienie o odmowie nadania jej dalszego biegu skarżący nie wykazał, w jaki sposób rozstrzygnięcie wskazane w skardze jako ostateczne naruszyło prawo wynikające z art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji. Skarżący zdaje się zapominać, że w polskim porządku prawnym obowiązuje domniemanie konstytucyjności przepisów, a zatem samo uznanie przez skarżącego danego aktu ustawowego za sprzeczny z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie oznacza jeszcze, że domaganie się spełnienia określonego w nim obowiązku narusza zakaz wynikający z art. 31 ust. 2 Konstytucji.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznał za w pełni uzasadnione postanowienie z 30 października 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej i nie uwzględnił zażalenia złożonego na to postanowienie.

## 145

### **POSTANOWIENIE** z dnia 15 października 2014 r. **Sygn. akt Ts 20/14**

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

Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Kościańskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) z art. 79 ust. 1, art. 27 w zw. z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 87 ust. 1, art. 176 ust. 1 i art. 2 w zw. z art. 79 ust. 1 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 22 stycznia 2014 r., sporządzonej przez pełnomocnika, Kościańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Skarżąca zarzuciła, że zakwestionowany przepis ustawy o TK w zakresie, w jakim „nakazuje, przed wniesieniem skargi konstytucyjnej, wyczerpanie całej przewidzianej przepisami prawa drogi prawnej; przy czym jednocześnie stanowi, że bieg 3-miesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, rozpoczyna się w dniu doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku; a także nie pozwala na przywrócenie terminu, do wniesienia skargi konstytucyjnej, na podstawie przepisu art. 168 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, w zw. z art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”, jest niezgodny z art. 79 ust. 1, art. 27 w zw. z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 87 ust. 1, art. 176 ust. 1 oraz art. 2 w zw. z art. 79 ust. 1 i art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Skarżąca złożyła skargę konstytucyjną do Trybunału, w której zakwestionowała konstytucyjność art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.). Zarzuciła w niej, że zaskarżony przepis k.c. jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Postanowieniem z 1 października 2012 r. (Ts 14/12, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 558) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stwierdził, że skarga została złożona przedwcześnie. Od wyroku sądu II instancji, wydanego w sprawie, w związku z którą skarżąca złożyła skargę konstytucyjną, wniosła ona skargę kasacyjną. Po jej rozpoznaniu Sąd Najwyższy uchylił zaskarżone orzeczenie i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. W związku z tym Trybunał uznał, że w sprawie skarżącej nie doszło do wydania ostatecznego orzeczenia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej skarżąca wniosła zażalenie, które nie zostało uwzględnione (postanowienie TK z 8 listopada 2013 r., Ts 14/12, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 559). Następnie skarżąca złożyła kolejną skargę konstytucyjną, której przedmiot i podstawę kontroli określiła identycznie jak w sprawie o sygn. Ts 14/12. Trybunał Konstytucyjny ponownie jednak odmówił nadania skardze dalszego biegu (postanowienie TK z 17 czerwca 2013 r., Ts 310/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 542). W tym wypadku Trybunał wskazał, że skarżąca przekroczyła termin, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Wniosła ona bowiem skargę konstytucyjną po trzech miesiącach

od doręczenia jej – wyczerpującego drogę prawną przysługującą w sprawie – orzeczenia sądu II instancji. Trybunał podkreślił, że bez wpływu na bieg i upływ tego terminu pozostało skorzystanie przez skarżącą ze skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. Na orzeczenie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej skarżąca wniosła zażalenie, którego Trybunał nie uwzględnił (postanowienie TK z 22 października 2013 r., Ts 310/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 543).

Skarżąca wyjaśniła, że zarzut niekonstytucyjności art. 46 ust. 1 ustawy o TK wiąże z postanowieniami Trybunału wydanymi w sprawach obydwu złożonych skarg konstytucyjnych. Według niej zakwestionowany przepis ustawy o TK – od 6 lutego 2005 r. – jest wewnętrznie sprzeczny i niezgodny z Konstytucją. Wskazana przez skarżącą data wiąże się z wejściem w życie ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 13, poz. 98; dalej: nowelizacja k.p.c.). Zdaniem skarżącej skutkiem unormowań zawartych w nowelizacji k.p.c. było – w kontekście kwestionowanego przepisu ustawy o TK – złapanie obywateli w „pułapkę prawną”, pozbawiającą ich prawa do skargi konstytucyjnej. Skarżąca postawiła ponadto zarzut sprzeczności art. 46 ust. 1 ustawy o TK z art. 27 Konstytucji, której istotę upatruje w posłużeniu się prawodawcą pojęciami rozumianymi odmiennie od ich „semantycznego i kulturowego znaczenia”. Skarżąca wskazała również, że przyjęcie w zaskarżonym przepisie ustawy o TK, iż bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej rozpoczyna się od doręczenia prawomocnego wyroku, skutkuje wyłączeniem postępowań nadzwyczajnych (inicjowanych wniesieniem skargi kasacyjnej lub skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego) z zakresu postępowań sądowych, czyli prowadzonych na drodze prawnej.

W dalszej części uzasadnienia skarżąca poddała szczegółowej analizie podstawy prawne sądowego postępowania cywilnego w okresie przed wejściem w życie nowelizacji k.p.c. oraz w okresie następującym po nim. Jej zdaniem art. 46 ust. 1 ustawy o TK był zgodny z Konstytucją tylko w czasie poprzedzającym wejście w życie nowelizacji k.p.c., natomiast wraz z dokonaniem tej zmiany normatywnej modyfikacji powinna ulec także treść zaskarżonego przepisu ustawy o TK. Powoławszy się ponownie na zasadę wyrażoną w art. 27 Konstytucji, skarżąca poddała wnikliwej analizie językowej sformułowanie „wyczerpanie drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana”. W przekonaniu skarżącej bezpodstawną jest – przyjmowana w orzecznictwie Trybunału – interpretacja odmawiająca uwzględnienia nadzwyczajnych środków odwoławczych w ramach „drogi prawnej”, o której mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Skarżąca wyciągnęła w związku z tym dalej idący wniosek o generalnym wyłączeniu postępowań przed Sądem Najwyższym z zakresu pojęcia postępowania sądowego prowadzonego w ramach drogi prawnej. Odwoławszy się do konkretnych wypowiedzi zawartych w wybranych judykatach Trybunału (w tym w postanowieniu wydanym w jej sprawie), skarżąca zwróciła uwagę na wiele mankamentów interpretacji art. 46 ust. 1 ustawy o TK, m.in. wskazała na błędne utożsamienie pojęć „orzeczenie ostateczne” i „orzeczenie ostateczne” w odniesieniu do danej sprawy. W dalszej części uzasadnienia skarżąca podważyła zgodność zaskarżonego unormowania z zasadą subsydiarności skargi konstytucyjnej (także w kontekście ochrony wynikającej z prawa międzynarodowego). Skarżąca podkreśliła, że – będące następstwem interpretacji przyjętej w orzecznictwie Trybunału – równoległe korzystanie ze skargi konstytucyjnej i skargi kasacyjnej może prowadzić do zasadniczych sprzeczności. Skarżąca upatruje je w możliwości wydania przez Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy odmiennych orzeczeń w tej samej sprawie. Skarżąca zwróciła przy tym uwagę na brak przepływu informacji między obydwoma organami władzy sądowniczej dotyczącej środków prawnych wnoszonych w danej sprawie przez skarżącego.

Zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu skarżąca poparła argumentami odwołującymi się w znacznej mierze do praktycznej strony stosowania instytucji skargi konstytucyjnej. Podkreśliła, że weryfikując, czy podmioty wnoszące skargę spełniają ustawowe przesłanki dopuszczalności tego środka ochrony, Trybunał wykazuje się nadmiernym rygoryzmem. Zdaniem skarżącej dodatkowym utrudnieniem w korzystaniu ze skargi konstytucyjnej jest – przyjęta w orzecznictwie Trybunału – koncepcja materialnego charakteru terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, przewidzianego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Naruszenie prawa do sądu skarżąca upatruje także w wyłączeniu wyroków wydawanych przez Sąd Najwyższy z zakresu kontroli zgodności z Konstytucją. Tymczasem, zdaniem skarżącej, do kognicji Trybunału Konstytucyjnego (jako sądu o specjalnych kompetencjach – według definicji zawartej w Słowniku języka polskiego) powinna należeć kontrola ostatecznych wyroków wydawanych przez wszystkie sądy. Osobną część uzasadnienia skargi konstytucyjnej skarżąca poświęciła podważeniu praktyki, według której o treści art. 46 ust. 1 ustawy o TK przesądzać ma sposób jego interpretacji przyjęty w orzecznictwie Trybunału. Skarżąca podkreśliła, że orzecznictwo tego organu nie jest źródłem prawa przewidzianym przez art. 87 ust. 1 Konstytucji. W przekonaniu skarżącej wszystkie przedstawione przez nią mankamenty zaskarżonego przepisu ustawy o TK świadczą ponadto o naruszeniu przez ustawodawcę wymogu starannej legislacji, będącego elementem zasady lojalności państwa wobec adresatów norm prawnych (art. 2 Konstytucji).



Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunkiem skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest uczynienie jej przedmiotem tego przepisu, który był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego, a który doprowadził do naruszenia wskazanych w skardze konstytucyjnej praw lub wolności. Uprzednie zastosowanie kwestionowanego przepisu wobec skarżącego musi więc prowadzić do wydania orzeczenia, które przyczyniło się do bezpośredniej ingerencji w sferę jego praw podmiotowych. Obowiązkiem skarżącego, wynikającym z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, jest przy tym wskazanie sposobu, w jaki zakwestionowane unormowanie naruszyło przysługujące mu konstytucyjne prawa lub wolności. Prawidłowe wykonanie powyższego obowiązku nabiera szczególnego znaczenia w związku z zasadą wyrażoną w art. 66 ustawy o TK. Zgodnie z nią Trybunał – orzekając – jest związany granicami skargi konstytucyjnej. Oznacza to, że formułując zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, skarżący określa – w sposób wiążący dla Trybunału – podstawę skargi, czyli unormowania Konstytucji, które mają być wzorcem kontroli przepisów zaskarżonych w skardze konstytucyjnej. Wskazując określone prawa lub wolności skarżący powinien przy tym przedstawić szczegółowe argumenty uprawdopodobniające tezę o niezgodności przedmiotu skargi z przepisami Konstytucji, które te prawa statuuje.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w analizowanej sprawie wskazana wyżej przesłanka skargi konstytucyjnej nie została spełniona.

Jako podstawę skargi skarżąca wskazała liczne unormowania Konstytucji, z których niektóre nie mogą być jednak uznane za właściwą podstawę jej praw podmiotowych, chronionych za pomocą skargi konstytucyjnej. Zdaniem Trybunału tego rodzaju negatywna kwalifikacja dotyczy zarówno art. 27 zdanie pierwsze Konstytucji, zgodnie z którym „w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski”, jak i art. 87 ust. 1 Konstytucji, zawierającego wyliczenie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W kontekście tego drugiego wzorca należy ponadto stwierdzić, że skarżąca bezzasadnie przypisuje orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego walor prawotwórczy i traktuje judykaty tego organu jako źródła prawa powszechnie obowiązującego. W mechanizmie stosowania prawa (także w jego sądowym modelu) istotnym elementem jest zawsze wykładnia norm prawnych mających następnie zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym. Nie ma podstaw do tego, by przyjmowanym przez Trybunał zabiegom interpretacyjnym, w tym przypadku za przedmiot mającym art. 46 ust. 1 ustawy o TK, przypisywać walor prawotwórczy. Takiej właściwości nie mają także judykaty sądowe zgodne z utrwaloną linią orzeczniczą dotyczącą konkretnych przepisów, podejmowane przez Sąd Najwyższy lub Naczelny Sąd Administracyjny.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu Trybunał stwierdza, że skarżąca nie sprecyzowała, który element treściowy tego prawa, wynikający z art. 45 Konstytucji, został naruszony przez zakwestionowane przepisy ustawy o TK. Nie dokonując oceny zasadności odniesienia do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej standardów kształtujących prawo do sądu, Trybunał stwierdza, że przywołane przez skarżącą argumenty na potwierdzenie zarzucanej niezgodności są oczywiście bezzasadne. Przede wszystkim należy zauważyć, że skarżąca błędnie wskazuje na generalne wyłączenie orzeczeń Sądu Najwyższego z zakresu spraw, w związku z którymi można złożyć skargę konstytucyjną. Judykaty Sądu Najwyższego bez wątpienia mogą być przyczyną wniesienia skargi konstytucyjnej wówczas, gdy to z ich podjęciem skarżący wiąże zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności i praw. Tak więc w sytuacji, w której skarżący podważa konstytucyjność przepisów, na podstawie których zostaje wydane orzeczenie Sądu Najwyższego, prowadzące do naruszenia jego praw podmiotowych, to właśnie rozstrzygnięcie tego sądu może wykazywać kwalifikację przewidzianą w art. 79 ust. 1 Konstytucji i w art. 46 ust. 1 ustawy o TK (zob. np. wyrok TK z 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29).

W ocenie Trybunału także drugiego argumentu skarżącej, dotyczącego materialnego charakteru terminu, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, nie można uznać za prawidłowe wyjaśnienie sposobu naruszenia przysługujących jej praw. Skarżąca nie dysponuje bowiem wydanym w jej sprawie orzeczeniem, które prowadziłyby do pozbawienia jej prawa do sądu wskutek nieprzywrócenia terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. Żadne z postanowień Trybunału wskazanych przez skarżącą nie było rozstrzygnięciem dotyczącym tego zagadnienia. Nota bene, Trybunał zwraca uwagę na to, że skarżąca w ogóle nie występowała z wnioskiem, sformułowanym na podstawie przepisów ustawy o TK w związku z unormowaniami k.p.c. dotyczącymi przywrócenia terminu.

Zdaniem Trybunału analizowana skarga konstytucyjna nie zawiera także – wolnego od zarzutu bezzasadności – wyjaśnienia sposobu naruszenia prawa wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Argumenty skarżącej

dotyczą przede wszystkim – niekorzystnych jej zdaniem – następstw nowelizacji k.p.c., prowadzących do „pułapki”, w jakiej mogą się znaleźć podmioty korzystające ze skargi konstytucyjnej. Istota problemu poruszonego przez skarżącą wiąże się przy tym ze zmianą charakteru prawnego skargi kasacyjnej jako środka zaskarżenia prawomocnego orzeczenia sądu II instancji w postępowaniu cywilnym. W ocenie Trybunału prezentowane w skardze tezy dotyczące oddziaływania nowelizacji k.p.c. na sposób rozumienia przesłanki wyczerpania drogi prawnej przysługującej w sprawie są jednak nieuprawnione. Przede wszystkim trzeba stwierdzić, że przyjęta w orzecznictwie Trybunału koncepcja, zgodnie z którą wymóg wyczerpania drogi prawnej przysługującej w sprawie (cywilnej) oznacza obowiązek uzyskania prawomocnego wyroku sądu II instancji, bynajmniej nie prowadzi do dyskryminacyjnego zróżnicowania kręgu skarżących. To raczej stan prawny sprzed nowelizacji k.p.c. budził wiele wątpliwości interpretacyjnych, które mogły prowadzić do niekorzystnych następstw także w odniesieniu do instytucji skargi konstytucyjnej. Dotyczyły one m.in. ograniczeń zakresu zastosowania kasacji w sprawach cywilnych i niebezpieczeństwa związanego z rozbieżną interpretacją przesłanek dopuszczalności tego środka prawnego (zob. np. postanowienia TK z: 13 czerwca 2000 r., SK 21/98, OTK ZU nr 5/2000, poz. 147 i 28 marca 2001 r., Ts 138/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 71).

W ocenie Trybunału przyjęta i utrwalona w orzecznictwie w sprawach skarg konstytucyjnych, interpretacja przesłanki określonej w art. 46 ust. 1 ustawy o TK (zwłaszcza po nowelizacji tego przepisu, dokonanej ustawą z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw [Dz. U. Nr 53, poz. 258]) opisane wyżej niebezpieczeństwa i trudności znacząco ograniczyła. Podjęta przez skarżącą próba wykazania niekonstytucyjności takiego sposobu rozumienia zaskarżonego art. 46 ust. 1 ustawy o TK opiera się na błędnych założeniach. Po pierwsze, odwołując się do ustawowych pojęć „ostateczność” czy też „prawomocność”, skarżąca nie uwzględniła autonomicznego charakteru zwrotu „orzekł ostatecznie”, zastosowanego przez prawodawcę w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie podkreślał w tym kontekście, że nieuprawnione są próby interpretacji tego zwrotu wyłącznie przez pryzmat pojęć kodeksowych zastosowanych w przepisach normujących poszczególne typy postępowań (zob. np. postanowienie TK z 4 lutego 1998 r., Ts 1/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 18). Po drugie, przysłówek „ostatecznie”, użyty w treści art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie opisuje bynajmniej charakteru prawnego i formy rozstrzygnięcia, z którego wydaniem skarżący wiąże swoje zarzuty, ale oddaje subsydiarny charakter samej skargi jako instytucji gwarantującej wolności i prawa po wykorzystaniu innych środków ich ochrony. Należą do nich przede wszystkim prawo do sądu (art. 77 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji). Po trzecie, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 79 ust. 1 Konstytucji, do sprecyzowania zasad korzystania ze skargi konstytucyjnej został upoważniony ustawodawca, który uczynił to w przepisach ustawy o TK, w tym przede wszystkim w art. 46 ust. 1 tego aktu. Po czwarte, Trybunał wielokrotnie wskazywał na potrzebę łącznego interpretowania przesłanek dopuszczalności wnoszenia skargi konstytucyjnej określonych w zaskarżonym przepisie ustawy o TK. Oznacza to, że interpretacja wymogu wyczerpania drogi prawnej musi uwzględniać jego ścisłą korelację z wylczeniem form rozstrzygnięć zawartym w tym przepisie (zob. np. postanowienie TK z 24 kwietnia 2001 r., Ts 17/01, OTK ZU nr 3/B/2001, poz. 204). Zdaniem Trybunału ustawodawca nie bez powodu w pierwszej kolejności wskazał prawomocny wyrok sądowy. Z jednej strony podkreśla to bowiem priorytet sądów i wydawanych przez nie orzeczeń jako mechanizmu ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Z drugiej jednak powoduje, że doprowadzenie w danej sprawie do wydania prawomocnego wyroku sądowego (wyroku sądu II instancji) wyczerpuje drogę prawną przysługującą w sprawie, a zarazem nadaje niezbędny przymiot ostateczności orzeczeniu, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut przysługujących mu wolności i praw (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Powyższe ustalenie ma oczywiście także bezpośrednie znaczenie dla sposobu obliczenia terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. Na bieg (i ewentualnie upływ) tego terminu nie będą bowiem miały wpływu podejmowane przez skarżącego próby uzyskania kolejnych „prawomocnych wyroków” lub innych „ostatecznych rozstrzygnięć”, wywołane zainicjowaniem nadzwyczajnych postępowań mających doprowadzić do wzruszenia wydanego już prawomocnego wyroku w sprawie.

Trybunał nie podziela także przedstawionych w skardze zastrzeżeń co do racjonalności rozwiązania, zgodnie z którym skarżący władny jest wnieść – równolegle – skargę kasacyjną od wyroku II instancji do Sądu Najwyższego i skargę konstytucyjną. Zdaniem Trybunału taki mechanizm jak najbardziej służy kompleksowej ochronie konstytucyjnych wolności i praw. Przede wszystkim uwzględnia on rozdzielność kognicji obydwu organów władzy sądowniczej w zakresie ochrony podmiotowych praw skarżącego. Jeszcze raz należy przypomnieć, że przedmiotem skargi konstytucyjnej nie jest i nie może być akt stosowania prawa, lecz wyłącznie podstawa prawna wydanego orzeczenia. Tymczasem skarga kasacyjna umożliwia właśnie kontrolę zgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu II instancji, a to nie należy do właściwości Trybunału. Uruchomienie postępowania przed Sądem Najwyższym w żadnym razie nie „osłabia” też skuteczności kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Wprawdzie ewentualne uwzględnienie skargi kasacyjnej przez Sąd Najwyższy i uchylene zaskarżonego wyroku

II instancji jest przesłanką odmowy nadania wniesionej już skardze konstytucyjnej dalszego biegu (z powodu utraty waloru ostateczności przez orzeczenie wydane w sprawie skarżącego), niemniej jednak w żadnym razie nie pozbawia to skarżącego możliwości skorzystania z tego środka kontroli. Gdy bowiem orzeczenie wydane po ponownym rozpoznaniu sprawy przez sąd II instancji nadal – zdaniem skarżącego – prowadzi do naruszenia jego konstytucyjnych wolności i praw, nie ma przeszkód, by skarżący znów złożył skargę konstytucyjną na przepisy będące podstawą prawną tego orzeczenia. Negatywne dla skarżącego rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego spowoduje natomiast podjęcie zawieszonoego przed Trybunałem postępowania w sprawie wniesionej już skargi konstytucyjnej, co wyłącza zarazem groźbę niedotrzymania terminu, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

Reasumując, Trybunał stwierdza, że sformułowane przez skarżącą zarzuty wobec art. 46 ust. 1 ustawy o TK, a w szczególności wobec utrwalonej w orzecznictwie interpretacji przesłanki określonej w tym przepisie, są oczywiście bezzasadne. W ocenie Trybunału skarżąca w istocie próbuje sanować błędy formalne towarzyszące wniesieniu skarg konstytucyjnych poprzedzających skargę analizowaną w tym postępowaniu. Tylko dodatkowo Trybunał zauważa, że w postanowieniu z 1 października 2012 r. (Ts 14/12) jednoznacznie przedstawiono sposób rozumienia art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Mimo to skarżąca złożyła kolejną skargę konstytucyjną nie biorąc pod uwagę wskazania wynikającego z treści tego orzeczenia.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, odmówił nadania skardze dalszego biegu.

146

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 18 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 20/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Kościańskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 16 stycznia 2014 r., sporządzonej przez pełnomocnika, Kościańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Skarżąca zarzuciła, że zakwestionowany przepis ustawy o TK w zakresie, w jakim „nakazuje, przed wniesieniem skargi konstytucyjnej, wyczerpanie całej przewidzianej przepisami prawa drogi prawnej; przy czym jednocześnie stanowi, że bieg 3-miesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, rozpoczyna się w dniu doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku; a także nie pozwala na przywrócenie terminu, do wniesienia skargi konstytucyjnej, na podstawie przepisu art. 168 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, w zw. z art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”, jest niezgodny z art. 79 ust. 1, art. 27 w zw. z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 87 ust. 1, art. 176 ust. 1 oraz art. 2 w zw. z art. 79 ust. 1 i art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Postanowieniem z 15 października 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do części przepisów wskazanych jako podstawa skargi (art. 27 zdanie pierwsze, art. 87 ust. 1 Konstytucji) skarżąca błędnie określiła wzorzec kontroli zaskarżonego unormowania ustawy o TK. W kontekście zarzutu naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu Trybunał uznał, że skarżąca nie sprecyzowała, który element treściowy tego prawa, wynikający z art. 45 Konstytucji, został naruszony przez zakwestionowany przepis ustawy o TK. W związku z tym Trybunał zauważył również, że błędne jest przeświadczenie skarżącej o generalnym wyłączeniu orzeczeń Sądu Najwyższego z zakresu spraw, w związku z którymi można złożyć skargę konstytucyjną. W odniesieniu do zarzutu dotyczącego materialnego charakteru terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, a w związku z tym także w odniesieniu do niemożności przywrócenia tego terminu na podstawie – odpowiednio zastosowanych – przepisów k.p.c., Trybunał zauważył, że skarżąca nie ma wydanego w swojej sprawie orzeczenia, które prowadziłyby do pozbawienia ją prawa do sądu wskutek nieuwzględnienia wniosku o przywrócenie takiego terminu. Trybunał nie podzielił również zarzutów skarżącej związanych z naruszeniem prawa statuowanego w art. 79 ust. 1 Konstytucji, spowodowanym nowelizacją przepisów k.p.c. dotyczących instytucji skargi kasacyjnej. Zdaniem Trybunału to właśnie uznanie skargi kasacyjnej za nadzwyczajny środek zaskarżenia prawomocnego orzeczenia sądu II instancji sprawiło, że bardziej jednoznaczna stała się interpretacja przesłanki wyczerpania drogi prawnej przysługującej w sprawie (art. 46 ust. 1 ustawy o TK). W odniesieniu do argumentów skarżącej Trybunał stwierdził m.in., że opierają się one na błędnych założeniach związanych z nieuwzględnieniem samodzielnego i autonomicznego (wobec pojęć ustawowych) charakteru pojęcia „orzekł ostatecznie”, zastosowanego w treści art. 79 ust. 1 Konstytucji. Ponadto Trybunał podkreślił konieczność łącznego uwzględnienia wszystkich przesłanek wymienionych w treści art. 46 ust. 1 ustawy o TK, a także nie podzielił zastrzeżeń skarżącej co do racjonalności rozwiązania polegającego na równoległym korzystaniu ze skargi konstytucyjnej i skargi kasacyjnej. W konkluzji zaskarżonego postanowienia Trybunał uznał, że zarzuty przedstawione przez skarżącą są oczywiście bezzasadne, a ich sformułowanie było w istocie próbą sanacji błędów formalnych towarzyszących wniesieniu skarg konstytucyjnych poprzedzających skargę analizowaną w obecnym postępowaniu.

W zażaleniu na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze skarżąca podniosła, że Trybunał bezpodstawnie uznał jej zarzuty za oczywiście bezzasadne. Ponownie – tak jak w skardze – skarżąca zwróciła uwagę na wewnętrzną sprzeczność występującą w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Jej zdaniem podmiot składający skargę konstytucyjną nie jest w stanie spełnić jednocześnie wszystkich przesłanek wyrażonych w zaskarżonym przepisie. W przekonaniu skarżącej nie jest bowiem możliwe uzyskanie w danej sprawie orzeczenia, które będzie zarazem prawomocne i ostateczne. Skarżąca ponownie wytknęła brak podstaw prawnych dla interpretacji przyjmowanej w orzeczeniach Trybunału. Taką podstawą nie mogą być – jej zdaniem – judykaty samego sądu konstytucyjnego, bo nie są one źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Uznawszy za bezprzedmiotową polemikę z zaskarżonym postanowieniem, skarżąca wniosła o ponowne rozpoznanie skargi przez Trybunał w „poszerzonym składzie, w zgodzie z prawem i zasadami logiki”. Następnie skarżąca odniosła się szczegółowo do tych fragmentów uzasadnienia postanowienia Trybunału, które dotyczą kwalifikacji rozstrzygnięć Sądu Najwyższych jako orzeczeń w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i zestawiała je z okolicznościami towarzyszącymi wstępnej kontroli wcześniej przez nią złożonej skargi konstytucyjnej. Podkreśliła w związku z tym, że bezpodstawnie było przyjęcie tezy o jej przedwczesności, skoro zakwestionowany wówczas art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.) był podstawą prawną orzeczenia Sądu Najwyższego. Ponadto skarżąca zaakcentowała – zawarte w art. 46 ust. 1 ustawy o TK – koniunkcyjne ujęcie warunków korzystania ze skargi.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zażalenie skarżącej nie zawiera argumentów, które podważyłyby prawidłowość postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Zdaniem Trybunału w analizowanej sprawie nie występuje również ustawowa przesłanka „szczególnej złożowości sprawy”, która uzasadniałaby rozpoznanie zażalenia na zaskarżone postanowienie wydane przez Trybunał Konstytucyjny orzekający w pełnym składzie (art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK). W ocenie Trybunału wyłącznie w kontekście powyższego przepisu ustawy o TK można było zinterpretować wniosek skarżącej o „ponowne rozpoznanie sprawy przez poszerzony skład Trybunału”.

Odnosząc się do zarzutów sformułowanych w zażaleniu, Trybunał wyjaśnia na wstępie, że na tym etapie postępowania przedmiotem wstępnej kontroli jest wyłącznie prawidłowość postanowienia Trybunału o odmowie nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej. Efektem tej kontroli może być nadanie skardze dalszego biegu (wskutek uwzględnienia wniesionego zażalenia) lub nieuwzględnienie zażalenia, co definitywnie uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie skargi (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 7 ustawy o TK). Przedmiotem oceny Trybunału nie mogą być więc zarzuty postawione wobec innych – niż przedmiot wniesionej skargi – przepisów, ani tym bardziej zastrzeżenia co do sposobu zastosowania zaskarżonych unormowań w innych sprawach zakończonych już przed Trybunałem.

Tymczasem skarżąca, kwestionując stanowisko Trybunału dotyczące generalnej dopuszczalności łączenia zarzutów sformułowanych w skargach konstytucyjnych z przepisami będącymi również podstawą prawną orzeczeń Sądu Najwyższego, skupiła się na okolicznościach sprawy, w której przedmiotem zaskarżenia był inny przepis (art. 118 k.c.), niż zaskarżony w rozpatrywanej sprawie (art. 46 ust. 1 ustawy o TK). Należy ponadto zauważyć, że przesłanką odmowy nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej nie była bynajmniej przedwczesność tego środka prawnego (jak w przypadku skargi wniesionej przez skarżącą w sprawie o sygn. Ts 14/12), lecz oczywista bezzasadność zarzutów postawionych wobec art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

Przedmiotem kontroli Trybunału nie może być także zgodność z prawem samego orzeczenia wydanego w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna. Konstrukcja skargi przyjęta przez polskiego prawodawcę wyłącza bowiem akty stosowania prawa z zakresu przedmiotowego tego środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Do kognicji Trybunału należy zatem wyłącznie badanie zgodności z Konstytucją przepisu będącego podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, nie zaś samego orzeczenia wydanego na tej podstawie. W analizowanej sprawie kontrola Trybunału musiała więc być ograniczona wyłącznie do zaskarżonego unormowania ustawy o TK, nie mogła zaś dotyczyć postanowień Trybunału Konstytucyjnego wydanych w ramach wstępnej kontroli wcześniej wniesionych przez skarżącą skarg konstytucyjnych w sprawach o sygn. Ts 14/12 i Ts 310/12.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących błędnej wykładni art. 46 ust. 1 ustawy o TK, Trybunał stwierdza ponownie, że – wbrew twierdzeniom skarżącej – utrwalony w orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego sposób rozumienia tego przepisu, a zwłaszcza wzajemnej relacji wymienionych w nim przesłanek, bynajmniej nie prowadzi do nielogicznych i nieracjonalnych skutków. To właśnie skorelowanie unormowań ustawy o TK (po jej nowelizacji z 2000 r.) z treścią przepisów dotyczących instytucji skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym ułatwiło pozabawioną zasadniczych wątpliwości i niekonsekwencji wykładnię unormowań określających mechanizm korzystania ze skargi konstytucyjnej w sprawach cywilnych.

Trybunał jeszcze raz podkreśla, że interpretacja art. 46 ust. 1 ustawy o TK i wymienionych w tym przepisie form rozstrzygnięć musi uwzględniać zarówno ideę subsydiarności samej skargi konstytucyjnej, jak i priorytet sądowych form ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Odwołanie się zaś – jak czyni to skarżąca w zażaleniu – jedynie do formalno-logicznego sposobu ujęcia zaskarżonego przepisu, bez uwzględnienia systemowych i funkcjonalnych uwarunkowań skargi konstytucyjnej, w istocie może prowadzić do nieuprawnionych i nieracjonalnych konkluzji. W ocenie Trybunału efektem takich błędnych konkluzji jest – podniesione przez skarżącą – poszukiwanie w konkretnej sprawie orzeczenia „jednocześnie prawomocnego i ostatecznego”.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zasadnie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

147

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 30 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 21/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej I.I. w sprawie zgodności:  
art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.) z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 21 stycznia 2014 r., I.I. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.) z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 Konstytucji.

Rozpatrywana skarga konstytucyjna została sformułowana w związku z następującą sprawą. K.B., ojciec skarżącej, był właścicielem nieruchomości, którą objęto dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret warszawski) i która z dniem 21 listopada 1945 r. przeszła na własność gminy m.st. Warszawa.

Dnia 27 stycznia 1965 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w użytkowanie wieczyste (M. P. Nr 6, poz. 18). K.B. złożył odpowiedni wniosek, który nie został jednak uwzględniony (decyzja Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej Warszawa-Mokotów z 6 maja 1966 r., Nr GM.GT.II/S/478/65). 26 października 1988 r. jego spadkobiercy (w tym skarżąca) wystąpili z wnioskiem o odszkodowanie za grunty zajęte na rzecz Skarbu Państwa. Postanowieniem z 13 września 1994 r. (Nr KOC/351/G/94) Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym woj. Warszawskiego wyznaczyło Zarząd Gminy Warszawa-Bielany do rozpoznania wniosku następców prawnych K.B. Decyzją z 13 czerwca 1995 r. (nr 10/95) organ ten orzekł o ustanowieniu na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości na 99 lat. Prezydent m.st. Warszawy złożył wniosek o zbadanie prawidłowości tej decyzji, a 18 marca 1996 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie (dalej: SKO w Warszawie) wydało decyzję (Nr KOC/667/g/96), w której stwierdziło brak przesłanek do stwierdzenia nieważności decyzji Zarządu Gminy Warszawa-Bielany.

20 czerwca 1996 r. Prezydent m.st. Warszawy zwrócił się do Prokuratury Rejonowej w Warszawie z wnioskiem o wniesienie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) skargi na ostateczną decyzję SKO w Warszawie z 18 marca 1996 r. (Nr KOC/667/g/96). W konsekwencji NSA uchylił powyższą decyzję (wyrok z 18 lutego 1997 r., sygn. akt I SA 1294/96). Dnia 14 kwietnia SKO w Warszawie wydało decyzję o stwierdzeniu nieważności decyzji Zarządu Gminy Warszawa-Bielany z 13 czerwca 1995 r. (nr KOC/376/96).

Skarżąca wniosła o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz następców prawnych K.B. Prezydent m.st. Warszawy decyzjami z 22 lipca 1999 r. (nr 114/99 i 115/99) odmówił ustanowienia tego prawa. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie utrzymało w mocy powyższe decyzje (decyzja z 21 września 1999 r. nr KOC/1488/Go/99). Wyrokiem z 23 maja 2001 r. (sygn. akt I SAB 1951/99 i I SAB 69/00) NSA uchylił zarówno decyzje Prezydenta m.st. Warszawy, jak i decyzję SKO w Warszawie.

Skarżąca wystąpiła do SKO w Warszawie o przyznanie odszkodowania za szkodę wyrządzoną decyzją z 4 kwietnia 1997 r. Organ ten odmówił przyznania odszkodowania (decyzja z 2 sierpnia 2000 r. nr KOC/279/Go/00). Po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. (K 20/02, OTK ZU nr 7/A 2003, poz. 76) skarżąca ponownie wystąpiła do SKO w Warszawie o przyznanie odszkodowania. Decyzją z 29 kwietnia 2004 r. (nr KOC/3597/Go/03) SKO w Warszawie odmówiło uchylenia decyzji z 2 sierpnia 2000 r.

Skarżąca wystąpiła do Sądu Okręgowego w Warszawie przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawie oraz Skarbowi Państwa o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną bezprawnym działaniem władzy publicznej w sprawie przyznania użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości. Sąd Okręgowy w Warszawie – I Wydział Cywilny wyrokiem z 8 lipca 2009 r. (sygn. akt I C 1222/04) oddalił powództwo. Apelację od powyższego orzeczenia oddalił Sąd Apelacyjny w Warszawie – I Wydział Cywilny (wyrok z 21 kwietnia 2011 r., sygn. akt. I ACa 1252/09; dalej: Sąd Apelacyjny w Warszawie). Trybunał Konstytucyjny ustalił z urzędu, że 26 kwietnia 2011 r., w trybie art. 387 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101), skarżąca wniosła o doręczenie jej wyżej wskazanego wyroku wraz z uzasadnieniem. Orzeczenie to – jak wynika z informacji udzielonej przez Sąd Apelacyjny w Warszawie – zostało doręczone ówczesnemu pełnomocnikowi skarżącej (p. B. B.-S.) 26 lipca 2011 r.

2 października 2012 r. skarżąca wystąpiła do Sądu Rejonowego dla Warszawy - Żoliborza w Warszawie (dalej: Sąd Rejonowy) o ustanowienie pełnomocnika z urzędu celem wniesienia skargi konstytucyjnej w związku z wydaniem przywołanego wyżej rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Sąd Rejonowy ustanowił dla skarżącej pełnomocnika z urzędu (postanowienie z 11 października 2013 r., sygn. akt I Co 427/13). Okręgowa Rada Adwokacka wyznaczyła skarżącej pełnomocnika, który został o tym fakcie powiadomiony 20 listopada 2013 r.

W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej skarżąca wskazała, że przepisem prawa, który przekreślił realizację jej praw podmiotowych, a w szczególności prawa do ochrony własności prywatnej (wywodzonego z art. 20 i art. 21 Konstytucji), jest zaskarżone unormowanie, które wymaga, by oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa było poprzedzone zawarciem umowy i wpisem do księgi wieczystej. Zdaniem skarżącej

przepis ten narusza również zasadę dobrej legislacji, gdyż skutki tego, że organ administracji publicznej wydał decyzję z naruszeniem właściwości, obciążą skarżącą.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skierowana do Trybunału Konstytucyjnego skarga konstytucyjna podlega, zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), wstępnemu rozpoznaniu, którego celem jest zbadanie, czy spełnia ona warunki określone w Konstytucji i ustawie o TK. W szczególności Trybunał Konstytucyjny ustala, czy zaskarżone przepisy stanowiły podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), czy i w jaki sposób doszło do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw wskazanych przez skarżącego (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK), a także czy skarżący wyczerpał przysługującą mu drogę prawną i nie naruszył terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 46 ust. 1 ustawy o TK).

W myśl art. 46 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Oznacza to, że uprzednio skarżący musi uzyskać orzeczenie niepodlegające zaskarżeniu za pomocą zwykłych środków zaskarżenia, co w postępowaniu cywilnym obejmuje prawomocny wyrok lub postanowienie. Konstytucja i ustawa o TK nie wymagają natomiast użycia środków nadzwyczajnych, których wniesienie jest uzależnione od spełnienia szczególnych wymagań. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w postępowaniu cywilnym kasacja jest nadzwyczajnym, przysługującym w szczególnych sytuacjach środkiem wzruszania prawomocnych orzeczeń. Uruchomienie kasacyjnych kompetencji Sądu Najwyższego nie mieści się w wymogu wyczerpania drogi prawnej. Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, termin do wniesienia skargi konstytucyjnej biegnie od daty doręczenia skarżącemu prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji, niezależnie od tego, czy w sprawie może jeszcze zostać złożona skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego (zob. postanowienia TK z: 16 maja 2007 r., Ts 99/06 i Ts 105/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 119 i 123 oraz 23 października 2009 r., Ts 391/08, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 342).

W rozpatrywanej sprawie skarżąca jako ostateczne orzeczenie – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – wskazała wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 kwietnia 2011 r. (sygn. I ACa 1252/09). Jednocześnie podniosła, że orzeczenie to nie zostało jej nigdy doręczone. W konsekwencji, jej zdaniem termin do wniesienia skargi konstytucyjnej rozpoczął bieg z dniem wyznaczenia pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej. Skoro jednak Trybunał Konstytucyjny ustalił z urzędu, że orzeczenie to zostało skarżącej doręczone 26 lipca 2011 r., to od tej daty rozpoczął bieg trzymiesięczny termin złożenia skargi konstytucyjnej do Trybunału. W konsekwencji w rozpatrywanej sprawie termin wniesienia skargi konstytucyjnej ostatecznie upłynął 27 października 2011 r.

Nie ulega zatem wątpliwości to, że skoro rozpoznawaną skargę konstytucyjną wniesiono do Trybunału Konstytucyjnego 21 stycznia 2014 r., to trzymiesięczny termin – przewidziany w art. 46 ust. 1 ustawy o TK – został wyraźnie przekroczony.

Trybunał podziela przy tym pogląd wyrażony w dotychczasowym orzecznictwie, zgodnie z którym – w świetle art. 48 ust. 2 ustawy o TK – do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu nie biegnie termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Wystąpienie z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu powoduje bowiem zawieszenie terminu do złożenia skargi, które kończy się dopiero w dniu powiadomienia przez właściwy organ konkretnego adwokata lub radcy prawnego mającego sporządzić w imieniu skarżącego skargę konstytucyjną, iż został on ustanowiony pełnomocnikiem z urzędu. Niemniej jednak w rozpatrywanej sprawie termin do wniesienia skargi konstytucyjnej nie mógł ulec zawieszeniu, gdyż upłynął 27 października 2011 r., tj. zanim skarżąca zwróciła się do Sądu Rejonowego z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu (2 października 2012 r.).

Jednocześnie należy zaznaczyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej ma charakter materialnoprawny i nie podlega przywróceniu. Wynika to ze szczególnego charakteru skargi, która nie stanowi zwykłej czynności procesowej dokonywanej w normalnym toku instancji (por. postanowienia z: 21 stycznia 1998 r., Ts 2/98, OTK ZU nr 2/1998, poz. 21; 28 stycznia 1998 r., Ts 21/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 23; 15 lipca 1998 r., Ts 79/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 82; 10 sierpnia 1998 r., Ts 73/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 79).

Przekroczenie terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej jest samodzielną przesłanką odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

148

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 9 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 21/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat – przewodniczący  
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca  
Wojciech Hermeliński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej I.I.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 21 stycznia 2014 r., I.I. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.) z art. 2 w związku z art. 20 i art. 21 Konstytucji.

W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej skarżąca wskazała, że przepisem, który przekreślił realizację jej praw podmiotowych, a w szczególności prawa do ochrony własności prywatnej (wywodzonego z art. 20 i art. 21 Konstytucji), jest zaskarżone unormowanie, które wymaga, by oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa były poprzedzone zawarciem umowy i wpisem do księgi wieczystej. Zdaniem skarżącej przepis ten narusza również zasadę dobrej legislacji, gdyż skutki tego, że organ administracji publicznej wydał decyzję z naruszeniem właściwości, obciążąły skarżącą.

W postanowieniu z 30 lipca 2014 r. Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, uznawszy, że jest ona niedopuszczalna, bo została wniesiona z przekroczeniem ustawowego terminu. Trybunał Konstytucyjny ustalił z urzędu, że ostateczne – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – orzeczenie zostało doręczone ówczesnemu pełnomocnikowi skarżącej (p. B. B.-S.) 26 lipca 2011 r. W rozpatrywanej sprawie termin wniesienia skargi konstytucyjnej ostatecznie upłynął zatem 27 października 2011 r., tj. zanim skarżąca zwróciła się do Sądu Rejonowego dla Warszawy – Żoliborza w Warszawie z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu wniesienia skargi konstytucyjnej (2 października 2012 r.).

Na powyższe postanowienie pełnomocnik skarżącej wniósł, w ustawowym terminie, zażalenie. Zdaniem skarżącej Trybunał błędnie uznał, że rozpatrywana skarga została wniesiona po terminie. Trybunał nie uwzględnił bowiem tego, że pełnomocnik skarżącej (p. B. B.-S.) był również umocowany do wniesienia skargi kasacyjnej od ostatecznego – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej. Nie był jednak umocowany do wniesienia skargi konstytucyjnej. Tym samym Trybunał nie wykazał, że to orzeczenie zostało doręczone skarżącej, zanim wystąpiła ona o ustanowienie pełnomocnika w celu wniesienia skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W myśl art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6 i 7 oraz z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Znaczy to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.



2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty postawione w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

3. Zdaniem Trybunału treść zażalenia nie tylko nie podważa trafności ustaleń przyjętych za podstawę odmowy nadania biegu skardze konstytucyjnej w postanowieniu z 30 lipca 2014 r., ale świadczy także o nieznamomości przepisów regulujących zasady wnoszenia skarg konstytucyjnych.

4. Dla ustalenia, czy skarga konstytucyjna została wniesiona w terminie, istotne znaczenie ma data doręczenia ostatecznego – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – orzeczenia, z wydaniem którego skarżący łączy zarzut naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw. Wbrew twierdzeniom skarżącej przepisy ustawy o TK nie wymagają przy tym osobistego doręczenia tego orzeczenia skarżącemu. Nie można bowiem dokonywać ich wykładni w oderwaniu od zasad rządzących postępowaniem, w którym to ostateczne orzeczenie zostało wydane. W rozpatrywanej sprawie jako ostateczne orzeczenie skarżąca podała wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie – I Wydział Cywilny (dalej: Sąd Apelacyjny) z 21 kwietnia 2011 r. (sygn. akt. I ACa 1252/09). Zgodnie z art. 86 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101; dalej: k.p.c.) strony i ich organy lub przedstawiciele ustawowi mogą działać przed sądem osobiście lub przez pełnomocników.

5. Jak wskazała skarżąca, w postępowaniu tym była reprezentowana przez pełnomocnika z urzędu – p. B. B.-S. Na wniosek skarżącej, orzeczenie to zostało doręczone jej pełnomocnikowi. W myśl bowiem art. 133 § 3 k.p.c. jeżeli ustanowiono pełnomocnika procesowego lub osobę upoważnioną do odbioru pism sądowych, doręczenia należy dokonać tym osobom. Przepis ten wiąże zarówno sąd, jak i same strony, które jedynie na skutek cofnięcia pełnomocnictwa lub jego wyraźnego ograniczenia albo w wyniku upoważnienia określonej osoby do odbioru pism mogą uniknąć tego, że sąd doręczy pismo osobom w tym przepisie wymienionym (zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 6 lutego 2014 r., sygn. akt III AUz 2/14, Lex nr 1422399).

Trybunał podkreśla, że skarżąca nie powołuje się (ani w skardze konstytucyjnej, ani w zażaleniu) na okoliczność cofnięcia pełnomocnictwa. Podnosi natomiast, że ten sam pełnomocnik był umocowany do wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 21 kwietnia 2011 r.

6. W konsekwencji, dla skarżącej reprezentowanej przez pełnomocnika, prawnie wiążący – w celu ustalenia terminu wniesienia skargi konstytucyjnej – jest termin doręczenia orzeczenia ostatecznego (w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji) pełnomocnikowi umocowanemu do reprezentowania skarżącego w sprawie. Odmienna interpretacja art. 46 ust. 1 ustawy o TK byłaby nie do pogodzenia z *ratio legis* wprowadzenia stosunkowo krótkiego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej.

7. Z istoty skargi konstytucyjnej wynika, że ma ona służyć ochronie aktualnie naruszonych wolności lub praw konstytucyjnych, co wyklucza dopuszczalność wnoszenia jej po okresie, po którym naruszenie tych praw się zdezaktualizowało (zob. postanowienie TK z 7 grudnia 2004 r., Ts 99/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 326). Konieczność uprzedniego skorzystania przez skarżącego z przysługujących mu środków prawnych mogących doprowadzić do uchylenia naruszenia wolności lub praw konstytucyjnych, wynikająca z subsydiarnego charakteru skargi, powoduje niejednokrotnie, że naruszenie tych praw jest zdezaktualizowane. Przyjęcie wykładni proponowanej przez pełnomocnika skarżącej jeszcze bardziej przedłużyłoby ten okres i doprowadziło do sytuacji, w której dopuszczalne byłoby wniesienie skargi, mimo że naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw było już od dawna nieaktualne.

8. Trybunał podkreśla, że stanowisko skarżącej nie ma uzasadnienia szczególnie wówczas, gdy – z uwagi na brak takiego wymogu – sąd nie doręczył skarżącemu ostatecznego rozstrzygnięcia (w rozpatrywanej sprawie do doręczenia tego orzeczenia doszło dopiero na wniosek skarżącej).

9. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w takich przypadkach bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej liczy się od momentu, w którym skarżący dowiedział się o treści orzeczenia rozstrzygającego ostatecznie o przysługujących mu wolnościach i prawach konstytucyjnych. Gdyby skarżący w postępowaniu, w którym doszło do naruszenia przysługujących mu praw, był reprezentowany przez pełnomocnika (który w postępowaniu karnym – w przypadku, gdy skarżący ma status oskarżonego jest równocześnie obrońcą), informacje uzyskane przez tego pełnomocnika są traktowane tak, jakby uzyskał je sam skarżący (zob. postanowienie TK z 5 września 2007 r., Ts 241/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 225).

10. Wobec powyższego Trybunał ustalił, że skarżąca nie podważyła trafności ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego postanowienia. W konsekwencji, uznawszy postanowienie z dnia 30 lipca 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu rozpatrywanej skardze za w pełni uzasadnione, Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK – nie uwzględnił zażalenia.

## 149

### **POSTANOWIENIE** z dnia 7 października 2014 r. **Sygn. akt Ts 23/14**

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

Leon Kieres,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.J. w sprawie zgodności:  
art. 126<sup>2</sup> § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) z art. 2 w zw. z art. 30 i w zw. z art. 47, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 30 i w zw. z art. 47 oraz art. 77 ust. 2 w zw. z art. 30 i w zw. z art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a :

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 22 stycznia 2014 r. (data nadania) M.J. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 126<sup>2</sup> § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm., dalej: k.p.c.) z art. 2 w zw. z art. 30 i w zw. z art. 47, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 30 i w zw. z art. 47, art. 77 ust. 2 w zw. z art. 30 i w zw. z art. 47 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną sformułowano na podstawie następującego stanu faktycznego. Skarżący wniósł powództwo o ochronę dóbr osobistych. 17 października 2011 r. Sąd Okręgowy w Gliwicach – Wydział I Cywilny (dalej: Sąd Okręgowy w Gliwicach) wezwał go do uiszczenia opłaty od pozwu, w związku z czym skarżący złożył wniosek o zwolnienie go od kosztów sądowych. Postanowieniem z 8 grudnia 2011 r. (sygn. akt I C 251/11) Sąd Okręgowy w Gliwicach zwolnił skarżącego z opłaty sądowej od pozwu powyżej 500 zł i oddalił wniosek w pozostałym zakresie. Na to postanowienie skarżący wniósł zażalenie, które Sąd Apelacyjny w Katowicach – Wydział V Cywilny (dalej: Sąd Apelacyjny w Katowicach) oddalił postanowieniem z 7 lutego 2012 r. (sygn. akt V ACz 89/12). 14 marca 2012 r. skarżący został wezwany do uiszczenia brakującej opłaty, czego nie uczynił. Zarządzeniem z 18 kwietnia 2012 r. przewodniczący składu Sądu Okręgowego w Gliwicach zwrócił skarżącemu nieopłacony pozew. Na to zarządzenie 4 maja 2012 r. skarżący złożył zażalenie, które Sąd Apelacyjny w Katowicach oddalił postanowieniem z 22 sierpnia 2012 r. (sygn. akt V ACz 605/12).

Zdaniem skarżącego w świetle wskazanych w skardze przepisów Konstytucji niedopuszczalne jest „ustanowienie takiej procedury, która zamyka drogę sądową określoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji chyba, że strona postępowania wniesie opłatę sądową”. Jak podkreśla skarżący, „zgodnie z art. 126<sup>2</sup> § 1 k.p.c. władze publiczne odmówiły (...) skarżącemu ochrony prawnej naruszonej czci i dobrego imienia poprzez odmowę rozpoznania sprawy o ochronę dóbr osobistych przez niezawisły i bezstronny sąd powszechny. (...) Zatem wbrew art. 77 ust. 2 Konstytucji władze publiczne, które miały strzec godności skarżącego, uzależniły podjęcie jakichkolwiek kroków sądowych w tym zakresie od spełnienia warunku formalnego, który nie ma żadnego oparcia w treści Konstytucji. Działanie to w sposób oczywisty naruszało zasady demokratycznego państwa prawa”, a przy tym było „(...) działaniem nieludzkim i poniżającym skarżącego, co naruszało art. 30 Konstytucji”.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2014 r. skarżący został wezwany do uzupełnienia braków formalnych wniesionej skargi przez: 1) wskazanie daty doręczenia mu postanowienia Sądu

Apelacyjnego w Katowicach z 22 sierpnia 2012 r.; 2) podanie daty złożenia przez niego we właściwym miejscowo sądzie rejonowym wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu wniesienia skargi konstytucyjnej w sprawie, w której zostało wydane wspomniane postanowienie z 22 sierpnia 2012 r.; 3) nadesłanie odpisu i czterech kopii zarządzenia przewodniczącego składu Sądu Okręgowego w Gliwicach z 18 kwietnia 2012 r. oraz postanowienia Sadu Apelacyjnego z 7 lutego 2012 r.

W odpowiedzi na zarządzenie z 1 lipca 2014 r. skarżący nadesłał brakujące odpisy i kopie orzeczeń. Ponadto podał, że postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 22 sierpnia 2012 r. odebrał 28 sierpnia 2012 r., a z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu wystąpił 10 września 2012 r. do Sądu Rejonowego w Tychach.

Pracownik Biura Trybunału Konstytucyjnego, w drodze czynności służbowych, ustalił, że dniem, w którym reprezentujący skarżącego radca prawny otrzymał informację o wyznaczeniu go pełnomocnikiem z urzędu w celu wniesienia skargi konstytucyjnej, był 22 października 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Na etapie wstępnej kontroli Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga spełnia warunki formalne określone w art. 46–48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) i czy zarzuty w niej sformułowane nie są oczywiście bezzasadne (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK).

Trybunał przypomina, że w świetle art. 46 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Termin ten ma charakter materialnoprawny i nie podlega przywróceniu.

Gdy skarżący nie jest w stanie ponieść kosztów pomocy prawnej, może – o czym wyraźnie stanowi art. 48 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o TK – zwrócić się do sądu rejonowego swojego miejsca zamieszkania o ustanowienie dla niego adwokata lub radcy prawnego z urzędu (zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego) w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej. W świetle art. 48 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku nie biegnie termin określony w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Z dniem złożenia wniosku do właściwego rzeczowo i miejscowo sądu ulega więc zawieszeniu bieg terminu do złożenia skargi (zob. postanowienie TK z 21 marca 2013 r., SK 32/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 37). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału zawieszenie terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej trwa do dnia, w którym adwokat lub radca prawny dowiedział się o ustanowieniu go pełnomocnikiem w sprawie sporządzenia skargi konstytucyjnej (zob. m.in. postanowienie TK z 9 października 2006 r., Ts 91/06, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 247 oraz wyżej przywołane postanowienie TK z 21 marca 2013 r., SK 32/12).

Prawomocne postanowienie Sądu Apelacyjnego z 22 sierpnia 2012 r. doręczono skarżącemu 28 sierpnia 2012 r. Z tym dniem rozpoczął bieg trzymiesięczny termin, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Termin ten uległ zawieszeniu dopiero 10 września 2012 r., czyli w dniu, w którym skarżący złożył we właściwym miejscowo i rzeczowo sądzie rejonowym – Sądzie Rejonowym w Tychach – wniosek o ustanowienie dla niego pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej i reprezentowania go w postępowaniu skargowym. Do dnia zawieszenia biegu terminu upłynęło więc 13 dni.

Postanowieniem z 29 lipca 2013 r. (sygn. akt III Cz 551/13) Sąd Okręgowy w Katowicach – Wydział III Cywilny Odwoławczy, uwzględnivszy zażalenie na postanowienie Sądu Rejonowego w Tychach – Wydział I Cywilny z 21 marca 2013 r. (sygn. akt I Co 234/13), ustanowił dla skarżącego pełnomocnika z urzędu, którego wskazała Okręgowa Izba Radców Prawnych w Katowicach. 22 października 2013 r. radca prawny otrzymał informację o ustanowieniu go pełnomocnikiem skarżącego w celu wniesienia skargi konstytucyjnej. Z tym dniem nastąpiło wznowienie biegu terminu do złożenia skargi konstytucyjnej.

Wobec powyższego skarżący powinien był wnieść skargę najpóźniej 7 stycznia 2014 r., tymczasem zrobił to dopiero 22 stycznia 2014 r., tj. 15 dni po upływie terminu, o którym stanowi art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Przekroczenie terminu uzasadnia odmowę nadania skardze dalszego biegu (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Skarżący kwestionuje zgodność art. 126<sup>2</sup> § 1 k.p.c. z art. 2 w zw. z art. 30 i w zw. z art. 47, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 30 i w zw. z art. 47, art. 77 ust. 2 w zw. z art. 30 i w zw. z art. 47 Konstytucji. Jak twierdzi, „skutkiem działania sądów [w jego sprawie] jest fakt, iż szkalujące i nieprawdziwe informacje naruszające dobre imię i cześć skarżącego nadal pozostają publicznie dostępne w Internecie, albowiem sprawca czynu zabronionego nie usunął ich i nie został do tego zobowiązany”.

Trybunał zaznacza, że zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK skarga powinna zawierać dokładne określenie przepisu (normy prawnej), na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Trybunał zauważa, że art. 126<sup>2</sup> § 1 k.p.c., zgodnie z którym sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie została uiszczona należna opłata, nie był podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego. W jego sprawie zastosowanie miał bowiem przepis szczególnie, tj. art. 130 § 2 k.p.c., który stanowi: „Po bezskutecznym upływie terminu przewodniczący zwraca pismo stronie. Pismo zwrócone nie wywołuje żadnych skutków, jakie ustawa wiąże z wniesieniem pisma procesowego do sądu”. Właśnie ten przepis, a nie kwestionowany, skutkował zwrotem skarżącemu nieopłaconego przez niego pozwu.

Tym samym w ocenie Trybunału złożona skarga nie spełnia przesłanki określonej w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, co uzasadnia odmowę nadania jej dalszego biegu (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdza, że zarzuty skarżącego są oczywiście bezzasadne, co również uniemożliwia nadanie jego skardze dalszego biegu (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Skarżący podkreśla, że wyrazem ochrony dóbr osobistych określonych w art. 30 i art. 47 Konstytucji jest przyznanie obywatelom prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd powszechny, statutowanego w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zdaniem skarżącego dodatkową gwarancją ochrony tych dóbr jest też art. 77 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

Trybunał zwraca uwagę na to, że ustawa, a w szczególności zaskarżony art. 126<sup>2</sup> § 1 k.p.c., nie zamknęła skarżącemu drogi sądowej, nie pozbawiła go więc prawa dochodzenia przed sądem ochrony swoich dóbr osobistych. Skarżący miał taką możliwość, jednak z niej nie skorzystał – nie opłacił złożonego przez siebie pozwu. Przywołane przez skarżącego konstytucyjne wzorce nie przesądzają o nieodpłatnym charakterze postępowania sądowego, a właśnie możliwości nieponoszenia kosztów domaga się skarżący i dlatego – w ocenie Trybunału – jako źródło naruszenia swoich praw wskazuje przepis statuujący zasadę odpłatności takiego postępowania. Należy jednak zauważyć, że skarżący mógł złożyć wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych, co zrobił, choć bez oczekiwanego przez siebie rezultatu (został zwolniony z opłaty sądowej od pozwu ponad 500 zł). Nie jest więc tak, jak wyraźnie przyjmuje skarżący, że osoby, które nie są w stanie uiścić opłaty od pisma procesowego, są pozbawione możliwości dochodzenia przed sądem ochrony swoich dóbr osobistych. Mogą one bowiem ubiegać się o zwolnienie od kosztów sądowych, o ile rzeczywiście nie są w stanie ich ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny (zob. art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych [Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.]). O tym, czy zasadne jest zwolnienie z ponoszenia kosztów sądowych, odrębnie orzeka sąd, tak jak w sprawie skarżącego (postanowienia Sądu Okręgowego w Gliwicach z 8 grudnia 2011 r. i Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 7 lutego 2012 r.). Trybunał podkreśla, że skarżący nie kwestionuje ani reguł zwalniania od ponoszenia kosztów sądowych, ani wysokości opłaty należnej w jego sprawie, nie wykazuje więc, że ustawodawca wprowadził w tym zakresie nadmierne ograniczenia zamykające mu dostęp do sądu (zob. obszerniej wyrok TK z 12 września 2006 r., SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 150

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 19 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 23/14****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Stanisław Rymar – sprawozdawca  
Wojciech Hermeliński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej M.J.,

postanawia:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej, sporządzonej przez pełnomocnika z urzędu, M.J. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 126<sup>2</sup> § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. Nr 101, ze zm.; dalej: k.p.c.). Skarżący zarzucił, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 30 i w zw. z art. 47, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 30 i w zw. z art. 47 oraz art. 77 ust. 2 w zw. z art. 30 i w zw. z art. 47 Konstytucji.

Postanowieniem z 7 października 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał wskazał, że skarżący wniósł skargę po upływie terminu, o którym mowa w art. 46 w zw. z art. 48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Niezależnie od tej przyczyny odmowy Trybunał stwierdził, że zakwestionowany art. 126<sup>2</sup> § 1 k.p.c. nie był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie, w związku z którą skarżący sformułował swoją skargę. Taką podstawą był bowiem inny przepis zaskarżonej ustawy, tj. art. 130 § 2 k.p.c. Ponadto zdaniem Trybunału zarzuty postawione wobec art. 126<sup>2</sup> § 1 k.p.c. są oczywiście bezzasadne, ponieważ zakwestionowane unormowanie bynajmniej nie zamknęło skarżącemu prawa dochodzenia ochrony dóbr osobistych na drodze sądowej. Skarżący nie mógł skorzystać z tej drogi wyłącznie dlatego, że nie opłacił złożonego pozwu. W związku z tym Trybunał podważył tezę skarżącego o pozbawieniu osób, które nie są w stanie uiścić opłaty od pisma procesowego, możliwości dochodzenia ochrony dóbr osobistych przed sądem. Tymczasem w analizowanym przypadku skarżący nie zakwestionował ani reguł zwalniania od ponoszenia kosztów sądowych, ani wysokości opłaty należnej w jego sprawie.

W zażaleniu na postanowienie Trybunału skarżący podważył ustalenie dotyczące przekroczenia terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. W przekonaniu skarżącego skutkiem wyznaczenia pełnomocnika z urzędu przez okręgową radę radców prawnych jest wyłącznie powiadomienie sądu o osobie wyznaczonej. To powiadomienie nie jest jednak – zdaniem skarżącego – czynnością procesową określoną w art. 118 § 1 k.p.c. Czynnością tą nie jest również – poprzedzające decyzję organu samorządu radców prawnych – wydanie przez sąd postanowienia o przyznaniu pomocy prawnej. W konkluzji skarżący stwierdził więc, że – zgodnie z art. 124 § 3 k.p.c. – dokonanie jakichkolwiek czynności przed wznowieniem biegu terminu do sporządzenia skargi konstytucyjnej powinno być uznane za bezskuteczne. W związku z tym skarżący podważył również uzależnienie czynności podejmowanych w sprawie skargi od „działania organu [okręgowej izby radców prawnych] niebędącego organem państwa i niewymienionego w ustawie, którego członkowie nie mają statusu niezawisłego sądu”. Skarżący zanegował również pogląd, zgodnie z którym „skargę można wnieść wyłącznie na przepis użyty w ostatecznym rozstrzygnięciu”. W jego ocenie przedmiotem skargi może być każdy przepis naruszający prawa strony, choćby „nieużyty w ostatecznym orzeczeniu, to jednak [mający] wpływ na wynik postępowania”. W końcowej części zażalenia skarżący zakwestionował posłużenie się przez ustawodawcę [w ustawie o TK] nieostrym pojęciem „oczywista bezzasadność”. Jego zdaniem nie sposób przyjąć, że oczywista bezzasadność skargi występuje w „przypadku negocjowania (...) norm ustawowych lub utrwalonej doktryny”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W zażaleniu skarżący nie przedstawił argumentów, które podważyłyby prawidłowość postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Powyższa konstatacja Trybunału odnosi się do wszystkich trzech przesłanek zaskarżonego rozstrzygnięcia.

W odniesieniu do zarzutu błędnego ustalenia, że skarga została wniesiona po upływie terminu określonego w art. 46 w zw. z art. 48 ustawy o TK, Trybunał stwierdza, że w zakwestionowanym postanowieniu prawidłowo i zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą w sprawach skarg konstytucyjnych zastosowane zostały wszystkie przepisy normujące tę kwestię. W szczególności Trybunał właściwie ustalił kluczowe dla obliczenia terminu zdarzenia wywołane wystąpieniem skarżącego o przyznanie pomocy prawnej z urzędu. Ich skutkiem było zawieszenie biegu terminu w okresie między złożeniem przez skarżącego do właściwego (miejscowo i rzeczowo) sądu wniosku o ustanowienie pełnomocnika w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej a wyznaczeniem tego pełnomocnika przez – zobowiązany do tego na mocy stosownego postawienia sądu II instancji – organ samorządu radców prawnych. W konsekwencji Trybunał prawidłowo również ustalił, że skarga została wniesiona po terminie, jaki pozostał skarżącemu (przy uwzględnieniu upływu początkowego okresu) od doręczenia mu – wyczerpującego drogę prawną – postanowienia Sądu Apelacyjnego z 22 sierpnia 2012 r. do wystąpienia przez niego z wnioskiem o pomoc prawną do właściwego sądu.

Zgłoszone w zażaleniu zastrzeżenia co do sposobu interpretacji przepisów k.p.c. normujących kwestię pomocy prawnej nie mogą być przedmiotem oceny Trybunału w niniejszym postępowaniu. Skarżący nie uczynił bowiem tych regulacji przedmiotem zaskarżenia. To, że Trybunał je uwzględnił – *nota bene* w pełni zgodnie z utrwalonym sposobem ich stosowania – było związane jedynie z koniecznością kwalifikacji prawnej zdarzeń towarzyszących wniesieniu analizowanej skargi przez skarżącego. Już tylko na marginesie Trybunał stwierdza, że przedstawione przez skarżącego konkluzje dotyczące interpretacji art. 117<sup>3</sup>, art. 118 i art. 124 k.p.c. prowadzą do niezrozumiałego wniosku o bezskuteczności złożenia skargi konstytucyjnej, w kontekście czego skarżący sformułował następnie zażalenie na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu tejże bezskutecznej – zdaniem skarżącego – skardze.

Na błędnym rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i przyjętej w tym przepisie konstrukcji przedmiotu skargi konstytucyjnej opiera się następny zarzut sformułowany w zażaleniu, wskazujący na dopuszczalność kwestionowania przepisów, które nie były podstawą prawną orzeczenia o wolnościach lub prawach skarżącego. Pogląd taki jest sprzeczny z literalnym brzmieniem wyżej przywołanego przepisu Konstytucji, który *expressis verbis* ogranicza przedmiot skargi wyłącznie do unormowania będącego taką podstawą. Wbrew twierdzeniu skarżącego poza zakresem przedmiotu skargi pozostają natomiast przepisy, które jedynie pośrednio determinowały treść orzeczenia podjętego przez sąd lub organ administracji publicznej. Taki, jedynie pośredni, wpływ wiąże się np. z uwzględnieniem przez organ orzekający skutków, jakie dane unormowanie wywołało w stanie faktycznym ocenianym następnie w świetle przepisu wykazującego w istocie kwalifikację wymaganą w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W kontekście sprawy skarżącego Trybunał prawidłowo przyjął, że zakwestionowany art. 126<sup>2</sup> § 1 k.p.c. nie wykazuje powyższej kwalifikacji.

Nie można także uwzględnić kolejnego zarzutu postawionego w zażaleniu, a dotyczącego oparcia zakwestionowanego postanowienia również na przesłance oczywistej bezzasadności (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK). Podobnie jak w odniesieniu do wskazanych wyżej unormowań k.p.c., tak i w tym przypadku Trybunał stwierdza, że zarzut skarżącego zmierza w istocie do podważenia (konstytucyjnej) dopuszczalności posłużenia się przez ustawodawcę tego rodzaju negatywną przesłanką. Trzeba jednak ponownie zauważyć, że przepisy ustawy o TK nie są przedmiotem analizowanej skargi konstytucyjnej, lecz jedynie podstawą prawną wydanego przez Trybunał postanowienia o odmowie nadania jej dalszego biegu. Zarzuty wobec nich pozostają zatem poza zakresem wstępnej kontroli przeprowadzonej przez Trybunał.

Trybunał wyjaśnia również, że o oczywistej bezzasadności skargi konstytucyjnej bynajmniej nie przesądza kwestia rodzaju przepisów, które skarżący czyni przedmiotem skargi, lecz wadliwe wykonanie obowiązku polegającego na wyjaśnieniu sposobu naruszenia przez zaskarżone unormowania konstytucyjnych wolności i praw wskazanych jako podstawa skargi.

Ze względu na powyższe okoliczności należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zasadnie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 151

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 4 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 35/14****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Miroslaw Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej D.P. w sprawie zgodności:

- 1) art. 561 § 1 i art. 562 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 564 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 w związku z art. 139 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 7 lutego 2014 r. (data nadania) D.P. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 564 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) z art. 45 ust. 1, art. 78 w związku z art. 139 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten, przyznając prawo do wydania negatywnej opinii prośby o ułaskawienie, na którą nie przysługuje zażalenie, *de facto* przyznaje sądowi uprawnienie do wstrzymania procedury ułaskawieniowej zarezerwowanej dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga konstytucyjna została sformułowana w związku z następującą sprawą. Sąd Rejonowy w Żyrardowie – II Wydział Karny wyrokiem łącznym z 19 listopada 2009 r. (sygn. akt II K 514/09) wymierzył skarżącemu karę 2 lat i 6 miesięcy pozbawienia wolności oraz 2 lat pozbawienia wolności. 1 lipca 2013 r. skarżący wniósł prośbę o ułaskawienie, w uzasadnieniu wskazał na swoją sytuację rodzinną oraz prześladowanie ze strony funkcjonariuszy służby więziennej. Postanowieniem z 13 listopada 2013 r. (sygn. akt II Ko 1417/13) Sąd Rejonowy w Żyrardowie – II Wydział Karny negatywnie zaopiniował prośbę skarżącego o ułaskawienie w sprawie o sygn. akt II K 514/09 i pozostawił ją bez dalszego biegu. Orzeczenie to doręczono skarżącemu 25 listopada 2013 r.

W skardze konstytucyjnej skarżący postawił zarzut naruszenia prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa do zaskarżania wydanych w pierwszej instancji orzeczeń (art. 78 Konstytucji) przez art. 564 § 1 k.p.k. Skarżący wskazał, że zawarta w rozdziale 59 k.p.k. regulacja określa udział sądu w procedurze ułaskawieniowej. Zgodnie z tym unormowaniem sąd opiniuje prośbę o ułaskawienie, przy czym na postanowienie w przedmiocie tej prośby nie przysługuje zażalenie. W przekonaniu skarżącego pozbawienie skazanego możliwości zaskarżenia negatywnej opinii sądu narusza prawo do sprawiedliwego i rzetelnego rozpatrzenia sprawy i jest – w świetle innych postępowań karnych, które gwarantują drogę odwoławczą – niesprawiedliwym i nieuzasadnionym wyjątkiem. Tym bardziej że, jak podkreślił skarżący, wydanie negatywnej opinii przez sąd skutkuje nienadaniem dalszego biegu prośbie, mimo że zgodnie z art. 139 Konstytucji stosowanie prawa łaski (w tym odmowa jego zastosowania) należy wyłącznie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Według skarżącego negatywna opinia sądu stanowi *de facto* orzeczenie odmawiające wszczęcia postępowania – analogiczne do odmowy wszczęcia czy umorzenia postępowania przygotowawczego, dlatego też powinno przysługiwać na nią zażalenie. Ponadto skarżący podkreślił, że – ze względu na to, iż w przypadku negatywnej opinii skazany z kolejną prośbą o ułaskawienie w praktyce skutecznie może wystąpić dopiero po upływie roku – konieczne jest wprowadzenie możliwości złożenia zażalenia na negatywną opinię.

Skarżący zauważył, że wątpliwości dotyczące wstrzymania biegu prośby o ułaskawienie przez sąd dostrzeżone są również przez część doktryny, która postuluje zmianę przepisów rozdziału 59 k.p.k.

25 lutego 2014 r. (data nadania) skarżący wniósł pismo zatytułowane: „Uzupełnienie skargi konstytucyjnej”. Wskazał w nim na niezgodność art. 561 § 1 i art. 562 § 1 k.p.k. (w piśmie nieprawidłowo art. 561 i art. 562 k.p.k.) z art. 45 ust. 1 Konstytucji i prawem do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny

i niezawisły sąd. W jego przekonaniu przepisy te są niekonstytucyjne w zakresie, w jakim powierzają rozpatrzenie prośby o ułaskawienie temu samemu sądowi, który wydawał wyrok w sprawie karnej skazanego. Zdaniem skarżącego sąd ten nie spełnia bowiem kryterium bezstronności, „a co najmniej jest to w wysokim stopniu prawdopodobne”.

We wniesionym piśmie skarżący ponownie podkreślił, że prawo łaski – niezależnie od treści i faktu wydania decyzji przez sądy czy inne uprawnione organy – powinno być stosowane wyłącznie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga jest szczególnym środkiem inicjowania postępowania kontrolnego przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dopuszczalność korzystania ze skargi konstytucyjnej uzależniona jest od wypełnienia przez skarżącego dodatkowych (względem innych procedur kontrolnych realizowanych przed Trybunałem Konstytucyjnym) przesłanek, wynikających zarówno z treści art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i – rozwijających jego postanowienia – przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 49 tej ustawy skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, którego zasady i przebieg normowane są przy odpowiednim zastosowaniu art. 36 ustawy o TK. Celem wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej jest stwierdzenie dopełnienia przez skarżącego wszystkich przesłanek skargi konstytucyjnej, jak również przesądzenie, że sformułowane w niej zarzuty niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów nie są oczywiście bezzasadne (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Trybunał stwierdza, że rozpoznawana skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów formalnych, co przesądza o konieczności odmowy nadania jej dalszego biegu.

Trybunał postanowił w pierwszej kolejności odnieść się do niekonstytucyjności art. 561 § 1 i art. 562 § 2 k.p.k. Zarzuty te skarżący postawił w piśmie z 25 lutego 2014 r., dlatego też na wstępie konieczne jest ustalenie dopuszczalności ich rozpoznania. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta przysługuje, w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego rozstrzygnięcia. Jest to ostateczny termin, w jakim możliwe jest również modyfikowanie elementów skargi konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 26 marca 2002 r., SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15). Związany granicami kognicji Trybunał Konstytucyjny nie może zatem merytorycznie rozpatrzyć zarzutów sformułowanych przez skarżącego po upływie trzech miesięcy od doręczenia prawomocnego wyroku, postanowienia lub innego rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie (por. postanowienie TK z 21 stycznia 1998 r., Ts 2/98, OTK ZU nr 2/1998, poz. 21 oraz wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163).

Postanowienie z 13 listopada 2013 r., w którym sąd negatywnie zaopiniował prośbę o ułaskawienie w sprawie o sygn. akt II K 514/09 – wskazane jako ostateczne orzeczenie – doręczono skarżącemu 25 listopada 2014 r. Termin trzech miesięcy, wynikający z art. 46 ust. 1 ustawy o TK, w którym dopuszczalne było wniesienie skargi konstytucyjnej, a także modyfikowanie jej zakresu, upływał 25 lutego 2014 r. Pismo skarżącego, w którym postawił on zarzut niezgodności art. 561 § 1 i art. 562 § 1 k.p.k. z art. 45 ust. 1 Konstytucji zostało wniesione 25 lutego 2014 r., a zatem w terminie, co oznacza, że rozszerzenie zakresu zaskarżenia było dopuszczalne, a skarga w zakresie tego zarzutu podlega wstępnemu rozpoznaniu.

Przechodząc do oceny podnoszonej przez skarżącego niekonstytucyjności art. 561 § 1 i art. 562 § 1 k.p.k., Trybunał stwierdza, że skarga w tym zakresie nie spełnia wymogów formalnych, a przyczyną odmowy nadania jej dalszego biegu jest oczywista bezzasadność sformułowanych w niej zarzutów.

Zgodnie z art. 561 § 1 k.p.k. prośbę o ułaskawienie przedstawia się sądowi, który wydał wyrok w pierwszej instancji. W myśl art. 562 § 1 k.p.k. sąd rozpoznaje skargę o ułaskawienie w takim samym składzie, w jakim orzekał. W skład sądu powinni w miarę możliwości wchodzić sędziowie i ławnicy, którzy brali udział w wydaniu wyroku. W ocenie skarżącego wskazane regulacje, powierzając rozpoznanie prośby o ułaskawienie sądowi, który wydał wyrok skazujący, naruszają art. 45 ust. 1 Konstytucji i prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Odnosząc się do tych zarzutów, Trybunał zwraca uwagę, że przyczyną powierzenia opiniowania prośby o ułaskawienie sądowi, który rozstrzygał sprawę w pierwszej instancji, jest charakter prawny postępowania ułaskawieniowego. Przedmiotem tego postępowania jest darowanie lub złagodzenie kary i środków karnych oraz innych publiczno-prawnych skutków skazania. Ułaskawienie nie prowadzi do weryfikacji wydanego orzeczenia pod kątem prawidłowości rozstrzygnięcia o winie skazanego (i np. uchylenia wyroku), ale – co podkreśla się w doktrynie – stanowi swoisty wentyl bezpieczeństwa, na wypadek, gdyby dolegliwość skutków orzeczenia



sądowego, wydanego w zgodzie z obowiązującym prawem, nie dawała się pogodzić z powszechnym odczuciem sprawiedliwości.

Powierzenie oceny próśby o ułaskawienie sądowi, który wydał wyrok skazujący – a w miarę możliwości personalnie tym samym sędziom – jest rzeczą słuszną i celową (zob. S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2005, s. 562). Opinia ta ma bowiem charakter ocenny, postulatywny, dotyczy konkretnego orzeczenia, odnoszącego się do sprawcy i jego czynu, oraz jest rezultatem indywidualnego zapatrywania organu orzekającego na realia danego wypadku, dlatego też powinna leżeć w gestii sądu, który wydał wyrok. Sąd ten jest w stanie w najpełniejszy sposób dokonać koniecznych ustaleń i oceny przesłanek postępowania, posiada najpełniejszą wiedzę o danym przypadku i ma wyrobiony na niego pogląd. Powierzenie opiniowania próśb o ułaskawienie sądowi, który orzekał w sprawie, „[s]przyja [zatem] oddaniu rzeczywistej i prawdziwej oceny organu sądowego dotyczącej tego, czy skazany zasługuje na dobrodziejstwo ułaskawienia” (zob. P. Rogoziński, *Instytucja ułaskawienia w prawie polskim*, Warszawa 2009, s. 649).

Na podstawie powyższych ustaleń dotyczących instytucji ułaskawienia, nie budzi wątpliwości, że powierzenie opiniowania próśby o ułaskawienie sądowi, który wydał wyrok skazujący było celowym i świadomym wyborem ustawodawcy, mającym zagwarantować wnikliwą analizę złożonej próśby. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdza, że zarzut niekonstytucyjności regulacji art. 561 § 1 i art. 562 § 1 k.p.k. nie znajduje podstaw w stopniu oczywistym. Należy zatem przypomnieć, że w sytuacji, w której sformułowane w skardze zarzuty wobec kwestionowanej regulacji „choćby w najmniejszym stopniu nie uprawdopodobniają negatywnej jej kwalifikacji konstytucyjnej”, skarga jest oczywiście bezzasadna (por. postanowienie TK z 12 lipca 2004 r., Ts 32/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 174). Trybunał uznaje więc, że skarga konstytucyjna w zakresie niezgodności art. 561 § 1 i art. 562 § 2 k.p.k. z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie spełnia przesłanek formalnych, co przesądza o konieczności odmowy nadania jej dalszego biegu na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 45 i art. 78 w związku z art. 139 Konstytucji przez art. 564 § 1 k.p.k. Trybunał ustalił, że skarga nie odpowiada wymogom formalnym.

Na wstępie Trybunał zauważa, że skarżący nie uzyskał orzeczenia, które – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – rozstrzygałoby ostatecznie w tym zakresie o jego wolnościach czy prawach. W rozpoznawanej skardze skarżący zarzuca naruszenie art. 78 Konstytucji i wynikającego z niego prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji) przez art. 564 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim brak jest możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie o negatywnej opinii próśby o ułaskawienie. Zdaniem skarżącego prawo do sprawiedliwego procesu wymaga zapewnienia skazanemu, który ubiega się o ułaskawienie, takich samych gwarancji, jakie przysługują w innych postępowaniach karnych – prawa do złożenia zażalenia na orzeczenie negatywnie opiniujące prośbę o ułaskawienie.

Trybunał przypomina, że jednym z wymogów formalnych, które musi spełniać skarga, jest konieczność uzyskania przez osobę występującą z tym środkiem prawnym ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach lub wolnościach konstytucyjnych skarżącego, wydanego na podstawie przepisu, którego konstytucyjność skarżący kwestionuje. Oznacza to, że zarzucając naruszenie prawa do zaskarżania orzeczeń ze względu na brak możliwości wniesienia zażalenia, skarżący zobowiązany jest przedstawić orzeczenie, w którym odmówiono mu prawa do rozpoznania tego środka odwoławczego. Dopiero bowiem w sytuacji, w której wobec skarżącego wydano takie postanowienie, dochodzi do konkretnego i bezpośredniego naruszenia prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, którego ochrony domaga się on w trybie wniesionej skargi konstytucyjnej. Orzeczenie organu – nawet takie, od którego nie przysługuje środek odwoławczy – nie jest bowiem orzeczeniem w sprawie dopuszczalności rozpoznania środka odwoławczego, a takim orzeczeniem powinien dysponować skarżący, żeby wystąpić ze skargą konstytucyjną.

Przenosząc te ustalenia na grunt rozpoznawanej sprawy Trybunał stwierdza, że skoro skarżący stawia zarzut niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji k.p.k. ze względu na brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie w przedmiocie opinii o prośbie o ułaskawienie, to – aby spełnić przesłanki warunkujące merytoryczne rozpatrzenie skargi konstytucyjnej – powinien on być uzyskać rozstrzygnięcie, którego treścią byłoby odrzucenie środka odwoławczego od takiego postanowienia. Z treści skargi wynika jednoznacznie, że w sprawie skarżącego takie orzeczenie nie zostało wydane, a naruszenie swoich praw wiąże skarżący z postanowieniem z 13 listopada 2013 r. o negatywnym zaopiniowaniu jego próśby o ułaskawienie, które nie rozstrzyga o dopuszczalności złożenia środka odwoławczego od negatywnej opinii sądu. Innymi słowy, nie ma związku między wskazanym jako ostateczne rozstrzygnięcie postanowieniem sądu, a podniesionym przez skarżącego zarzutem naruszenia art. 78 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał stwierdza zatem, że skarżący nie przedstawił orzeczenia, które rozstrzygałoby o niedopuszczalności wniesienia zażalenia na postanowienie negatywnie opiniujące

prośbę o ulaskawienie, co przesądza o konieczności odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Niezależnie od powyższego Trybunał postanowił wskazać pozostałe braki formalne rozpoznawanej skargi w zakresie zarzutu niekonstytucyjności art. 564 § 1 k.p.k.

Trybunał stwierdza, że skarżący nie określił prawidłowo przedmiotu kontroli. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK jednym z wymogów, jakie musi spełniać skarga konstytucyjna, jest określenie aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub inny organ administracji orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. W rozpoznawanej skardze skarżący zarzucił niekonstytucyjność art. 564 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie negatywnie opiniujące prośbę skazanego o ulaskawienie. Zakwestionowany przepis stanowi: „jeżeli w sprawie, w której wniesiono prośbę o ulaskawienie, orzekł tylko sąd pierwszej instancji i wyda on opinię pozytywną – przesyła Prokuratorowi Generalnemu akta sprawy lub niezbędne ich części wraz ze swoją opinią, a w razie braku podstaw do wydania opinii pozytywnej – pozostawia prośbę bez dalszego biegu”. Z treści tej regulacji nie wynika zatem niedopuszczalność wniesienia zażalenia na negatywną opinię sądu. Niemożność złożenia środka odwoławczego jest konsekwencją art. 459 § 1 k.p.k., zgodnie z którym zażalenie przysługuje na postanowienie sądu zamykające drogę do wydania wyroku, chyba że ustawa stanowi inaczej. Formułując zatem zarzut niekonstytucyjności, skarżący powinien wskazać normę złożoną z obu tych przepisów.

Wskazanie jako przedmiotu tylko art. 564 § 1 k.p.k. nie spełnia wymogów formalnych skargi, ponieważ w treści normatywnej tej regulacji nie tkwiła bezpośrednia przyczyna zarzucanego w skardze naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego. Trybunał stwierdza zatem, że skarga we wskazanym zakresie nie odpowiada wymogom formalnym wynikającym z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, co przesądza o konieczności odmowy nadania jej dalszego biegu.

Ponadto za oczywiście bezzasadne uznaje Trybunał zarzuty naruszenia przez art. 564 § 1 k.p.k. prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez sąd w zakresie, w jakim przepis ten przyznaje sądowi prawo do opiniowania próśb o ulaskawienie, a tym samym *de facto* uprawnia sąd do wstrzymania zarezerwowanej wyłącznie dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej procedury stosowania prawa łaski (art. 139 Konstytucji). Zarzut ten sprowadza się do zakwestionowania zgodności regulacji k.p.k. z art. 139 Konstytucji (w kontekście prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy) – w zakresie, w jakim ustawodawca powierzył sądom uprawnienie do opiniowania próśb o ulaskawienie.

Odnosząc się do tych zarzutów, Trybunał zwraca przede wszystkim uwagę, że z art. 139 Konstytucji nie wynika żadne prawo dla skarżącego. Przepis ten zastrzega dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prawo łaski. Jest to samoistna kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażająca klasyczny atrybut głowy państwa. Prezydent jest zatem jedynym organem uprawnionym do ulaskawienia. Konsekwencją tego – jak podkreśla się w doktrynie – jest konieczność odpowiedniej selekcji próśb o skorzystanie z prawa łaski oraz zachowania racjonalnych wyjątków. Przepisy k.p.k. przewidują dwa rodzaje postępowania ulaskawieniowego – postępowanie na podstawie prośby o ulaskawienie oraz postępowanie z urzędu, prowadzone z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Prokuratora Generalnego (zob. S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 559-560). Sądom ustawodawca powierzył zadanie opiniowania próśb o ulaskawienie. Opinie te nie są dla Prezydenta wiążące. Należy podkreślić również, że prośby o ulaskawienie pozostają bez dalszego biegu w przypadku, gdy negatywną opinię wydał sąd pierwszej instancji, który orzekł jako jedyny w sprawie. Natomiast jeżeli w sprawie orzekł sąd odwoławczy, wówczas prośba o ulaskawienie pozostaje bez dalszego biegu jedynie w sytuacji, w której zarówno sąd pierwszej, jak i drugiej instancji wydały opinie negatywne (art. 564 § 3 k.p.k.). Skazany, w przypadku negatywnej opinii może wystąpić z kolejną prośbą o ulaskawienie. Przy czym ponowna prośba, wniesiona przed upływem roku od negatywnego załatwienia poprzedniej, może być przed sąd pozostawiona bez rozpoznania. Procedura ta nie odbiera ani nie uszczupla – wbrew stanowisku skarżącego – zastrzeżonego dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 139 Konstytucji prawa łaski. Trybunał stwierdza zatem, że postawione w skardze zarzuty naruszenia art. 139 Konstytucji (w związku z art. 45 ust. 1) pozbawione są podstaw w stopniu oczywistym, co przesądza o konieczności odmowy nadania skardze dalszego biegu.

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

## 152

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 18 listopada 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 40/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Przedsiębiorstwa Komunikacyjno-Spedycyjnego Tychy Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

art. 29 w związku z art. 17 pkt 4<sup>4</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 14 lutego 2014 r. Przedsiębiorstwo Komunikacyjno-Spedycyjne Tychy Sp. z o.o. (dalej: spółka, skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 29 w związku z art. 17 pkt 4<sup>4</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Skarżąca wystąpiła przeciwko Skarbowi Państwa – Prezesowi Sądu Okręgowego w Katowicach z powództwem o zapłatę 1862 zł jako odszkodowania za wydanie 8 września 2011 r. przez ten sąd orzeczenia niezgodnego z prawem. Wyrokiem z 25 września 2012 r. (sygn. akt II C 18/12) Sąd Okręgowy w Katowicach oddalił powództwo. Od tego orzeczenia spółka złożyła apelację, którą Sąd Apelacyjny w Katowicach oddalił wyrokiem z 24 kwietnia 2013 r. (sygn. akt I ACa 193/13).

W skardze konstytucyjnej skarżąca zarzuciła, że przepisy k.p.c. ustalają, że sądem właściwym do rozstrzygnięcia zasadności roszczenia o odszkodowanie za wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem jest ten sam sąd, który – w przekonaniu osoby występującej z roszczeniem – wydał takie orzeczenie. W konsekwencji – jak wywodzi skarżąca – sąd oceniający żądania powoda jest zainteresowany wydaniem wyroku oddalającego roszczenie, czyli orzeczenia korzystnego dla pozwanego sądu. W ten sposób dochodzi do naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez bezstronny sąd, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną i zakwestionować w niej przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Zasady korzystania z tego środka prawnego precyzuje ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Jak wynika z art. 46 ust. 1 tej ustawy, skargę konstytucyjną można wnieść po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu trzech miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej jest nieprzywracalnym terminem prawa materialnego. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że ogranicza on w czasie możliwość dokonania czynności proceduralnej niezbędnej (choć niewystarczającej) do wywołania skutku materialnoprawnego w postaci stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją. Naruszenie tego terminu uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej. Artykuł 48 ust. 2 ustawy o TK przewiduje ponadto, że w razie gdy skarżący nie może ponieść kosztów pomocy prawnej, może wystąpić do sądu rejonowego, właściwego dla jego miejsca zamieszkania, z wnioskiem o ustanowienie dla niego adwokata lub radcy prawnego z urzędu na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

Do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku nie biegnie trzymiesięczny termin przewidziany w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Równocześnie należy podkreślić, że wystąpienie z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu powoduje jedynie zawieszenie terminu do złożenia skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 25 listopada 1998 r., Ts 92/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 46 oraz 4 marca 2008 r., Ts 223/07, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 119).

Zatrzymanie biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej może wynikać jedynie z określonej w art. 48 ust. 2 ustawy o TK aktywności skarżącego – tj. wystąpienia do sądu rejonowego miejsca zamieszkania z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Zatem skarżący po stwierdzeniu, że nie jest w stanie ponieść kosztów pomocy prawnej, musi złożyć wniosek do wskazanego w przepisie właściwego miejscowo sądu powszechnego. Językowa wykładnia tego przepisu jednoznacznie wskazuje, że na bieg terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK nie mają wpływu żadne inne okoliczności, w tym zwrócenie się o pomoc do organów samorządu adwokackiego czy radcowskiego lub wystąpienie z wnioskiem o pomoc prawną do sądu niewłaściwego.

W rozpatrywanej sprawie termin do wniesienia skargi konstytucyjnej rozpoczął bieg 27 czerwca 2013 r. (doręczenie skarżącej wyroku sądu apelacyjnego). Wbrew wymogowi wynikającemu z art. 48 ust. 2 ustawy o TK skarżąca zwróciła się z wnioskiem o pomoc prawną do Sądu Apelacyjnego w Katowicach. 25 października 2013 r. sąd przekazał ten wniosek właściwemu w sprawie Sądowi Rejonowemu w Tychach. Dopiero od dnia wpłynięcia do tego sądu wniosku o ustanowienie pełnomocnika można było rozważyć, czy doszło do zawieszenia biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozważania takie są jednak bezprzedmiotowe, gdyż przed dniem skierowania wniosku do Sądu Rejonowego w Tychach (25 października 2013 r.) upłynął termin do wniesienia skargi konstytucyjnej (27 września 2013 r.).

Skarga konstytucyjna została złożona do Trybunału Konstytucyjnego 14 lutego 2014 r., a więc ze znacznym przekroczeniem terminu, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

W konsekwencji należało odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 153

### **POSTANOWIENIE** z dnia 5 marca 2015 r. **Sygn. akt Ts 40/14**

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

Stanisław Rymar – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca  
Andrzej Rzepliński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Przedsiębiorstwa Komunikacyjno-Spedycyjnego Tychy Sp. z o.o.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 14 lutego 2014 r. Przedsiębiorstwo Komunikacyjno-Spedycyjne Tychy Sp. z o.o. (dalej: spółka, skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 29 w związku z art. 17 pkt 4<sup>a</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W skardze konstytucyjnej skarżąca zarzuciła, że przepisy k.p.c. ustalają, iż sądem właściwym do rozstrzygnięcia zasadności roszczenia o odszkodowanie za wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem jest ten sam

sąd, który – w przekonaniu osoby występującej z roszczeniem – wydał takie orzeczenie. W konsekwencji – jak wywodzi skarżąca – sąd oceniający żądania powoda jest zainteresowany wydaniem wyroku oddalającego roszczenie, czyli orzeczenia korzystnego dla pozwanego sądu. W ten sposób dochodzi do naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez bezstronny sąd, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Postanowieniem z 18 listopada 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stwierdził, że zatrzymanie biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej może wynikać jedynie z określonej w art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) aktywności skarżącego – tj. wystąpienia do sądu rejonowego miejsca zamieszkania z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Zatem skarżący, po stwierdzeniu, że nie jest w stanie ponieść kosztów pomocy prawnej, musi złożyć wniosek do wskazanego w przepisie właściwego miejscowo sądu powszechnego. Zgodnie z językową wykładnią wskazanego przepisu na bieg terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK nie mają wpływu żadne inne okoliczności, w tym zwrócenie się o pomoc do organów samorządu adwokackiego czy radcowskiego lub wystąpienie z wnioskiem o pomoc prawną do sądu niewłaściwego. Dlatego w sprawie złożenie wniosku o pomoc prawną z urzędu do Sądu Apelacyjnego w Katowicach nie miało wpływu na bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej.

W zażaleniu na to postanowienie skarżąca nawiązała do treści art. 123 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.) i wskazała, że bieg terminu przedawnienia zostaje przerwany w wyniku każdej czynności podejmowanej przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw danego rodzaju. Z tego względu, zdaniem skarżącej, wystąpienie z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do niewłaściwego rzeczowo sądu powszechnego prowadzi do skutecznego zatrzymania biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 49 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

Zawieszenie biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, jak trafnie wskazano w zakwestionowanym postanowieniu, może wynikać jedynie z określonej w art. 48 ust. 2 ustawy o TK aktywności skarżącego, tj. z wystąpienia przez niego o ustanowienie pełnomocnika z urzędu tylko i wyłącznie do sądu rejonowego miejsca zamieszkania. Taka wykładnia tego przepisu wynika z tego, że to na samym skarżącym spoczywa obowiązek zadbania o udzielenie pełnomocnictwa lub złożenie wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do właściwego sądu rejonowego w czasie pozwalającym na terminowe wniesienie skargi konstytucyjnej. Zawieszenie biegu terminu na czas trwania postępowania w sprawie o ustanowienie pełnomocnika z urzędu uzasadnione jest zaś tym, że skarżący nie może ponosić negatywnych konsekwencji niemożności opłacenia zastępstwa procesowego wynikających z upływu czasu koniecznego do rozpatrzenia jego wniosku przez sąd. Nie ma przy tym to, czy skarżący złożył wniosek do sądu właściwego samodzielnie, czy wniosek taki został – w trybie art. 200 § 1 k.p.c. – tam przekazany przez sąd niewłaściwy miejscowo i rzeczowo (zob. postanowienie TK z 16 maja 2012 r., Ts 339/11, OTK ZU nr 3/B/2012, poz. 318).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla także, że skarżąca niesłusznie szuka analogii między terminem dochodzenia roszczeń majątkowych a terminem wniesienia skargi konstytucyjnej. Spełnienie roszczenia jest bowiem skutkiem istniejącego wcześniej stosunku zobowiązaniowego i dlatego obowiązek jego spełnienia wpływa na prezentowany przez sądy sposób rozumienia czynności prowadzących do przerwania biegu terminu przedawnienia. Prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej ograniczone jest natomiast terminem, który ma charakter materialny i nie może zostać ani przerwany (co skarżąca sugeruje w zażaleniu), ani przywrócony (zob. postanowienie TK z 7 czerwca 2010 r., Ts 239/09, OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 297).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, nie uwzględnił zażalenia.

## 154

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 17 lutego 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 77/14****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej W.K. w sprawie zgodności: art. 36 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 2 i w związku z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150), a także w związku z art. 358<sup>1</sup> § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121) z art. 64 w związku z art. 21 ust. 1, w związku z art. 32 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 19 marca 2014 r. W.K. (dalej: skarżąca) wystąpiła o stwierdzenie, że art. 36 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 2 i w związku z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów), a także w związku z art. 358<sup>1</sup> § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.) w zakresie, w jakim „różnicuj[ą] sytuację prawną najemców jedynie ze względu na moment wnoszenia kaucji mieszkaniowej”, są niezgodne z art. 64 w związku z art. 21 ust. 1, w związku z art. 32 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Skarżąca wniosła przeciwko Szczecińskiemu Centrum Renowacyjnemu Sp. z o.o. (następcy prawnemu Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej, Osiedlowej Administracji Domów Mieszkalnych nr 7 w Szczecinie) powództwo o zasądzenie 7555,78 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 5 lutego 2013 r. do dnia zapłaty tytułem zwaloryzowanej kaucji mieszkaniowej wpłaconej przez nią w 1985 r. w związku z wynajęciem lokalu mieszkalnego. Wysokość roszczenia skarżąca wyliczyła na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Wyrokiem z 20 czerwca 2013 r. (sygn. akt III C 173/13) Sąd Rejonowy Szczecin – Centrum w Szczecinie Wydział III Cywilny (dalej: Sąd Rejonowy w Szczecinie) m.in. zasądził – na podstawie art 358<sup>1</sup> § 3 k.c. – od pozwanego na rzecz skarżącej 1988,00 zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi w stosunku rocznym od dnia uprawomocnienia się wyroku do dnia zapłaty. Wyrokiem z 18 grudnia 2013 r. (sygn. akt II Ca 1136/13) Sąd Okręgowy w Szczecinie – II Wydział Cywilny Odwoławczy (dalej: Sąd Okręgowy w Szczecinie) oddalił apelację skarżącej jako nieuzasadnioną. Zdaniem tego sądu, „w stosunku do (...) [skarżącej] waloryzacja na podstawie art. 6 ust. 3 [ustawy o ochronie praw lokatorów] nie będzie miała zastosowania. Bowiem do zapłaty przedmiotowej kaucji doszło w 1985 r., tj. w okresie, nie objętym dyspozycją wskazanego przepisu. Przy czym jak wynika z przywołanego orzeczenia SN [tj. uchwały z 26 września 2002 r., sygn. III CZP 58/02, OSNC nr 9/2003, poz. 117], taka waloryzacja jest jak najbardziej dopuszczalna, z tymże winna odbyć się na podstawie art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c.”.

Wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie wraz z uzasadnieniem został doręczony skarżącej 30 stycznia 2014 r. Z orzeczeniem tym skarżąca „łączy naruszenie konstytucyjnego prawa do własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP), prawa do równej dla wszystkich ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP), prawa do równego traktowania i równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), prawa do ograniczającej ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne tylko w przypadkach uzasadnionych interesem publicznym (art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)”.

Skarżąca podkreśliła, że prawo do zwrotu kaucji w wysokości zwaloryzowanej „jest swoistym roszczeniem o zwrot kwoty odzwierciedlającej taki sam potencjał nabywczy, jaki kwota wpłacana miała w chwili jej wnoszenia.

Roszczenie to opiera się więc na żądaniu zapewnienia uzyskania własności środków o takiej samej realnej wartości nabywczej”. Uniemożliwienie jej uzyskania zwrotu kaucji w pełnej wysokości, tj. na zasadach określonych w art. 6 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, jest – jak zarzuciła skarżąca – pozbawieniem własności należnych jej środków pieniężnych. Zdaniem skarżącej, „nie znajduje uzasadnienia rozróżnienie roszczenia o zwrot kaucji mieszkaniowej wpłaconej przed 1994 rokiem, pod rządami ustawy [z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787, ze zm.; dalej: ustawa o najmie lokali], oraz w ramach aktualnie obowiązującej ustawy o ochronie praw lokatorów. (...) [C]ele wnoszenia kaucji mieszkaniowej w każdym z tych przypadków były i są takie same, a w każdym przypadku wynajmujący nabywał kaucję mieszkaniową jedynie czasowo i musiał liczyć się z obowiązkiem jej zwrotu. Nie sposób zatem przyjąć, że kaucje wnoszone w różnych okresach czasu są roszczeniami należącymi do różnych kategorii praw majątkowych. Tym samym należy uznać, że ochrona prawna wszystkich najemców w zakresie zwrotu kaucji mieszkaniowych powinna być tożsama”. Tymczasem – jak stwierdziła skarżąca – zakwestionowana w skardze norma nierówno traktuje podmioty podobne jedynie ze względu na moment wniesienia kaucji mieszkaniowej. Ponadto skarżąca zarzuciła, że różnicowanie sytuacji prawnej najemców w zakresie „żądania zwrotu wpłaconej kaucji mieszkaniowej nie jest konieczne w demokratycznym porządku prawnym”. Ograniczenie wynikające z zakwestionowanych w skardze przepisów – jak podkreśliła – nie chroni żadnego interesu publicznego. Poza tym narusza ono wynikające z art. 2 Konstytucji zasady prawidłowej legislacji i sprawiedliwości społecznej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 46–47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków oraz skargom oczywiście bezzasadnym Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu.

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej, Trybunał bada normę prawną, na podstawie której sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego (art. 79 Konstytucji i art. 47 ustawy o TK).

Skarżąca zakwestionowała normę wynikającą z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów („Kaucja wpłacona przez najemcę przed dniem 12 listopada 1994 r., pomniejszona o ewentualne należności wynajmującego z tytułu najmu, podlega zwrotowi w ciągu miesiąca od dnia opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę”) w związku z art. 36 ust. 2 tej ustawy („Kaucja wpłacona przez najemcę w okresie obowiązywania ustawy, o której mowa w art. 39 [tj. ustawy o najmie lokali], podlega zwrotowi w zwaloryzowanej kwocie odpowiadającej przyjętemu przy jej wpłaceniu procentowi wartości odtworzeniowej lokalu obowiązującej w dniu jej zwrotu, w terminie określonym w ust. 1. Zwrócona kwota nie może być jednak niższa od kwoty kaucji wpłaconej przez najemcę”) w związku z art. 6 ust. 3 tej ustawy („Zwrot zwaloryzowanej kaucji następuje w kwocie równej iloczynowi kwoty miesięcznego czynszu obowiązującego w dniu zwrotu kaucji i krotności czynszu przyjętej przy pobieraniu kaucji, jednak w kwocie nie niższej niż kaucja pobrana”), a także w związku z art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. („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 stwierdza, że art. 6 ust. 3 i art. 36 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów nie tworzą normy, która była podstawą ostatecznego orzeczenia, tj. wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z 18 grudnia 2013 r. W wyroku tym sąd bowiem uznał, że „w przedmiotowej sprawie nie jest możliwym orzeczenie o dokonaniu takiej waloryzacji [tj. waloryzacji kaucji wpłaconej w 1985 r.] w oparciu o przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów. (...) [W] stosunku do powódki waloryzacja na podstawie art. 6 ust. 3 nie będzie miała zastosowania. Bowiem do zapłaty przedmiotowej kaucji doszło w 1985 r., tj. w okresie, nie objętym dyspozycją wskazanego przepisu (...) waloryzacja jest jak najbardziej dopuszczalna, z tymże winna odbyć się na podstawie art. 358<sup>1</sup> § 3 k.p.c.”. Podstawą orzeczenia, z którym skarżąca łączy naruszenie swych praw konstytucyjnych była więc norma wynikająca z art. 358<sup>1</sup> § 3 k.p.c. w związku z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, a nie – co przyjęła skarżąca – z art. 36 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 2 i w związku z art. 6 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów i w związku z art. 358<sup>1</sup> § 3 k.p.c.

Wskazana okoliczność jest – na podstawie art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że w wyroku z 3 października 2000 r. (K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188) Trybunał wyraził pogląd, zgodnie z którym dla oceny konstytucyjności mechanizmu

waloryzacji kaucji mieszkaniowej konieczne jest uwzględnienie dwustronnego charakteru stosunku prawnego zabezpieczonego wnoszoną kaucją. Nie ulega więc wątpliwości to, że granicą ochrony interesów prawnych najemców muszą być – jak podkreślił Trybunał – prawa przysługujące podmiotowi wynajmującemu.

Odnosząc powyższe do sprawy, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna, Trybunał zwraca uwagę na to, że ocena mechanizmu określonego w art. 36 ust. 1 w związku z art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. nie może być dokonywana w kontekście respektowania wyłącznie interesów prawnych i faktycznych najemców. Nie może abstrahować również od stanu prawnego, w którym nawiązano stosunek najmu i uiszczono stosowną kaucję mieszkaniową. Zdaniem Trybunału objęcie regulacją art. 6 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów – co postuluje skarżąca – waloryzacji kaucji mieszkaniowych bez względu na czas powstania stosunku najmu i datę ich wpłacenia przez najemców naruszałoby zasadę pewności obrotu w odniesieniu do wynajmujących, gdyż regulacja nowej ustawy miałaby w istocie moc wsteczną. Należy również zauważyć, że przepisy obowiązujące w chwili wpłacania przez skarżącą kaucji (tj. w 1985 r.) nie przewidywały żadnej jej waloryzacji. Podstawa do oprocentowania kaucji – co Trybunał podkreślał w wyroku z 3 października 2000 r. – została ustanowiona dopiero ustawą z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy – Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 21, poz. 124). Zgodnie z art. 3 tej ustawy oprocentowanie kaucji wpłaconych przed dniem wejścia w życie ustawy następowało jednak tylko od 1 stycznia 1988 r.

W sprawie o sygn. K 33/99 Trybunał ponadto orzekł, że „ingerencji w treść prawa majątkowego (...) upatrywać należy przede wszystkim w braku zagwarantowania przez prawodawcę wypłaty kaucji w wysokości, która w minimalnym choćby stopniu odpowiadałaby wartości kaucji w chwili jej uiszczenia”. W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej skarżąca nie uprawdopodobniła jednak, że przyjęty w zakwestionowanej normie mechanizm określania wysokości wypłacanych kaucji, w efekcie jego zastosowania w konkretnych przypadkach, w żadnym stopniu nie gwarantuje ochrony prawa majątkowego najemców. Sprawa, w związku z którą skarżąca wniosła skargę konstytucyjną do Trybunału dowodzi natomiast, że zakwestionowana w niej norma prawna pozwalała na dokonanie waloryzacji uwzględniającej obniżkę wartości nabywczego pieniądza na przełomie lat 80. i 90. XX w. oraz skutki denominacji przeprowadzonej na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego (Dz. U. Nr 84, poz. 386, ze zm.).

Trzeba także podkreślić, że zadaniem (ani kompetencją) Trybunału nie jest wskazywanie ustawodawcy, jaki mechanizm urealnienia kaucji będzie najlepiej służyć interesom obydwu stron stosunku najmu. W wyżej cytowanym wyroku Trybunał stwierdził, że „[p]roblem właściwego sposobu obliczenia wysokości kaucji, gwarantującego przywrócenie im (choćby częściowo) realnej wartości należy już do sfery prawodawczej swobody parlamentu”.

Mając powyższe na względzie, Trybunał stwierdza, że zarzuty naruszenia konstytucyjnych praw skarżącej są oczywiście bezzasadne. Okoliczność ta jest – zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 i w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania analizowanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Z tych powodów Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 155

### **POSTANOWIENIE** z dnia 3 kwietnia 2015 r. **Sygn. akt Ts 77/14**

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

Leon Kieres – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca  
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lutego 2015 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej W.K.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnąć zażalenia.**



## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 19 marca 2014 r. W.K. (dalej: skarżąca) wystąpiła o stwierdzenie, że art. 36 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 2 i w związku z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów), a także w związku z art. 358<sup>1</sup> § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.) w zakresie, w jakim „różnicuj[ą] sytuację prawną najemców jedynie ze względu na moment wnoszenia kaucji mieszkaniowej”, są niezgodne z art. 64 w związku z art. 21 ust. 1, w związku z art. 32 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji.

W skardze konstytucyjnej skarżąca podkreśliła, że prawo do zwrotu kaucji w wysokości zwaloryzowanej „jest swoistym roszczeniem o zwrot kwoty odzwierciedlającej taki sam potencjał nabywczy, jaki kwota wpłacana miała w chwili jej wnoszenia. Roszczenie to opiera się więc na żądaniu zapewnienia uzyskania własności środków o takiej samej realnej wartości nabywczej”. Jak zarzuciła skarżąca, uniemożliwienie jej uzyskania zwrotu kaucji w pełnej wysokości, tj. na zasadach określonych w art. 6 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, jest pozbawieniem własności należnych jej środków pieniężnych. Zdaniem skarżącej „nie znajduje uzasadnienia rozróżnienie roszczenia o zwrot kaucji mieszkaniowej wpłaconej przed 1994 rokiem, pod rządami ustawy [z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787, ze zm.; dalej: ustawa o najmie lokali], oraz w ramach aktualnie obowiązującej ustawy o ochronie praw lokatorów. (...) [C]ele wnoszenia kaucji mieszkaniowej w każdym z tych przypadków były i są takie same, a w każdym przypadku wynajmujący nabywał kaucję mieszkaniową jedynie czasowo i musiał liczyć się z obowiązkiem jej zwrotu. Nie sposób zatem przyjąć, że kaucje wnoszone w różnych okresach czasu są roszczeniami należącymi do różnych kategorii praw majątkowych. Tym samym należy uznać, że ochrona prawna wszystkich najemców w zakresie zwrotu kaucji mieszkaniowych powinna być tożsama”. Tymczasem – jak stwierdziła skarżąca – zakwestionowana w skardze norma nierówno traktuje podmioty podobne jedynie ze względu na moment wniesienia kaucji mieszkaniowej. Ponadto skarżąca zarzuciła, że różnicowanie sytuacji prawnej najemców w zakresie „żądania zwrotu wpłaconej kaucji mieszkaniowej nie jest konieczne w demokratycznym porządku prawnym”. Ograniczenie wynikające z zakwestionowanych w skardze przepisów – jak podkreśliła – nie chroni żadnego interesu publicznego. Poza tym narusza ono wynikające z art. 2 Konstytucji zasady prawidłowej legislacji i sprawiedliwości społecznej.

Postanowieniem z 17 lutego 2015 r. (doręczonym pełnomocnikowi 23 lutego 2015 r.) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze, ustalwszy, że zakwestionowane w skardze art. 6 ust. 3 i art. 36 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów nie były częścią normy, na podstawie której zostało wydane ostateczne orzeczenie. Trybunał stwierdził także, że zarzuty naruszenia praw skarżącej są oczywiście bezzasadne.

W zażaleniu z 2 marca 2015 r. (data nadania) skarżąca zakwestionowała postanowienie Trybunału w całości. Wniosła o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia i merytoryczne rozpoznanie skargi. Jej zdaniem Trybunał naruszył art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ponieważ przyjął, że „skarżąca błędnie wskazała normę[,] na podstawie której Sąd orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżąc[a] domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją podczas, gdy skarżąca wskazała[,] normy prawne, które legły u podstaw zapadłego orzeczenia, a także normy[,] które różnicują sytuację prawną najemców jedynie ze względu na moment wnoszenia kaucji mieszkaniowej”. Ponadto – jak stwierdziła skarżąca – Trybunał naruszył art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 i w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, gdyż przyjął, że skarżąca „nie wskazała jakie konstytucyjne prawa lub wolności i w jaki sposób zostały naruszone, a także że zarzuty te są oczywiście bezzasadne, podczas gdy skarżąca wskazała, że różnicowanie sytuacji prawnej wynajmujących jedynie ze względu na moment wnoszenia kaucji mieszkaniowej nie gwarantuje im przywrócenia realnej wartości wnoszonych kaucji, a także różnicuje niezasadnie sposób dochodzenia należności, narażając na dodatkowe koszty postępowania sądowego”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W myśl art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Bada przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje w szczególności te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie podważają podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

3. Zdaniem skarżącej skoro „przedmiotem skargi jest nierówne traktowanie i różnicowanie sytuacji prawnej najemców w przedmiocie zwrotu kaucji mieszkaniowej, jedynie ze względu na moment jej wnoszenia”, a wskazana w skardze norma określa sposób traktowania trzech grup najemców, to istnieje „związek pomiędzy przywołanymi w skardze przepisami”. Polega on na porównaniu sytuacji prawnej najemcy wpłacającego kaucję w różnych – wskazanych w zakwestionowanych przepisach – okresach. Skarżąca dowodzi, że odniesienie się przez nią do sytuacji wszystkich najemców uzasadnia postawiony w skardze zarzut zróżnicowania jej sytuacji majątkowej.

3.1. Nie ulega wątpliwości to, że z zakwestionowanych w skardze przepisów wynikają trzy cezury czasowe, dla których wyznaczono odmienne mechanizmy waloryzacji zwracanych kaucji mieszkaniowych. Wiążą się one ściśle z regulacjami prawnymi obowiązującymi w okresach wpłacania kaucji przez najemców.

3.2. Skarżąca nie uwzględniła jednak tego, że wytoczone przez nią powództwo dotyczyło zwrotu kaucji mieszkaniowej wpłaconej przez nią w 1985 r. W związku z tym sądy, które orzekały w sprawie skarżącej ustaliły wysokość kaucji – co wynika z uzasadnienia orzeczeń dołączonych do skargi – na podstawie art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. w związku z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Tylko te przepisy odnoszą się bowiem do sytuacji, w związku z którą skarżąca zainicjowała postępowanie przed sądem. Pozostałe zakwestionowane w skardze przepisy, tj. art. 6 ust. 3 (co skarżąca podkreśliła w zażaleniu) i art. 36 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów – dlatego, że dotyczą innych grup najemców – nie były zastosowane ani przez sąd pierwszej instancji, ani przez sąd drugiej instancji (nie były podstawą waloryzacji kaucji).

3.3. Skoro w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi mogą być tylko te przepisy, które były podstawą ostatecznego orzeczenia, to w postanowieniu z 17 lutego 2015 r. Trybunał zasadnie przyjął, że podstawą orzeczenia, z którym skarżąca łączy naruszenie swych praw konstytucyjnych, była norma wynikająca z art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. w związku z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, a nie – co przyjęła skarżąca – z art. 36 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 2 i w związku z art. 6 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz w związku z art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c.

Trybunał prawidłowo odmówił więc nadania analizowanej skardze dalszego biegu w zakresie zgodności z Konstytucją art. 36 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 2 i w związku z art. 6 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz w związku z art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c.

4. Zdaniem skarżącej zarzuty sformułowane w skardze nie są oczywiście bezzasadne. Ich istota dotyczy bowiem tego, „że jedna grupa najemców jest chroniona daleko szerzej, niż inna, jedynie ze względu na moment wnoszenia [kaucji]. Takie rozróżnienie sytuacji prawnej najemców, ze względu na cechy nierelevantne uzasadnia sprzeczność regulacji z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa [i ochrony innych praw majątkowych, tj. prawa najmu]”.

4.1. Z powyższego wynika, że skarżąca nie uwzględniła argumentów uzasadniających odmowę nadania analizowanej skardze dalszego biegu, które Trybunał przedstawił w postanowieniu z 17 lutego 2015 r. Przede wszystkim skarżąca nie wzięła pod uwagę tego, że ocena konstytucyjności mechanizmu waloryzacji kaucji mieszkaniowej zawsze musi uwzględniać dwustronny charakter stosunku prawnego zabezpieczonego kaucją, a nie wyłącznie interesy prawne i faktyczne najemców. Granicą ochrony interesów najemców są prawa przysługujące podmiotowi wynajmującemu (zob. przywołany w zakwestionowanym postanowieniu wyrok TK z 3 października 2000 r., K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). Skarżąca nie wzięła pod uwagę także tego, że ocena mechanizmu określonego w art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów w związku z art. 358<sup>1</sup> § 1 k.c. nie może abstrahować od stanu prawnego, w którym nawiązano stosunek najmu i uiszczono stosowną kaucję mieszkaniową. Analiza przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów pozwala przyjąć, że ustawodawca – regulując kwestie zwrotu kaucji mieszkaniowych i ich waloryzacji – kierował się zasadą *lex retro non agit*, jako kryterium przyjmując stan normatywny obowiązujący w dniu wpłacenia kaucji. Skarżąca nie zauważyła również tego, że – jak wskazał Trybunał w sprawie o sygn. K 33/99 – „ingerencji w treść prawa majątkowego (...) upatrywać należy przede wszystkim w braku zagwarantowania przez prawodawcę wypłaty kaucji w wysokości, która w minimalnym choćby stopniu odpowiadałaby wartości kaucji w chwili jej uiszczenia”.

4.2. Trybunał podziela stanowisko przedstawione w zaskarżonym postanowieniu z 17 lutego 2015 r., w związku z czym jeszcze raz podkreśla, że art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów w związku z art. 358<sup>1</sup> § 1

k.c. nie pozbawiają najemców, którzy – tak jak skarżąca – wpłacili kaucje przed 12 listopada 1994 r., prawa do domagania się ich zwrotu w wysokości odpowiadającej realnej wartości tychże kaucji. Przyjęcie mechanizmu waloryzacji z art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. umożliwi bowiem uwzględnienie zmniejszenia się siły nabywczej pieniądza na przełomie lat 80. i 90. XX w. oraz reformę systemu pieniężnego na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego (Dz. U. Nr 84, poz. 386, ze zm.).

4.3. W związku z zarzutami postawionymi w zażaleniu Trybunał przypomina, że zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji jest pochodną ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. W tym też względzie ocena jej respektowania powinna wyjść poza materialne kryteria ograniczania wolności i praw wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie jednak wymaga ona zawsze rozważenia, czy dokonane w konkretnej sytuacji różnicowanie ochrony prawnej danej kategorii podmiotów da się uzasadnić w kontekście zasady „równości praw” (równości w prawie). Zdaniem Trybunału metoda i zakres różnicowania sytuacji prawnej najemców ze względu na sposób określania wysokości zwracanej kaucji, przyjęte przez ustawodawcę w art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów w związku z art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c., spełniają wymogi kształtujące zasadę równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych. Zasada ta uwzględnia bowiem dopuszczalność różnicowania tej ochrony. Jego przesłankami zawsze powinny być jednak: racjonalność takiego różnicowania; zachowanie stosownej proporcji między jego celem a ograniczeniem praw kategorii podmiotów, których ochrona jest słabsza; oraz odwołanie się do zasad i wartości konstytucyjnych, które takie różnicowanie by uzasadniały. Porównanie sytuacji najemców ukształtowanej pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów prowadzi do wniosku, że spełniono powyższe przesłanki, a skarżąca ani w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, ani w uzasadnieniu zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 17 lutego 2015 r. nie uprawdopodobniła, że przyjęty w zaskarżonych przepisach mechanizm określania wypłacanych kaucji mieszkaniowych podważa konstytucyjną zasadę równej ochrony innych praw majątkowych (*in casu*: praw najemców).

W związku z powyższym odmowa nadania dalszego biegu skardze z powodu stwierdzonej oczywistej bezzasadności sformułowanych w niej zarzutów była prawidłowa.

Zażalenie nie podważa podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, więc Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK – postanowił jak w sentencji.

## 156

### **POSTANOWIENIE** z dnia 7 kwietnia 2015 r. **Sygn. akt Ts 82/14**

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

Teresa Liszcz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej ZPR S.A. w sprawie zgodności: art. 35 pkt 15 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.) z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 31 marca 2014 r. ZPR S.A. (dalej: skarżąca, spółka) zakwestionowała zgodność art. 35 pkt 15 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. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarga została wniesiona w związku z następującą sprawą. Skarżąca ubiegała się o uzyskanie koncesji na prowadzenie kasyna gry w Poznaniu. Decyzją z 17 sierpnia 2010 r. (nr SC/12/7252/5-5/MHM/09-10/BMI9-15171) Minister Finansów odmówił udzielenia koncesji. W uzasadnieniu decyzji organ stwierdził, że spółka nie przedstawiła aktualnej opinii Rady Miasta Poznania na temat lokalizacji kasyna w tym mieście. Wprawdzie spółka dysponowała uchwałą Rady Miasta Poznania pozytywnie opiniującą lokalizację kasyna gry przy ul. Wodnej w Poznaniu, ale uchwała ta – ponieważ została podjęta w 2001 r. – wymagała potwierdzenia (uaktualnienia) przez Radę Miasta Poznania. Skarżąca nie przedstawiła aktualnego stanowiska tego organu, co – zdaniem Ministra Finansów – skutkowało odmową udzielenia koncesji. Od powyższego rozstrzygnięcia skarżąca wniosła odwołanie. Decyzją z 3 stycznia 2011 r. (nr S.C./12/7257/157-2/LID/2010/11869) Minister Finansów uchylił decyzję z 17 sierpnia 2010 r. i przekazał ją do ponownego rozpatrzenia. Zdaniem Ministra Finansów, po wydaniu zaskarżonej decyzji doszło do zmiany stanu faktycznego – o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry w Poznaniu wystąpiły inne podmioty, co z kolei wymagało przeprowadzenia przetargu. Wyrokiem z 8 czerwca 2011 r. (sygn. akt VI SA/Wa 605/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję Ministra Finansów z 3 stycznia 2011 r., gdyż postępowanie administracyjne o udzielenie koncesji powinno zostać umorzone z powodu braku możliwości jej udzielenia bez przeprowadzenia przetargu. Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał to stanowisko i wyrokiem z 14 czerwca 2013 r. (sygn. akt II GSK 2242/11) oddalił skargę kasacyjną. Oba sądy wyraziły także pogląd, zgodnie z którym wnioskodawca ubiegający się o koncesję na prowadzenie kasyna musi dysponować aktualną uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Skarżąca doprecyzowała, że przedmiotem skargi jest art. 35 pkt 15 ustawy o grach hazardowych „niekonstytucyjnie rozumiany” i „niekonstytucyjnie stosowany”. Jej zdaniem, zakwestionowany przepis rozumiany w ten sposób, że od wnioskodawcy w postępowaniu o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry wymagane jest przedłożenie aktualnej i „nieskonsumowanej” opinii lokalizacyjnej wydanej przez radę gminy w formie uchwały wyłącznie na użytek wszczętego postępowania konstytucyjnego, narusza wolność prowadzenia działalności gospodarczej. W przekonaniu spółki, sądy i organy wyprowadziły z art. 35 ust. 15 ustawy o grach hazardowych ograniczenie wolności działalności gospodarczej nieprzewidziane w tym przepisie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz precyzujących go art. 46 i 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi konstytucyjnej jest każdy, czyje wolności lub prawa zostały naruszone na skutek wydania przez sąd lub organ władzy publicznej ostatecznego orzeczenia, którego podstawą prawną jest kwestionowany przepis aktu normatywnego. Skargę konstytucyjną można więc wnieść po spełnieniu łącznie następujących warunków. Po pierwsze, zaskarżony przepis powinien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, źródłem naruszenia ma być normatywna treść kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd bądź organ władzy publicznej orzekł o prawach i wolnościach skarżącego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia powyższych warunków.

Przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny przypomina, że – jak wynika z jego utrwalonego orzecznictwa – naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw powinno „istnieć w chwili rozpatrywania przez TK skargi. Innymi słowy, naruszenie w chwili wnoszenia skargi musi być aktualne i realne” (postanowienie TK z 20 lutego 2008 r., SK 44/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 23). Trybunał zwracał uwagę również na to, że „jeżeli w sprawie występuje brak naruszenia praw skarżącego lub nie potrafi on uprawdopodobnić przed TK takiego naruszenia, merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne”, gdyż skarga konstytucyjna może podlegać rozpoznaniu, „o ile skarżący nie może uzyskać ochrony swych praw za pomocą innych przysługujących mu środków” (postanowienie TK z 13 lutego 2008 r., SK 5/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 19). Z powyższego wynika nie tylko to, że skarżący powinien uprawdopodobnić naruszenie swoich praw konstytucyjnych, ale także to, że owo naruszenie powinno istnieć w chwili rozpatrywania skargi przez Trybunał. A zatem naruszenie musi być aktualne i realne w chwili wnoszenia skargi.

Zarzuty sformułowane w rozpatrywanej skardze dotyczą wymogów stawianych podmiotom ubiegającym się o koncesję na prowadzenie kasyna. Z ustaleń poczynionych przez Trybunał Konstytucyjny, a także z oświadczenia skarżącej wynika, że spółka uzyskała taką koncesję (decyzja Ministra Finansów z 16 marca 2012 r., nr SC/12/7252/P-5/11/8/LID/2011/7131/2012). Okoliczność ta każe więc uznać, że w analizowanej sprawie ograniczenie wolności działalności gospodarczej nie jest aktualne, co przesądza o niemożności merytorycznego

rozpoznania rozpatrywanej skargi. Trybunał zauważa ponadto, że w związku ze stwierdzeniem przez sądy administracyjne braku przedmiotu postępowania administracyjnego (co przemawia za umorzeniem tego postępowania), a tym samym braku interesu prawnego, można przyjąć, że w sprawie skarżącej w ogóle nie doszło do naruszenia prawa podmiotowego.

Na przeszkodzie podjęciu postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu nie stoi wskazane przez skarżącą naruszenie prawa do uzyskania koncesji na kasyno gry w określonej lokalizacji w Poznaniu, gdyż zarzuty sformułowane w skardze nie zostały powiązane z takim prawem. W szczególności skarżąca nie wyjaśniła, na czym polega – wynikające z danej lokalizacji kasyna – naruszenie wolności działalności gospodarczej.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – odmawia nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 157

### **POSTANOWIENIE** z dnia 23 kwietnia 2015 r. **Sygn. akt Ts 153/14**

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

Piotr Tuleja,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.Ł. w sprawie zgodności:

- 1) art. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.);
- 2) § 46 Zarządzenia nr 323 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie metodyki wykonywania przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców (Dz. Urz. KGP Nr 9, poz. 48, ze zm.) z:  
art. 42 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez adwokata i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 16 czerwca 2014 r. (data nadania) A.Ł. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z art. 42 Konstytucji: art. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.; dalej: k.p.w.) w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia udział obrońcy na etapie postępowania wyjaśniającego, a także § 46 Zarządzenia nr 323 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie metodyki wykonywania przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców (Dz. Urz. KGP Nr 9, poz. 48, ze zm.; dalej: zarządzenie w sprawie metodyki) w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia udział obrońcy na etapie postępowania wyjaśniającego.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Komisarjat IV Policji w Krakowie prowadził postępowanie wyjaśniające w związku ze zdarzeniem drogowym (z 7 lutego 2014 r.), w którym uczestniczył skarżący. 7 kwietnia 2014 r. osoba przesłuchująca skarżącego odmówiła mu udziału jego obrońcy w toku prowadzonych czynności wyjaśniających. Odmowa miała jedynie charakter ustny i zdaniem skarżącego została wydana na podstawie zaskarżonych przepisów.

Zarządzeniem z 18 września 2014 r. sędzia Trybunału wezwał pełnomocnika skarżącego do uzupełnienia braków, tj. do: wskazania orzeczenia rozstrzygającego ostatecznie o prawach lub wolnościach skarżącego

w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji (pkt 1); podania daty doręczenia skarżącemu orzeczenia, o którym mowa w pkt 1 (pkt 2); wskazania, jakie wolności i prawa zostały naruszone przez orzeczenie, o którym mowa w pkt 1 (pkt 3); dokładnego określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego przez zaskarżony art. 4 k.p.w. (pkt 4); dokładnego określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego przez zaskarżony § 46 zarządzenia w sprawie metodyki (pkt 5). W piśmie z 1 października 2014 r. pełnomocnik odniósł się do stwierdzonych braków skargi konstytucyjnej.

Zdaniem skarżącego działania Policji należy uznać za w pełni sprzeczne z fundamentalnym uprawnieniem osoby, względem której prowadzone jest postępowanie karne, tj. z prawem do obrony. W jego ocenie uniemożliwienie udziału obrońcy na tym etapie postępowania narusza konstytucyjnie gwarantowane prawa jednostki.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunkiem nadania skardze dalszego biegu jest spełnienie przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w ustawie o TK. W przypadku, w którym wniesiona skarga nie spełnia przewidzianych w tych aktach normatywnych wymogów formalnych, sędzia Trybunału, działając na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 2 ustawy o TK, wzywa do uzupełnienia braków w terminie 7 dni od daty zawiadomienia. Nieuzupełnienie braków, zgodnie z art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, skutkuje wydaniem postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Zarządzeniem z 18 września 2014 r. pełnomocnik skarżącego został wezwany do uzupełnienia braków formalnych skargi, m.in. przez wskazanie orzeczenia, które w sposób ostateczny rozstrzygnęło o prawach lub wolnościach skarżącego. W piśmie z 1 października 2014 r. pełnomocnik skarżącego wyjaśnił, że decyzja z 7 kwietnia 2014 r. (sygn. akt RSOW 235/14) odmawiająca udziału obrońcy w czynnościach wyjaśniających, została wydana jedynie w formie ustnej, a co za tym idzie – nie mogła być doręczona skarżącemu.

W ocenie Trybunału taka argumentacja pełnomocnika skarżącego nie zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. W analizowanej sprawie pełnomocnik skarżącego nie przedstawił rozstrzygnięcia, które w sposób ostateczny rozstrzygałoby o prawach lub wolnościach skarżącego. Uzyskanie ostatecznej decyzji w formie pisemnej leży w interesie skarżącego i bez wątplenia pozostaje w zakresie jego obowiązków. Brak materialnego substratu ostatecznego orzeczenia powoduje szereg innych komplikacji. Przede wszystkim nie sposób ustalić, na jakiej podstawie prawnej została wydana decyzja, o której skarżący pisze w skardze. Przywołane przez skarżącego przepisy nie znajdują uzasadnienia w stanie faktycznym niniejszej sprawy. Nie można także ustalić daty wydania tego orzeczenia, a w konsekwencji zweryfikować dotrzymania 3-miesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. W związku z powyższym na podstawie art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK należało odmówić nadania biegu skardze ze względu na nieusunięcie braków w terminie.

Niezależnie od powyższej, samoistnej przesłanki odmowy nadania skardze dalszego biegu, Trybunał wskazuje, że w wyroku z 3 czerwca 2014 r. (K 19/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 4 k.p.w. – w zakresie, w jakim pomija prawo osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, do korzystania z obrońcy na etapie czynności wyjaśniających, określonych w art. 54 § 1 tej ustawy – jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

158

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 13 października 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 154/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Zubik,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.K. i M.N. w sprawie zgodności:

1) art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 239, poz. 1589) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 35 ust. 9 w zw. z art. 71a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2010 r. z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

3) art. 97c ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 66 ust. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 12 czerwca 2014 r. (data nadania) M.K. i M.N. (dalej: skarżący) zakwestionowali zgodność, po pierwsze: art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 239, poz. 1589; dalej: ustawa zmieniająca) – „w części zawierającej stwierdzenie: w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”, która ogranicza prawo strażaka do odpowiedniej rekompensaty za służbę w czasie wolnym od służby jedynie do okresu od 1 lipca 2010 r. – z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 66 ust. 2 Konstytucji; po drugie: art. 35 ust. 9 w zw. z art. 71a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230, ze zm.; dalej: ustawa o PSP) w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2010 r. – w zakresie, w jakim przepisy te wykluczają prawo strażaka do odpowiedniej rekompensaty za służbę w czasie wolnym od służby – z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 66 ust. 2 Konstytucji; po trzecie: art. 97c ust. 1 ustawy o PSP – „w części zawierającej stwierdzenie: stanowi 60% z 1/172 przeciętnego uposażenia, o którym mowa w art. 85 ust. 3, obowiązującego w okresie rozliczeniowym” – z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym sprawy. W latach 2005-2010 skarżący pełnili służbę w Państwowej Straży Pożarnej w wymiarze przekraczającym obowiązującą normę, za co nie otrzymali pełnej rekompensaty w postaci czasu wolnego ani rekompensaty finansowej. W związku z tym wystąpili z powództwem przeciwko Skarbowi Państwa – Komendantowi Miejskiemu Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku o zasądzenie rekompensaty za służbę w godzinach nadliczbowych w latach 2005-2010.

Wyrokiem z 29 listopada 2012 r. (sygn. akt VI P 493/12) Sąd Rejonowy w Białymstoku oddalił ich powództwo o zapłatę. Sąd wskazał, że w okresie rozliczeniowym czas służby strażaka mógł być przedłużony do 48 godzin tygodniowo i w takiej sytuacji ustawodawca nie przewidywał żadnej rekompensaty (art. 35 ust. 9 ustawy o PSP). W przypadku wprowadzenia podwyższonej gotowości operacyjnej czas służby strażaka można było przedłużyć ponad normę 48 godzin tygodniowo i wtedy za czas służby strażakowi przysługiwał czas wolny w tym samym wymiarze w przyjętym okresie rozliczeniowym (art. 35 ust. 10 ustawy o PSP). Uzyskanie rekompensaty pieniężnej za przedłużony do 48 godzin okres służby umożliwiono na mocy ustawy zmieniającej od 1 lipca 2010 r., natomiast zasady rekompensowania czasu służby przekraczającej 48 godzin pozostały bez zmian. Skarżący uzyskali przy tym rekompensatę pieniężną za służbę w godzinach ponadwymiarowych w drugim kwartale 2010 r.

W konsekwencji, w ocenie sądu, skarżącym nie przysługiwało prawo do rekompensaty za służbę w wymiarze od 40 do 48 godzin, natomiast za służbę w wymiarze ponad 48 godzin tygodniowo należał się czas wolny.

W wyroku z 20 czerwca 2013 r. (sygn. akt V Pa 36/13, V Pz 5/13) Sąd Okręgowy w Białymstoku oddalił apelację skarżących. Sąd uznał ustalenia faktyczne sądu pierwszej instancji za prawidłowe, a ocenę prawną tychże ustaleń za właściwą.

Postanowieniem z 19 lutego 2014 r. (sygn. akt I PK 264/13) Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej skarżących do rozpoznania.

W zarządzeniu z 30 czerwca 2014 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał skarżących do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej między innymi przez wskazanie daty doręczenia skarżącym wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku z 20 czerwca 2013 r. Skarżący ustosunkowali się do tego wezwania w terminie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady korzystania z tego środka ochrony wolności i praw sprecyzowane są w przepisach ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Jak stanowi art. 46 ust. 1 ustawy o TK, skarżący może wnieść skargę konstytucyjną po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu trzech miesięcy od dnia doręczenia mu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wyjaśniał, że przez wyczerpanie drogi prawnej należy rozumieć skorzystanie przez skarżącego ze wszystkich zwyczajnych środków prawnych przysługujących w toku instancji, które umożliwiają merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Wniesienie nadzwyczajnych środków prawnych nie mieści się w zakresie tego pojęcia, a więc nie ma wpływu na bieg terminu do złożenia skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 6 czerwca 2001 r., Ts 7/01, OTK ZU nr 5/B/2001; 25 lipca 2006 r., Ts 143/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 55; 16 maja 2007 r., Ts 105/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 123; 10 października 2006 r., Ts 99/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 119 oraz 13 sierpnia 2010 r., Ts 20/10, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 464). W chwili uzyskania prawomocnego orzeczenia sądowego, a więc orzeczenia, od którego nie przysługują już zwyczajne środki odwoławcze, zostaje spełniony obowiązek wynikający z art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Takie orzeczenie nadaje bowiem – niezbędny w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji – walor ostateczności rozstrzygnięcia, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia swoich wolności lub praw.

Trybunał podkreśla, że ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK w postępowaniu cywilnym jest prawomocny wyrok lub postanowienie. Orzeczenie sądu cywilnego zyskuje zaś walor prawomocności, gdy nie przysługują od niego zwyczajne środki zaskarżenia, tj. odpowiednio apelacja albo zażalenie. Skarga kasacyjna jest natomiast nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Tym samym termin do wniesienia skargi konstytucyjnej rozpoczyna bieg w momencie uzyskania przez skarżącego prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji, a złożenie skargi kasacyjnej jest irrelevantne dla biegu tego terminu.

Trybunał ustalił, że w rozpatrywanej sprawie ostatecznym orzeczeniem – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK – jest prawomocny wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z 20 czerwca 2013 r. i od daty jego doręczenia rozpoczął bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. Jak wskazano w piśmie będącym odpowiedzią na zarządzenie z 30 czerwca 2014 r., wyrok sądu okręgowego doręczono stronie 17 lipca 2013 r. Postanowienie Sądu Najwyższego z 19 lutego 2014 r. nie miało natomiast wpływu na bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. Termin ten upłynął więc 17 października 2013 r., a skargę wniesioną 12 czerwca 2014 r. Trybunał uznaje za spóźnioną.

Okoliczność ta jest samoistną podstawą odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej na podstawie art. 49 w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

Trybunał stwierdza ponadto, że wskazanie postanowienia Sądu Najwyższego z 19 lutego 2014 r. jako ostatecznego orzeczenia w sprawie uniemożliwiło skarżącym spełnienie innej przesłanki określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten pozwala bowiem na objęcie skargą konstytucyjną tylko tych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, które były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Tymczasem Sąd Najwyższy w postanowieniu z 19 lutego 2014 r. nie stosował żadnego z kwestionowanych przez skarżących przepisów ustawy o PSP czy ustawy zmieniającej. Sąd ten oparł swoje orzeczenie wyłącznie na przepisach ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.).



Wyżej wskazane dwie przesłanki odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu zwalniają Trybunał od dalszego jej badania pod względem formalnym.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 49 w zw. z art. 46 ust. 1 ustawy o TK, postanowił jak w sentencji.

## 159

### **POSTANOWIENIE** z dnia 5 marca 2015 r. **Sygn. akt Ts 154/14**

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

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca  
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej M.K. i M.N.,

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

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### **UZASADNIENIE**

1. W skardze konstytucyjnej z 12 czerwca 2014 r. (data nadania) M.K. i M.N. (dalej: skarżący) zakwestionowali zgodność, po pierwsze, art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 239, poz. 1589; dalej: ustawa zmieniająca) – „w części zawierającej stwierdzenie: w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”, która ogranicza prawo strażaka do odpowiedniej rekompensaty za służbę w czasie wolnym od służby jedynie do okresu od 1 lipca 2010 r. – z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 66 ust. 2 Konstytucji; po drugie, art. 35 ust. 9 w zw. z art. 71a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230, ze zm.; dalej: ustawa o PSP) w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2010 r. – w zakresie, w jakim przepisy te wykluczają prawo strażaka do odpowiedniej rekompensaty za służbę w czasie wolnym od służby – z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 66 ust. 2 Konstytucji; po trzecie, art. 97c ust. 1 ustawy o PSP – „w części zawierającej stwierdzenie: stanowi 60% z 1/172 przeciętnego uposażenia, o którym mowa w art. 85 ust. 3, obowiązującego w okresie rozliczeniowym” – z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Skarżący upatrywali naruszenie swoich praw w tym, że w latach 2005-2010 pełnili służbę w Państwowej Straży Pożarnej w wymiarze przekraczającym obowiązującą normę, za co nie otrzymali pełnej rekompensaty w postaci czasu wolnego ani rekompensaty finansowej.

2. Postanowieniem z 13 października 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 49 w zw. z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał uznał, że skarżący błędnie za ostateczne orzeczenie o ich prawach, których dotyczy skarga konstytucyjna, uznali postanowienie Sądu Najwyższego z 19 lutego 2014 r. (sygn. akt I PK 264/13) i nieprawidłowo od daty doręczenia tego postanowienia liczyli termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Tymczasem ostatecznym orzeczeniem o prawach skarżących był prawomocny wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z 20 czerwca 2013 r. (sygn. akt V Pa 36/13, V Pz 5/13) i od daty jego doręczenia rozpoczął bieg termin do złożenia skargi konstytucyjnej.

W konsekwencji Trybunał stwierdził, że skarżący wnieśli skargę po upływie terminu przewidzianego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Trybunał wskazał także, że w postanowieniu z 19 lutego 2014 r. Sąd Najwyższy nie stosował żadnego z kwestionowanych przez skarżących przepisów ustawy o PSP czy ustawy zmieniającej. Sąd ten oparł swoje orzeczenie wyłącznie na przepisach ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.); skarżący uczynili więc przedmiotem skargi przepisy, które nie były podstawą ostatecznego orzeczenia o ich prawach.

3. W zażaleniu na to postanowienie skarżący podnieśli, że dla złożenia skargi konstytucyjnej dotyczącej jednego z możliwych sposobów rozumienia kwestionowanych przepisów niezbędne jest uzyskanie stanowiska Sądu Najwyższego, które pozwoli przyjąć, że przeważa konkretna interpretacja przepisów. Ponadto skarżący zauważyli, że postanowienie Sądu Najwyższego z 19 lutego 2014 r., choć jest rozstrzygnięciem procesowym, to jednak zawiera ocenę i wykładnię kwestionowanych przepisów prawa materialnego. Skarżący wskazali też na „ryzyko konkurencji” pomiędzy postępowaniem kasacyjnym i postępowaniem przed Trybunałem, gdyby jednocześnie wnieśli skargę kasacyjną i skargę konstytucyjną.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

3. Podstawą odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu było wniesienie tego środka prawnego po przekroczeniu trzymiesięcznego terminu przewidzianego w art. 46 ustawy o TK. Zgodnie z przywołanym przepisem bieg terminu rozpoczyna się od dnia, w którym skarżącemu został doręczony prawomocny wyrok w sprawie. Ostatecznym orzeczeniem, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, w ramach procedury cywilnej, jest więc prawomocne rozstrzygnięcie sądu drugiej instancji. Choć od tego rodzaju orzeczenia – zgodnie z dyspozycją art. 398<sup>1</sup> k.p.c. – przysługuje nadzwyczajny środek odwoławczy w postaci skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego, to jednak skorzystanie z tego środka pozostaje bez wpływu na bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. W zaskarżonym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny prawidłowo zatem stwierdził, że termin do złożenia skargi konstytucyjnej rozpoczął bieg od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji. Przekonanie skarżących o konieczności uzyskania w ich sprawie stanowiska Sądu Najwyższego nie ma natomiast podstaw w obowiązujących przepisach prawa (skarżący nie wskazali przepisu, z którego wywodzą swoje stanowisko).

4. Również rozważania dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy postępowaniami toczącymi się przed Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym nie mogą mieć wpływu na treść niniejszego rozstrzygnięcia. Na podstawie art. 20 ustawy o TK oraz art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. może bowiem zawiesić postępowanie zainicjowane wniesieniem skargi konstytucyjnej do czasu zakończenia postępowania przed Sądem Najwyższym.

5. Trybunał podziela także stanowisko zawarte w zaskarżonym postanowieniu, że Sąd Najwyższy w postanowieniu z 19 lutego 2014 r. nie stosował żadnego z kwestionowanych przez skarżących przepisów ustawy o PSP czy ustawy zmieniającej. Sąd Najwyższy dokonał oceny skargi kasacyjnej pod kątem przesłanek przyjęcia jej do rozpoznania, tj. pod kątem wystąpienia oczywistej zasadności i zaistnienia w sprawie istotnego zagadnienia prawnego. Sąd uznał, że skarżący nie wykazali, że któraś z tych okoliczności w ich sprawie wystąpiła. Przedmiotem orzeczenia tego sądu była więc wyłącznie kwestia dopuszczalności skargi kasacyjnej, a nie prawo skarżących do rekompensaty za służbę w czasie wolnym od służby.

6. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, nie uwzględnił zażalenia.

## 160

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 3 listopada 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 176/14****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Miroslaw Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.S. w sprawie zgodności:

- 1) art. 106 § 3 w zw. z art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 145 § 1 pkt 1 lit. c, art. 174 pkt 2, art. 184, art. 185 § 1 oraz art. 193 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 2 oraz art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.) z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 3, art. 84 w zw. z art. 2, art. 9 i art. 21 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 24 czerwca 2014 r. (data nadania) J.S. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 106 § 3 w zw. z art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 145 § 1 pkt 1 lit. c, art. 174 pkt 2, art. 184, art. 185 § 1 oraz art. 193 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.) w zakresie, w jakim uniemożliwia przeprowadzenie przed sądami administracyjnymi innych dowodów niż dowód z dokumentu, z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 2 oraz art. 184 Konstytucji. Ponadto skarżący zakwestionował zgodność art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.; dalej: ustawa o VAT) w zakresie, w jakim pozbawia podatnika, sprzecznie z „zasadą neutralności prawa podatkowego”, prawa do odliczenia podatku naliczonego, gdy „transakcja nie stanowi nadużycia podatkowego i ma inne uzasadnienie niż tylko osiągnięcie korzyści podatkowych”, z powołaniem się na przesłankę, że „wystawione faktury (...) stwierdzają czynności, które nie zostały dokonane”, z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 3, art. 84 w zw. z art. 2, art. 9 i art. 21 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym sprawy. Skarżący prowadzi działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Simbud J.S. w zakresie między innymi robót budowlano-montażowych. W 2008 r. skarżący jako podwykonawca wykonywał roboty na budowie Galerii Fordon w Bydgoszczy. Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy uznał, że skarżący bezpodstawnie odliczył podatek naliczony z faktury VAT numer SP/63/2008 z 15 grudnia 2008 r. opiewającej na kwotę netto 305 898,40 zł, wystawionej przez Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Simbud-Plus P.S., za usługę montażu fasady słupowo-ryglowej w osi D oraz dobudówce ciągów komunikacyjnych w Galerii Fordon. Organ uznał, że czynności wykazane w tej fakturze nie miały odzwierciedlenia w rzeczywistości. W konsekwencji w decyzji z 22 sierpnia 2011 r. (nr UKS0491/W1P4/W2C/42/47/10/181/ 025) Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy określił skarżącemu wysokość nadwyżki podatku naliczonego nad należnym za grudzień 2008 r. do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy w kwocie 15 128,00 zł.

Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy, po rozpatrzeniu odwołania skarżącego, w decyzji z 15 listopada 2001 r. (nr PT 1/4407-81/11) utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Organ drugiej instancji podzielił ocenę, że wspomniana faktura nie dokumentowała rzeczywistej operacji gospodarczej. Wyrokiem z 13 marca 2012 r. (sygn. akt I SA/Bd 48/12) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy oddalił skargę skarżącego na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej, a Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 grudnia 2013 r. (sygn. akt I FSK 881/12) oddalił skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji. Sądy uznały ocenę stanu faktycznego w sprawie za prawidłową i stwierdziły, że faktura z 15 grudnia 2008 r. nie odzwierciedlała rzeczywistego nabycia usługi.

W zarządzeniu sędziego Trybunału z 28 lipca 2014 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków skargi między innymi przez wykazanie, że art. 106 § 3 p.p.s.a. był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia o jego prawach, a także wyjaśnienie, jakie prawa podmiotowe skarżącego wynikające z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 3, art. 84 w zw. z art. 2, art. 9 i art. 21 Konstytucji oraz w jaki sposób zostały naruszone przez art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy o VAT.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi spełniać przesłanki jej dopuszczalności, które zasadniczo zostały określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z przywołanymi regulacjami skarga powinna spełniać wymogi określone dla pisma procesowego, a nadto zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji i wobec którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone, a także uzasadnienie wraz z dokładnym opisem stanu faktycznego. Z wyżej przytoczonych przepisów wynika, że zarzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych zawierających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności.

2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia powyższych wymagań.

3. Pierwszy zarzut skargi dotyczy niekonstytucyjności art. 106 § 3 w zw. z art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 145 § 1 pkt 1 lit. c, art. 174 pkt 2, art. 184, art. 185 § 1 oraz art. 193 p.p.s.a. w zakresie, w jakim uniemożliwia przeprowadzenie przed sądami administracyjnymi dowodów innych niż dowody z dokumentów.

3.1. Artykuł 106 § 3 p.p.s.a. stanowi, że 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. Pozostałe przywołane przepisy p.p.s.a. dotyczą odpowiednio: art. 133 § 1 – wydawania wyroku przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy, art. 134 § 1 – orzekania w granicach sprawy bez związania zarzutami i wnioskami skargi, art. 145 § 1 pkt 1 lit. c – uchylenia przez sąd w wyniku uwzględnienia skargi decyzji lub postanowienia w przypadku stwierdzenia innego naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, art. 174 pkt 2 – możliwości oparcia skargi kasacyjnej na zarzucie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, art. 184 – oddalenia skargi kasacyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny, art. 185 § 1 – uwzględnienia skargi kasacyjnej, art. 193 – odpowiedniego stosowania w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym przepisów postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Zarzut skarżącego odnosi się więc wyłącznie do art. 106 § 3 p.p.s.a. Pozostałe przywołane w skardze konstytucyjnej przepisy nie były przez sądy stosowane w kontekście postępowania dowodowego. Objęcie zarzutem w skardze konstytucyjnej wszystkich przywołanych wyżej przepisów p.p.s.a. w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK należało uznać za niewłaściwe.

3.2. Zdaniem Trybunału skarga konstytucyjna, wbrew warunkowi z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, zawiera żądanie abstrakcyjnej kontroli art. 106 § 3 p.p.s.a., gdyż przepis ten nie był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia o prawach skarżącego. W skardze konstytucyjnej skarżący przyznał, że wniosek o przeprowadzenie dowodu z konfrontacji świadków nie został przez jego pełnomocnika zgłoszony. Trybunał podkreśla, że dla zakwestionowania regulacji prawnej w trybie skargi konstytucyjnej niezbędne jest, by była ona zastosowana w sprawie skarżącego przez organy administracji bądź sądy. Nie ma przy tym znaczenia, czy wniosek o przeprowadzenie dowodu z konfrontacji świadków zostałby uwzględniony; dokonując oceny tego dowodu, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy oraz Naczelny Sąd Administracyjny musiałyby zastosować art. 106 § 3 p.p.s.a. przez uwzględnienie bądź nieuwzględnienie wniosku. Stwierdzenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, na które powołuje się skarżący, że nie zakwestionował on ustaleń faktycznych sądu pierwszej instancji, nie świadczy w ocenie Trybunału o zastosowaniu art. 106 § 3 p.p.s.a. przez ten sąd. Tego rodzaju ogólna konkluzja odnosiła się do całokształtu skargi kasacyjnej oraz okoliczności faktycznych przywołanych w niej w celu

podważenia prawidłowości działania organów podatkowych. Sąd uznał w ten sposób, że fakty przedstawione przez skarżącego nie miały wpływu na wynik sprawy. Sąd nie odnosił się w ten sposób do nowych dowodów, lecz do materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy i jego oceny dokonanej przez organy podatkowe oraz sąd pierwszej instancji.

Trybunał podkreśla, że podmiot domagający się ochrony praw konstytucyjnych nie może przypuszczać czy zakładać, że jego argumenty nie zostaną uwzględnione przez sąd administracyjny. Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony praw i wolności naruszonych w wyniku oparcia ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracyjnego na przepisie niezgodnym z Konstytucją. Dlatego też kontrola abstrakcyjna, dotycząca przepisów, które nie były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia o prawach skarżącego, jest niedopuszczalna w trybie skargi konstytucyjnej. Przedmiotem skargi mogą być tylko przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia, a art. 79 ust. 1 Konstytucji wyklucza kwestionowanie za pomocą skargi konstytucyjnej innych – aniżeli podstawa prawna orzeczenia – przepisów danego aktu normatywnego (zob. postanowienie TK z 19 października 2004 r., SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101). W postępowaniu skargowym niedopuszczalne jest więc badanie przepisów, które nie miały wpływu na sytuację prawną skarżącego.

3.3. W konsekwencji Trybunał na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK postanowił odmówić nadania skardze dalszego biegu w zakresie badania art. 106 § 3 w zw. z art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 145 § 1 pkt 1 lit. c, art. 174 pkt 2, art. 184, art. 185 § 1 oraz art. 193 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 2 oraz art. 184 Konstytucji.

4. Drugi zarzut skargi dotyczył niekonstytucyjności art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy o VAT i również on został sformułowany wadliwie.

4.1. W pierwszej kolejności Trybunał stwierdza, że irrelevantna w postępowaniu przed Trybunałem pozostaje kwestia wadliwości implementacji VI Dyrektywy Rady 77/388/EWG z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoliczona podstawa wymiaru podatku (Dz. Urz. UE L 145 z 13.06.1977, s. 1, ze zm.; dalej: dyrektywa) do polskiego systemu prawnego, której przejawem jest, w ocenie skarżącego, treść art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy o VAT. Artykuł 188 ust. 5 w zw. z art. 79 Konstytucji jednoznacznie wskazuje, że Trybunał, orzekając w sprawie skargi konstytucyjnej, może odnosić się tylko do konstytucyjnych wolności lub praw skarżących, stąd skarga konstytucyjna może dotyczyć zgodności ustawy lub innego aktu normatywnego wyłącznie z Konstytucją. Skarżący oczekuje więc kontroli tego przepisu w zakresie wykraczającym poza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego.

4.2. Skarga zawiera także uchybienia dotyczące wzorców kontroli. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że z brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, iż wzorcami kontroli w sprawie wszczętej na skutek złożenia skargi konstytucyjnej mogą być tylko przepisy wyrażające wolności lub prawa skarżącego (zob. postanowienia pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 oraz 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23). Pogląd na tę kwestię jest utrwalony, a Trybunał Konstytucyjny nie ma podstaw, by go zmieniać.

4.2.1. Skarżący w *petitum* skargi przywołał art. 2 Konstytucji w związku z innymi naruszonymi, w jego ocenie, przepisami Konstytucji, jednak w uzasadnieniu skargi potraktował go jako wzorzec samodzielny, stanowiący źródło zasady praworządności, naruszonej w wyniku wadliwej implementacji dyrektywy. Tymczasem niewłaściwe jest uczynienie z art. 2 Konstytucji samodzielnego wzorca kontroli. Wynikająca z niego zasada demokratycznego państwa prawnego (podobnie jak i inne zasady) nie jest samoistnym źródłem praw podmiotowych, ochrony których skarżący mógłby domagać się w skardze konstytucyjnej. Wyznacza ona jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw oraz korzystania z nich, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. orzeczenia TK z: 10 stycznia 2001 r., Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12 oraz 20 lutego 2008 r., SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22). Ze względu na sposób sformułowania uzasadnienia nie jest możliwe zrekonstruowanie konkretnego konstytucyjnego prawa podmiotowego, które miałyby zostać naruszone.

4.2.2. Skarżący jako wzorzec kontroli przywołał art. 9 Konstytucji. Przepis ten nakłada na Rzeczpospolitą Polską obowiązek przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego. Wprowadza on zasadę ustrojową, która nie jest źródłem praw podmiotowych jednostki. Z tego powodu uczynienie go wzorcem kontroli konstytucyjności w trybie skargi jest błędne.

4.2.3. Wzorzec kontroli określony w art. 32 Konstytucji ma charakter niesamoistny. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 24 października 2001 r., dotyczącym art. 32 Konstytucji: „Uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia«, tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w skardze konstytucyjnej nie nastąpiło w odniesieniu do tego wzorca – konieczne z punktu widzenia ustawy o TK – doprecyzowanie naruszonego prawa podmiotowego przysługującego skarżącemu.

4.2.4. Ponadto wskazany przez skarżącego art. 84 Konstytucji nie wyraża żadnego prawa podmiotowego lub wolności. Z jego treści wynika jedynie powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (zob. postanowienie TK z 9 października 2006 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009 poz. 22). Zarzut ten nie został również uzasadniony.

5. Istota zarzutu skarżącego o niezgodności art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy o VAT z art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 w zw. z art. 21 Konstytucji sprowadza się do tego, że kwestionowany przepis pozbawia go prawa do odliczenia podatku naliczonego w sytuacji, gdy podważona przez organy podatkowe transakcja „nie stanowi nadużycia podatkowego i ma inny cel, niż osiągnięcie korzyści podatkowych”. Tak sformułowany zarzut opiera się na założeniu, że w stanie faktycznym sprawy miała miejsce transakcja, w ramach której skarżący nabył usługi i uiścił za nie zapłatę. Tymczasem organy podatkowe ustaliły, że faktura, którą zakwestionowały, nie dokumentowała rzeczywistego zdarzenia gospodarczego. Innymi słowy stwierdzono, że usługa, której faktura dotyczy, nie została wykonana. Ocenę tę podzieliły sądy obu instancji. W świetle powyższego nieuprawnione jest zarzucanie przez skarżącego, że kwestionowany przepis odbiera mu prawo do odliczenia podatku naliczonego z „transakcji niestanowiącej nadużycia podatkowego”, w stanie faktycznym sprawy nie doszło bowiem do żadnej transakcji. Skarżący w trybie skargi konstytucyjnej próbuje kwestionować ustalenia faktyczne, co nie jest dopuszczalne z uwagi na cel skargi, jakim jest kontrola konstytucyjności prawa. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w prawie polskim skarga konstytucyjna służy podważeniu konstytucyjności podstawy normatywnej orzeczenia organu władzy publicznej orzekającego o prawach podmiotowych skarżącego. Przedmiotem skargi nie mogą być wyroki sądowe czy decyzje administracyjne, gdyż kontrola aktów stosowania prawa nie należy do kognicji Trybunału Konstytucyjnego – organ ten jest bowiem sądem prawa, a nie sądem faktów (zob. np. postanowienia TK z: 26 października 2005 r., SK 11/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 110 oraz 6 lutego 2007 r., P 41/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 15). Zarzut niekonstytucyjności nie może więc polegać na podważaniu ustaleń organów stosujących prawo. Jego treścią powinno być porównanie regulacji kwestionowanej i konstytucyjnej oraz uprawdopodobnienie, że są one niezgodne. Z uwagi na wyżej opisane uchybienie skarga konstytucyjna jest zdaniem Trybunału oczywiście bezzasadna. W konsekwencji, ze względu na treść art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, należało odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

6. W ocenie Trybunału skarżący nie wykazał też sposobu naruszenia jego praw konstytucyjnych przez kwestionowany przepis. Jak stanowi art. 86 ust. 1 ustawy o VAT, w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych, podatnikowi, o którym mowa w art. 15, przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego. Z przepisu tego wynika, że prawo do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony nie jest związane z wystawieniem faktury nieodzwoiercedlającej rzeczywistych zdarzeń gospodarczych, lecz z nabyciem towaru albo usługi. W konsekwencji kwestionowany art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy o VAT uniemożliwia odliczenie podatku naliczonego z faktury dokumentującej czynności, które nie zostały dokonane.

W sytuacji, gdy usługa nie została wykonana, faktura nie rodzi żadnych skutków podatkowych, ani w sferze praw, ani obowiązków. W tym kontekście bez znaczenia pozostaje fakt uiszczenia zapłaty za taką nieistniejącą usługę, czy fakt zapłaty „podatku” przez kontrahenta skarżącego. W tym zakresie działania skarżącego oraz jego kontrahenta pozostawały w sferze ich ryzyka; skoro organy podatkowe ustaliły, że usługa nie została przez podwykonawcę zrealizowana, uiszczanie opłaty z tego tytułu przez skarżącego świadczy wyłącznie o braku należytej staranności w dbaniu o własne interesy gospodarcze. Dlatego też, w ocenie Trybunału, źródłem naruszenia praw skarżącego były jego decyzje gospodarcze, a nie treść art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy o VAT. To zaś, zdaniem Trybunału, nakazuje stwierdzić, że skarżący nie wykazał, by do naruszenia jego praw podmiotowych

doszło z powodu treści zakwestionowanej regulacji. Skarżący nie wykazał tym samym sposobu naruszenia jego praw wynikających z Konstytucji (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji, art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, postanowił jak w sentencji.

## 161

### **POSTANOWIENIE** z dnia 16 marca 2015 r. **Sygn. akt Ts 176/14**

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

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodnicząca  
Leon Kieres – sprawozdawca  
Stanisław Biernat,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej J.S.,

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

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 24 czerwca 2014 r. (data nadania) J.S. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 106 § 3 w zw. z art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 145 § 1 pkt 1 lit. c, art. 174 pkt 2, art. 184, art. 185 § 1 oraz art. 193 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.) w zakresie, w jakim uniemożliwia przeprowadzenie przed sądami administracyjnymi innych dowodów niż dowód z dokumentu, z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 2 oraz art. 184 Konstytucji. Ponadto skarżący zakwestionował zgodność art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.; dalej: ustawa o VAT) w zakresie, w jakim pozbawia podatnika, sprzecznie z „zasadą neutralności prawa podatkowego”, prawa do odliczenia podatku naliczonego, gdy „transakcja nie stanowi nadużycia podatkowego i ma inne uzasadnienie niż tylko osiągnięcie korzyści podatkowych”, z powołaniem się na przesłankę, że „wystawione faktury (...) stwierdzają czynności, które nie zostały dokonane”, z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i ust. 3, art. 84 w zw. z art. 2, art. 9 i art. 21 Konstytucji.

Postanowieniem z 3 listopada 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji, a także na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał uznał, że skarżący wystąpił z żądaniem abstrakcyjnej kontroli art. 106 § 3 p.p.s.a., a pozostałe przepisy tej ustawy zakwestionowane w skardze nie były przez sąd stosowane w jego sprawie w kontekście postępowania dowodowego. Skarga zawierała również uchybienia dotyczące wzorców kontroli, zarzut niekonstytucyjności był oczywiście bezzasadny i skarżący nie wykazał sposobu naruszenia jego praw przez kwestionowany art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy o VAT.

W zażaleniu na to postanowienie skarżący zarzucił Trybunałowi, że bezzasadnie odmówił skardze nadania dalszego biegu. Skarżący podkreślił, że nie żądał abstrakcyjnej kontroli art. 106 § 3 p.p.s.a., gdyż ze względu na brzmienie tego przepisu sąd administracyjny nie mógł przeprowadzić dowodu z konfrontacji świadków, a więc przepis ten znalazł zastosowanie w sprawie. Ponadto skarżący nie zgodził się z oceną, że zarzut

niekonstytucyjności art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy o VAT został sformułowany wadliwie. Skarżący uważa, że wskazał naruszone – jego zdaniem – prawa podmiotowe i sposób ich naruszenia.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

W kwestionowanym postanowieniu Trybunał odmówił nadania skardze dalszego biegu w zakresie zarzutu niezgodności art. 106 § 3 w zw. z art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 145 § 1 pkt 1 lit. c, art. 174 pkt 2, art. 184, art. 185 § 1 oraz art. 193 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 2 oraz art. 184 Konstytucji. Trybunał uznał, że skarżący żąda abstrakcyjnej kontroli art. 106 § 3 p.p.s.a., natomiast pozostałe przywołane w skardze konstytucyjnej przepisy nie były przez sądy stosowane w kontekście postępowania dowodowego.

Skarżący odnosząc się do wyżej opisanej przyczyny odmowy stwierdził, że Naczelny Sąd Administracyjny w postępowaniu sądowym nie mógł przeprowadzić dowodu z konfrontacji świadków właśnie ze względu na treść art. 106 § 3 p.p.s.a., więc przepis ten „pośrednio” znalazł zastosowanie w sprawie. Dlatego też mógł stanowić przedmiot skargi konstytucyjnej.

Z takim stanowiskiem skarżącego nie można się zgodzić. Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji precyzyjnie określa, że skargę konstytucyjną można wnieść w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. W wyroku z 20 grudnia 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekał na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. o prawach skarżącego. Dlatego też przepis ten nie mógł zostać poddany kontroli pod kątem jego zgodności z Konstytucją w trybie skargi konstytucyjnej.

W postanowieniu z 3 listopada 2014 r. Trybunał wywiódł, że zarzut niezgodności art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy o VAT z art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 w zw. z art. 21 Konstytucji jest oczywiście bezzasadny, a ponadto skarżący nie wykazał sposobu naruszenia jego praw przez ten przepis.

Trybunał ustalił, że skarżący w zażaleniu nie kwestionował pierwszej z wyżej opisanych przyczyn odmowy nadania skardze dalszego biegu w zakresie niekonstytucyjności art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy o VAT, tj. oczywistej bezzasadności. Skarżący nie podważył więc oceny, że w trybie skargi konstytucyjnej kwestionował ustalenia faktyczne dokonane w jego sprawie przez organy i sądy, które uznały, iż zakwestionowana w postępowaniu administracyjnym faktura nie dokumentowała rzeczywistego zdarzenia gospodarczego.

Skarżący nie odniósł się też do argumentacji Trybunału dotyczącej niewykazania w skardze sposobu naruszenia jego konstytucyjnych praw przez art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy o VAT. Skarżący ograniczył się w zażaleniu do stwierdzenia, że jego zdaniem wykazał sposób naruszenia tychże praw i powtórzył argumentację ze skargi, a także przytoczył fragmenty wyroków Trybunału. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżone postanowienie w tym zakresie było trafne. Trybunał prawidłowo uznał, że w sytuacji, gdy usługa nie została wykonana, faktura nie rodzi żadnych skutków podatkowych, ani w sferze praw, ani obowiązków. W tym kontekście bez znaczenia pozostaje fakt uiszczenia zapłaty za taką nieistniejącą usługę, czy fakt zapłaty „podatku” przez kontrahenta skarżącego. W tym zakresie działania skarżącego oraz jego kontrahenta pozostawały w sferze ich ryzyka; skoro organy podatkowe ustaliły, że usługa nie została przez podwykonawcę zrealizowana, uiszczanie opłaty z tego tytułu przez skarżącego świadczy wyłącznie o braku należytej staranności w dbaniu o własne interesy gospodarcze. Dlatego też, w ocenie Trybunału, źródłem naruszenia praw skarżącego były jego decyzje gospodarcze, a nie treść art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy o VAT.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, nie uwzględnił zażalenia.



## 162

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 1 października 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 184/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Z.B. w sprawie zgodności: art. 278 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.) oraz przepisów działu IV rozdziału 17 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 7 lipca 2014 r., sporządzonej przez pełnomocnika, Z.B. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją przepisów 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.) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: o.p.). Skarżący zarzucił, że art. 278 p.p.s.a. w zakresie, w jakim „uniemożliwia po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego w sytuacji, w której po tym terminie Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego wydane zostało orzeczenie”, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji. Taki sam wzorzec kontroli skarżący wskazał w kontekście zakwestionowanych unormowań działu IV rozdziału 17 o.p., którym zarzucił brak „przepisu stanowiącego o ograniczeniu w czasie możliwości żądania wznowienia postępowania”.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Skarżący złożył skargę o wznowienie postępowania sądowego zakończonego prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 22 września 2005 r. (sygn. akt I SA/Po 532/03). Jako podstawę prawną wznowienia postępowania skarżący wskazał art. 272 § 1 i 2 p.p.s.a. – powołał się przy tym na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2013 r. (SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80). Skarżący podniósł, że w tym orzeczeniu Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisu, który był podstawą prawną wyroku wydanego przez sąd administracyjny. Złożona przez skarżącego skarga o wznowienie postępowania została odrzucona przez Naczelnego Sąd Administracyjny (postanowienie z 19 marca 2014 r., sygn. akt II FSK 113/14). W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd stwierdził, że skarga podlegała odrzuceniu, ponieważ została ona wniesiona po upływie pięcioletniego terminu określonego w art. 278 p.p.s.a. Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreślił, że termin ten ma charakter materialny, nie podlega przywróceniu i biegnie niezależnie od terminów wniesienia skargi o wznowienie postępowania, przewidzianych w art. 272 § 2 i art. 277 p.p.s.a.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący szczegółowo odniósł się do wyroku z 18 lipca 2013 r., w którym (pkt 2 sentencji) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r., jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Skarżący podkreślił, że sentencja tego wyroku powinna mieć bezpośrednie odzwierciedlenie w sposobie rozstrzygnięcia jego sprawy dotyczącej podatku dochodowego od dochodów za 1996 r. Skarżący nawiązał do wywodów zawartych w uzasadnieniu wyroku Trybunału oraz w judykatach sądów administracyjnych. Rozpatrując dopuszczalność powołania się na powyższy wyrok Trybunału jako na przesłankę wznowienia postępowania na podstawie art. 272 § 2 p.p.s.a., skarżący odwołał się do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 października 2006 r. (sygn. akt I FPS 2/06), w której rozważano zasadność kierowania pytania prawnego w sprawie zgodności

z Konstytucją normy prawnej, której częściowa niekonstytucyjność została już stwierdzona orzeczeniem Trybunału. W kontekście zaskarżonego art. 278 p.p.s.a. skarżący podniósł, że rozumienie tego przepisu zaprezentowane przez Naczelny Sąd Administracyjny godzi w zasady wyrażone w art. 2 Konstytucji, prawo do równego traktowania (art. 32 Konstytucji), a także zasadę równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Ponadto – zdaniem skarżącego – jest ono niezgodne z gwarancjami prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Skarżący zaznaczył jednocześnie, że podjęte w jego sprawie rozstrzygnięcie byłoby odmienne, gdyby nie obowiązywała zaskarżona norma prawna p.p.s.a. Naruszenie art. 2 Konstytucji skarżący upatruje przede wszystkim w niejasności i niejednoznaczności art. 278 p.p.s.a. W związku z tym zwrócił uwagę na trudność w interpretacji ustawowego zwrotu „była pozbawiona możliwości działania”, związaną z ustaleniem, czy obejmuje on również „ogłoszenie wyroku TK orzekającego niekonstytucyjność przepisu (...) po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego”. Skarżący wskazał ponadto na złamanie zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) w odniesieniu do korzystania z prawa do sądu i prawa własności. W końcowej części uzasadnienia skargi skarżący podniósł, że ograniczenia, o którym mowa w art. 278 p.p.s.a., nie przewidują stosowne (dotyczące instytucji wznowienia postępowania) unormowania o.p.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunkiem złożenia skargi konstytucyjnej jest uczynienie jej przedmiotem wyłącznie tego przepisu, który był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego, a który doprowadził do naruszenia wolności lub praw skarżącego w sposób wskazany przez niego w skardze. Innymi słowy, przedmiotem skargi konstytucyjnej, formułowanej w związku z konkretną sprawą skarżącego, może być ten przepis, którego zmiana lub uchycenie – w następstwie korzystnego dla skarżącego orzeczenia Trybunału – doprowadziłyby do sanacji stanu prawnego, który skarżący uznaje za niezgodny z Konstytucją. Trzeba podkreślić, że obowiązek prawidłowego wskazania przedmiotu skargi spoczywa na skarżącym. Tę powinność precyzuje art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie zaś z zasadą wyrażoną w art. 66 ustawy o TK określenie przedmiotu skargi przez skarżącego jest wiążące dla Trybunału, który nie jest władny zmodyfikować go, działając z własnej inicjatywy. Innym obowiązkiem skarżącego, nałożonym na niego przez ustawodawcę, jest wyjaśnienie, w jaki sposób przepisy zakwestionowane w skardze naruszyły konstytucyjne wolności i prawa, które wskazał on jako podstawę wniesionej skargi (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK). Wykonanie tego obowiązku polega na przedstawieniu argumentów, które uprawdopodobnią zarzut merytorycznej niezgodności zaskarżonego przepisu z unormowaniami Konstytucji wyrażającymi prawa podmiotowe skarżącego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w analizowanej sprawie wskazane wyżej przesłanki skargi konstytucyjnej nie zostały spełnione.

W odniesieniu do zakwestionowanych przez skarżącego przepisów o.p. Trybunał stwierdza, że nie spełniają one podstawowej przesłanki warunkującej uczynienie ich przedmiotem skargi konstytucyjnej. Jest nią wydanie, na podstawie przepisów o.p., ostatecznego orzeczenia w sprawie, w związku z którą wniesiona została skarga konstytucyjna. Trzeba jednoznacznie zauważyć, że unormowania o.p. nie były taką podstawą dla postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowego. Samo „porównawcze” (względem art. 278 p.p.s.a.) ich przywołanie przez skarżącego w żadnym razie nie sanuje powyższego braku.

Natomiast w kontekście art. 278 p.p.s.a. należy stwierdzić, co następuje: Skarżący sformułował zarzut niekonstytucyjności tego przepisu w sposób zakresowy. Zakwestionował bowiem konstytucyjność art. 278 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przepis ten wprowadza czasowe ograniczenie możliwości wznowienia postępowania sądowniczo-administracyjnego z powodu wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o niezgodności z Konstytucją ustawy, na podstawie której zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe (art. 272 § 1 i 2 p.p.s.a.). W przekonaniu skarżącego orzeczeniem uzasadniającym żądanie wznowienia postępowania zakończonych wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 22 września 2005 r. miałby być wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2013 r. (SK 18/09).

Zdaniem Trybunału stanowisko skarżącego w tym zakresie jest nieuprawnione. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że w wyżej przywołanym wyroku Trybunału przedmiotem rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności nie było unormowanie będące podstawą orzeczenia w postępowaniu, którego wznowienia domagał się

skarżący. Zgodnie z pkt 2 sentencji wyroku z 18 lipca 2013 r. orzeczenie to wprawdzie dotyczyło art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., jednak w tym jego brzmieniu, które obowiązywało wyłącznie od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r. Tymczasem postępowanie w sprawie zakończonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 22 września 2005 r. dotyczyło kontroli legalności decyzji organu podatkowego w sprawie podatku dochodowego za 1996 r. Zdaniem Trybunału nie ma zatem podstaw do tego, by skutki wyroku z 18 lipca 2013 r., także w kontekście możliwości wzruszania prawomocnych orzeczeń wydanych w zakończonych już postępowaniach, odnosić do spraw rozstrzygniętych na podstawie przepisu obowiązującego w zakresie czasowym nieobjętym tym wyrokiem. Argumentacja skarżącego nawiązująca do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 października 2006 r. nie może być w tym kontekście uwzględniona choćby dlatego, że judykat ten dotyczy innego zagadnienia prawnego (kwestii pytań prawnych kierowanych do Trybunału przez sądy) niż dopuszczalność uruchomienia procedur sanacyjnych, o których mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że złożona przez skarżącego skarga o wznowienie postępowania nie miała podstaw merytorycznych właśnie dlatego, że nie ma orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które spełniałoby przesłankę określoną w art. 272 § 1 p.p.s.a. Z uzasadnienia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 marca 2014 r. wynika, że – z powodu stwierdzenia przekroczenia terminu przewidzianego w art. 278 p.p.s.a. – kwestii tej sąd nie poddał już swojej ocenie. Zdaniem Trybunału w kontekście kwalifikacji dopuszczalności przedmiotu skargi konstytucyjnej istotne znaczenie ma jednak to, że bezpośrednią i podstawową przyczyną niemożności wznowienia przez skarżącego postępowania sądowego zakończonego wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 22 września 2005 r. było nie tyle przekroczenie terminu do skorzystania z tego środka prawnego, ile to, że nie mógł on wskazać wyroku Trybunału, który wykazywałby kwalifikację wymaganą przez art. 272 § 1 p.p.s.a. Innymi słowy, poddanie przez Trybunał ocenie konstytucyjności art. 278 p.p.s.a. nie doprowadziłoby do sanacji stanu prawnego skarżącego w kontekście sprawy, w związku z którą złożył on skargę konstytucyjną. Tym samym w odniesieniu do zaskarżonego art. 278 p.p.s.a. nie został spełniony warunek, o którym była mowa we wstępie uzasadnienia.

W ocenie Trybunału zastrzeżenia musi budzić także określony przez skarżącego konstytucyjny wzorzec kontroli zaskarżonego unormowania p.p.s.a. Zakresowe określenie przedmiotu zaskarżenia, okoliczności sprawy, w związku z którą skarga została sformułowana, a także treść zarzutu wobec art. 278 p.p.s.a., jednoznacznie świadczą o tym, że istotę naruszenia wolności i praw skarżący upatruje w niemożności wznowienia postępowania sądowego. Żądanie takiego wznowienia skarżący łączy (bezpodstawnie – o czym wyżej była już mowa) z orzeczeniem Trybunału o niekonstytucyjności przepisu ustawy, na podstawie którego zostało wydane ostateczne orzeczenie. Nie ulega zatem wątpliwości to, że adekwatnym wzorcem konstytucyjnym w odniesieniu do tak określonego zarzutu jest art. 190 ust. 4 Konstytucji. W tym właśnie przepisie znajduje bezpośrednie zakotwiczenie prawo adresatów niekonstytucyjnych unormowań do uruchomienia procedur sanacyjnych dotyczących indywidualnych – zakończonych już – postępowania administracyjnych i sądownoadministracyjnych. Tymczasem argumentacja skarżącego ani nie uwzględnia treści prawa podmiotowego statuowanego w art. 190 ust. 4 Konstytucji, ani nie odnosi się do konstytucyjnie określonych przesłanek dopuszczalności jego ewentualnego ograniczenia.

Na tej podstawie, Trybunał stwierdza, że zaskarżone przez skarżącego przepisy p.p.s.a. oraz o.p. nie spełniają kwalifikacji wynikającej z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a tym samym nie można ich poddać merytorycznej kontroli w analizowanej sprawie.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 i art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK – odmówił nadania skardze dalszego biegu.

## 163

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 30 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 184/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca  
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 października 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Z.B.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej, sporządzonej przez pełnomocnika, Z.B. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją przepisów 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.) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: o.p.). Skarżący zarzucił, że art. 278 p.p.s.a. w zakresie, w jakim „uniemożliwia po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia wznowienie postępowania sądowo-administracyjnego w sytuacji, w której po tym terminie Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego wydane zostało orzeczenie”, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji. Taki sam wzorzec kontroli skarżący wskazał w kontekście zakwestionowanych unormowań działu IV rozdziału 17 o.p., wobec których sformułował zarzut o braku „przepisu stanowiącego o ograniczeniu w czasie możliwości żądania wznowienia postępowania”.

Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu postanowieniem z 1 października 2014 r. W jego uzasadnieniu Trybunał stwierdził, że zakwestionowane przez skarżącego przepisy o.p. nie były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie, w związku z którą skarżący wniósł skargę konstytucyjną. Takim orzeczeniem było postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 marca 2014 r. (sygn. akt II FSK/113/14) o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowego zakończonego prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 22 września 2005 r. (sygn. akt I SA/Po 532/03). W kontekście art. 278 p.p.s.a. Trybunał stwierdził, że bezpośrednią i decydującą przyczyną tego, że skarżący nie mógł skorzystać z możliwości wznowienia postępowania nie był upływ terminu, o którym mowa w zaskarżonym przepisie p.p.s.a., lecz brak stosownego orzeczenia Trybunału, które uprawniałoby skarżącego do żądania takiego wznowienia. Wskazywany przez skarżącego wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2013 r. (SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80) stwierdzał bowiem niezgodność z Konstytucją przepisu ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.) w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r. Tymczasem postępowanie zakończone wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu dotyczyło legalności decyzji organu podatkowego w sprawie podatku dochodowego za 1996 r. Tym samym, w ocenie Trybunału nie było formalnych podstaw do odniesienia skutków tego wyroku (także w sferze wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądowych) do sprawy rozstrzygniętej na podstawie przepisu obowiązującego w zakresie czasowym nieobjętym orzeczeniem Trybunału. W konkluzji tej części uzasadnienia Trybunał stwierdził, że poddanie kontroli art. 278 p.p.s.a. nie doprowadziłoby do sanacji stanu prawnego skarżącego w kontekście sprawy, w związku z którą złożył on skargę konstytucyjną. Trybunał wytknął również skarżącemu, że wskazany przez niego wzorzec kontroli kwestionowanego przepisu p.p.s.a. nie jest w pełni adekwatny, ponieważ nie uwzględnia art. 190 ust. 4 Konstytucji.

W zażaleniu na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu skarżący zarzucił Trybunałowi, że błędnie przyjął, jakoby przedmiotem skargi były również przepisy o.p. Zdaniem skarżącego ich przywołanie miało charakter jedynie porównawczy wobec art. 278 p.p.s.a. Skarżący stwierdził ponadto, że Trybunał nietrafnie

zinterpretował przesłanki, na których Naczelny Sąd Administracyjny oparł negatywne rozstrzygnięcie dotyczące skargi o wznowienie postępowania zakończonego wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. W przekonaniu skarżącego podstawowym powodem tego był upływ terminu, o którym mowa w art. 278 p.p.s.a., nie zaś – przyjęty w zaskarżonym postanowieniu – brak orzeczenia Trybunału stwierdzającego niezgodność z Konstytucją stosownych unormowań u.p.d.o.f. Skarżący powtórnie przytoczył argumenty dotyczące zasadności szerokiego ujęcia skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2013 r. – podkreślił tożsamość brzmienia kontrolowanych wówczas przepisów u.p.d.o.f. z unormowaniami obowiązującymi w zakresie czasowym nieobjętym tym judykatem. W związku z tym w zażaleniu skarżący sformułował zarzut, jakoby Trybunał w niedozwolony sposób antycypował wynik postępowania przed niezawisłym sądem administracyjnym. Skarżący wytknął również Trybunałowi, że błędnie uznał za zgodne z Konstytucją przepisy u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym w latach 1992-1997, mimo tego, że ich treść była tożsama z unormowaniem poddanym kontroli w wyroku o sygn. SK 18/09. Odwoławszy się do uzasadnienia uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 października 2006 r. (sygn. akt I FPS 2/06), skarżący podkreślił, że wyrażona tam konkluzja o dopuszczalności odmowy zastosowania przez sąd oczywiście niekonstytucyjnej normy prawnej również przemawia za szerokim ujęciem skutków wskazanego wyżej wyroku Trybunału w sprawie o sygn. SK 18/09. W swoim zażaleniu skarżący wyjaśnił również, dlaczego w skardze przy określaniu wzorca kontroli art. 278 p.p.s.a. pominął art. 190 ust. 4 Konstytucji. Jego zdaniem przepis ten nie spełnia wymagań stawianych podstawom kontroli w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Ma o tym decydować, zawarte w treści art. 190 ust. 4 Konstytucji, odesłanie do ustawowego określenia zasad i trybu uruchomienia procedur sanacyjnych wymienionych w tym przepisie. Z tego względu kwestia (nie)dopuszczalności wznowienia postępowania powinna być oceniana – zdaniem skarżącego – w świetle konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1), nie zaś przepisu Konstytucji dotyczącego skutków wyroku Trybunału w sferze stosowania prawa.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zaskarżone postanowienie Trybunału o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, zaś zarzuty zawarte w zażaleniu skarżącego nie mogą być uwzględnione.

Zarówno z treści zaskarżonego przepisu (art. 278 p.p.s.a.), jak i z treści podjętego na jego podstawie ostatecznego orzeczenia (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 marca 2014 r.), jednoznacznie wynika, że istota zarzutów skarżącego dotyczy niemożności skorzystania z prawa do wznowienia postępowania w związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia stwierdzającego niezgodność z Konstytucją przepisu u.p.d.o.f. Nie ulega zatem wątpliwości to, że w pełni adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonego przepisu p.p.s.a., wobec tak sformułowanych zarzutów skargi, powinien być art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Trybunał podkreśla zatem, że nieuzasadnione są wątpliwości i zastrzeżenia skarżącego co do dopuszczalności potraktowania tego przepisu Konstytucji i wyrażonego w nim prawa podmiotowego do uruchomienia stosownej procedury sanacyjnej (po wyroku Trybunału stwierdzającym niekonstytucyjność lub nielegalność aktu normatywnego) za wzorzec kontroli w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym prawo to ma swoją samodzielną podstawę właśnie w art. 190 ust. 4 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 2 marca 2004 r., SK 53/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 16; 27 października 2004 r., SK 1/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 59 i 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29). Z prawem do wznowienia postępowania w związku z negatywnym orzeczeniem Trybunału ściśle wiąże się niewątpliwie również art. 45 ust. 1 Konstytucji, przesądzający o elementach konstrukcyjnych prawa do sądu. Inicjowana przez uprawniony podmiot „sanacja niekonstytucyjności”, mająca za przedmiot orzeczenie sądowe, jest bez wątpienia jednym z aspektów konstytucyjnego prawa do sądu. Jeżeli bowiem rozstrzygnięcie sądowe w indywidualnej sprawie oparto na przepisie uznanym następnie za niekonstytucyjny, to w ramach sanacji niekonstytucyjności uprawnionemu przysługuje prawo do wszczęcia procedury rewizji tego rozstrzygnięcia, prawo do rzetelnego ukształtowania procedury tej rewizji oraz prawo uzyskania w rozsądnym czasie rozstrzygnięcia uwzględniającego pryncypia konstytucyjne (zob. np. wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., SK 5/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50).

W ocenie Trybunału wskazanie art. 190 ust. 4 Konstytucji jako wzorca kontroli przepisów regulujących zasady i tryb wznowienia postępowania jest więc nie tylko dopuszczalne, ale wręcz konieczne ze względu na ścisły merytoryczny związek tego unormowania z przepisami, które w takim kontekście są poddawane ocenie konstytucyjności.

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że w przypadku analizowanej skargi konstytucyjnej niewskazanie przez skarżącego art. 190 ust. 4 Konstytucji jako jej podstawy nie było bynajmniej przesłanką przesądzającą o konieczności odmowy nadania tej skardze dalszego biegu. Zasadniczym mankamentem skargi, co w pełni zasadnie wytknął Trybunał w zaskarżonym postanowieniu, było bowiem niewskazanie w niej orzeczenia, które

legitymowałoby skarżącego do żądania wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego. W kontekście sprawy skarżącego, zakończonej prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, takim orzeczeniem nie był bowiem wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2013 r. (SK 18/09). Przedmiotem kontroli Trybunału, a w konsekwencji także przedmiotem stwierdzenia niezgodności z Konstytucją, był w tym orzeczeniu przepis u.p.d.o.f. obowiązujący w innym zakresie czasowym, niż ten, na podstawie którego wobec skarżącego wydana została decyzja podatkowa, zakwestionowana następnie przed sądem administracyjnym. Wbrew twierdzeniom skarżącego w kontekście prawa do wznowienia postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji) nie jest dopuszczalne „samodzielne” rozszerzenie skutków wyroku wydanego przez Trybunał na inne – niż wskazany w sentencji tego orzeczenia – zakresy (czasowy i/lub podmiotowy) zastosowania przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją. Warto przy tym zwrócić uwagę na to, że przeciwko stanowisku skarżącego w sprawie „zasięgu oddziaływania skutków” wyroku TK z 18 lipca 2013 r. przemawia chociażby okoliczność wydania kolejnego rozstrzygnięcia (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 lipca 2014 r., P 49/13, OTK ZU z 2014 r. nr 7/A, poz. 79), w którym za niezgodne z Konstytucją Trybunał uznał kwestionowane rozwiązanie normatywne u.p.d.o.f., tym razem w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. Zgodnie z takim rozumowaniem skarżącego wydanie wyżej przywołanego orzeczenia musiałoby być uznane za zbędne.

Należy podkreślić, że – w kontekście dopuszczalności wznowienia postępowania na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji – wymóg legitymowania się wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego spełniającym przesłanki określone w tym przepisie ma znaczenie pierwszorzędne i decydujące. W razie braku takiego orzeczenia irrelevantne stają się bowiem ustawowe wymogi dotyczące zasad i trybu skorzystania z uruchomienia stosownej procedury sanacyjnej. I właśnie w tym kontekście wyraził swoje stanowisko Trybunał w zaskarżonym postanowieniu, w którym wskazał, że skarżący nie mógł doprowadzić do sanacji zarzucanego stanu niekonstytucyjności. Taka konkluzja Trybunału nie miała jednak nic wspólnego z – podniesioną w zażaleniu – „antycypacją wyniku procedowania niezależnego sądu administracyjnego”.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Trybunał stwierdził, że w zaskarżonym postanowieniu słusznie wykazał brak niezbędnego związku między treścią zarzutu sformułowanego wobec zaskarżonego przepisu p.p.s.a., a przyczyną niemożności skorzystania przez skarżącego z prawa przewidzianego w art. 190 ust. 4 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Poza zakresem rozważań Trybunał pozostawił natomiast – skądinąd sporną w orzecznictwie i doktrynie prawa konstytucyjnego – kwestię dopuszczalności dokonywania przez sądy samodzielnej (incydentalnej) kontroli konstytucyjności ustaw, której efektem miałyby być odmowa stosowania ustaw uznanych w tym trybie za niekonstytucyjne. Odniesienie się do powyższego zagadnienia nie miało znaczenia dla – wyżej wyjaśnionej – zasadniczej przesłanki odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Ze względu na powyższe okoliczności należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zasadnie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 164

### **POSTANOWIENIE** z dnia 3 listopada 2014 r. **Sygn. akt Ts 192/14**

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

Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Przedsiębiorstwa Komunikacyjno-Spedycyjnego TYCHY Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

- 1) art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.);
- 2) § 12 ust. 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 490);

3) § 13 ust. 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461) z:

art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i w zw. z art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

4) art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zw. z art. 117 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.);

5) art. 48 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643) z:

art. 32 w zw. z art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 18 lipca 2014 r., sporządzonej przez pełnomocnika z urzędu, Przedsiębiorstwo Komunikacyjno-Spedycyjne TYCHY Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.), rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 490; dalej: rozporządzenie I) oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461, dalej: rozporządzenie II). Skarżąca sformułowała swoje zarzuty następująco. Zarzuciła, że art. 48 ust. 1 ustawy o TK w zakresie, „w jakim ogranicza powszechność możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej, poprzez wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego”, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 79 ust. 1 Konstytucji. Taki sam zarzut niekonstytucyjności skarżąca postawiła co do § 12 ust. 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia I oraz § 13 ust. 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia II, w zakresie, „w jakim ustanawiają [one] stawkę minimalną za sporządzenie i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz za stawiennictwo na rozprawie – 240 zł; oraz za sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej oraz za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi – 120 zł, przez co ograniczają skarżącemu możliwość wniesienia skargi”. Niezależnie od tego skarżąca sformułowała zarzut niekonstytucyjności art. 48 ust. 1 ustawy o TK w zw. z art. 117 § 3 k.p.c. w zakresie, „w jakim różnicują [one] pozycję procesową podmiotów prawa ze względu na posiadany status osoby prawnej albo osoby fizycznej, poprzez użycie zwrotu »jeżeli wykaże«”, a także zarzut niekonstytucyjności art. 48 ust. 1 zdanie drugie ustawy o TK w zakresie, „w jakim różnicuje [on] pozycję procesową podmiotów prawa, ze względu na wykonywany zawód, posiadany tytuł lub stopień naukowy”. Z tego powodu – zdaniem skarżącej – przepisy powyższe są niezgodne z art. 32 w zw. z art. 2 Konstytucji. Skarżąca podkreśliła jednocześnie, że „art. 117 § 3 k.p.c. stanowił główną podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, natomiast pozostałe przepisy stanowiły podstawę całego postępowania w sprawie, gdyż wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu został złożony przez [skarżącą] właśnie z uwagi na ich treść”.

Skarga konstytucyjna skarżącej została wniesiona w związku z następującą sprawą. Skarżąca wystąpiła z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej. Sąd Rejonowy w Tychach – IX Wydział Cywilny oddalił wniosek (postanowienie z 23 października 2012 r., sygn. akt IX Co 1696/12). Z kolei Sąd Okręgowy w Katowicach – III Wydział Cywilny Odwoławczy oddalił zażalenie, które skarżąca złożyła na powyższe orzeczenie (postanowienie z 18 stycznia 2013 r., sygn. akt III Cz 1224/12). W związku z tym skarżąca wystąpiła z drugim wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Wniosek ten ponownie został oddalony przez Sąd Rejonowy w Tychach – IX Wydział Cywilny (postanowienie z 9 maja 2013 r., sygn. akt IX Co 205/13), podobnie jak zażalenie na to orzeczenie, które zostało znów oddalone przez Sąd Okręgowy w Katowicach – III Wydział Cywilny Odwoławczy (postanowienie z 4 września 2013 r., sygn. akt III Cz 797/13). Skarżąca złożyła kolejny, trzeci już, wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej, tym razem w związku z wyżej wskazanym postanowieniem sądu z 4 września 2013 r. Sąd Rejonowy w Tychach – IX Wydział Cywilny, postanowieniem z 6 maja 2014 r. (sygn. akt IX Co 2773/13),

ustanowił dla skarżącej pełnomocnika z urzędu, wyznaczonego następnie decyzją Dziekana Okręgowej Izby Radców Prawnych w Katowicach.

Skarżąca uzasadniła zarzuty wobec zaskarżonych przepisów następująco. Niezgodności z konstytucyjnym prawem do sądu i prawem do skorzystania ze skargi konstytucyjnej skarżąca upatruje w ustanowieniu przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Trybunałem. Jej zdaniem odesłanie zawarte w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a dotyczące określenia „zasad”, nie może być „sprzeczne z materią już uregulowaną w sposób jednoznaczny w przepisach ustawy zasadniczej (...). Zasada powszechności możliwości wniesienia skargi wynika wprost z przepisu zawierającego delegację, zatem jej ograniczenie należy traktować jako przekroczenie granic delegacji ustawowej przez ustawodawcę”. W dalszej części uzasadnienia skarżąca odniosła się do unormowań rozporządzenia I oraz rozporządzenia II, określających minimalne stawki wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych za sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej. W przekonaniu skarżącej przepisy te są podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w jej sprawie, gdyż właśnie ze względu na ich treść nie mogła ona uzyskać pomocy prawnej od fachowego pełnomocnika z wyboru i była zmuszona wnieść o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Skarżąca zasugerowała przy tym, że poziom obowiązujących stawek nie gwarantuje najwyższej staranności w sporządzaniu skarg. Wynagrodzenie pełnomocnika jedynie w ułamkowej części pokrywa koszty pracy nad skargą, jej wniesienia oraz stawienia się na rozprawie. Ponadto skarżąca uznała za niezgodne z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji odmienne traktowanie pozycji procesowej podmiotów prawa w zależności od posiadanego przez nie statusu osoby fizycznej lub prawnej. Uzasadnienie tego zarzutu skarżąca ponownie oparła na przedstawieniu okoliczności bezskutecznego poszukiwania pełnomocnika z wyboru, który sporządziłby skargę konstytucyjną, co zmusiło ją do zwrócenia się do sądu powszechnego o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Zdaniem skarżącej odmowa ustanowienia takiego pełnomocnika przez sąd, oparta na zaskarżonym art. 117 § 3 k.p.c., świadczy o dyskryminowaniu przez ustawodawcę całej kategorii osób prawnych wobec osób fizycznych. Ponadto skarżąca postawiła w skardze zarzut, jakoby art. 48 ust. 1 ustawy o TK uprzywilejowywał osoby fizyczne wykonujące zawód sędziego czy notariusza oraz osoby mające tytuł naukowy profesora lub doktora habilitowanego nauk prawnych, co prowadzi do naruszenia zasady równości.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi konstytucyjnej może być przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Ze względu na tak określony przedmiot skargi skarżący powinien sformułować zarzut niezgodności z unormowaniami Konstytucji statuującymi przysługujące mu prawa podmiotowe, wskazując sposób naruszenia tych praw przez zaskarżony przepis (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK). Wskazanie sposobu naruszenia nie może przy tym ograniczać się jedynie do numerycznego przywołania przepisów Konstytucji, z których skarżący wywodzi swoje prawa podmiotowe, ale musi polegać na podaniu szczegółowych argumentów uprawdopodobniających zarzut merytorycznej niezgodności przepisów będących przedmiotem skargi z unormowaniami Konstytucji statuującymi konkretne wolności i prawa skarżącego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w analizowanej sprawie wyżej wskazane przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie zostały spełnione.

Wątpliwości Trybunału nie budzi to, że w sprawie, w związku z którą skarżąca wniosła skargę konstytucyjną, zarzuty niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów zostały połączone z orzeczeniem sądu odmawiającym skarżącej przyznania pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi. Zasadniczą kwestią jest zatem ustalenie, czy zakwestionowane w skardze przepisy można uznać za podstawę prawną tego orzeczenia. Tylko wówczas bowiem dopuszczalna jest ich merytoryczna kontrola w postępowaniu inicjowanym wniesieniem analizowanej skargi.

Zdaniem Trybunału w odniesieniu do art. 46 ust. 1 ustawy o TK, jak również w odniesieniu do unormowań zawartych w rozporządzeniu I i rozporządzeniu II, tego rodzaju zależność nie występuje. Przyznała to w istocie sama skarżąca, która w uzasadnieniu skargi stwierdziła, że podstawą prawną postanowień sądowych był art. 117 § 3 k.p.c., natomiast pozostałe przepisy stanowiły jedynie „podstawę całego postępowania w sprawie”. Taka zależność między kwestionowanymi unormowaniami a orzeczeniem, które w sprawie skarżącej ma spełniać wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jest jednak niewystarczająca, by unormowania te można było poddać merytorycznej kontroli. Żądanie skarżącej, by Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 46 ust. 1 ustawy o TK, § 12 ust. 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia I oraz § 13 ust. 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia II, jest więc w istocie próbą zainicjowania tzw. abstrakcyjnej kontroli tych przepisów (a więc bez uprzedniego ich zastosowania w sprawie), niedopuszczalnej w ramach postępowania inicjowanego za pomocą skargi konstytucyjnej.



W odniesieniu natomiast do zarzutu dotyczącego art. 117 § 3 k.p.c. Trybunał stwierdza, że skarżąca nieprawidłowo wskazała konstytucyjny wzorzec kontroli tego przepisu. Skarżąca oparła podstawę skargi na zasadach wynikających z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, nie sprecyzowała jednak, który element normatywny zespołu zasad – demokracji, państwa prawa, sprawiedliwości społecznej – wyrażonych w drugim z przywołanych przepisów Konstytucji, miałby być układem odniesienia dla kontroli kwestionowanego unormowania k.p.c. W tym zakresie skarżąca nie bierze pod uwagę stanowiska, utrwalonego już w orzecznictwie Trybunału w sprawach skarg konstytucyjnych. Zgodnie z nim ogólne zasady ustrojowe, w tym zasada równości, nie mogą być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej, jeżeli osoba składająca skargę nie sprecyzuje, w zakresie jakich konkretnych wolności lub praw, mających podstawę w odrębnych przepisach Konstytucji, zasady te zostały naruszone lub ograniczone (zob. zwłaszcza postanowienia pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 oraz 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W odniesieniu do zakwestionowanego przepisu k.p.c. skarżąca tego nie doprecyzowała.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 i art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK – odmówił nadania skardze dalszego biegu.

## 165

### **POSTANOWIENIE** z dnia 16 marca 2015 r. **Sygn. akt Ts 192/14**

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

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca  
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Przedsiębiorstwa Komunikacyjno-Spedycyjnego TYCHY Sp. z o.o.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej, sporządzonej przez pełnomocnika z urzędu, Przedsiębiorstwo Komunikacyjno-Spedycyjne TYCHY Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.), rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 490; dalej: rozporządzenie I) oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461; dalej: rozporządzenie II). Skarżąca sformułowała swoje zarzuty następująco. Zarzuciła, że art. 48 ust. 1 ustawy o TK w zakresie, „w jakim ogranicza powszechność możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej, poprzez wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego”, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 79 ust. 1 Konstytucji. Taki sam zarzut niekonstytucyjności skarżąca postawiła § 12 ust. 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia I oraz § 13 ust. 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia II w zakresie, „w jakim [przepisy te] ustanawiają stawkę minimalną za sporządzenie i wniesienia

skargi konstytucyjnej oraz za stawiennictwo na rozprawie – 240 zł; oraz za sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej oraz za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi – 120 zł, przez co ograniczając skarżącemu możliwość wniesienia skargi”. Niezależnie od tego skarżąca sformułowała zarzut niekonstytucyjności art. 48 ust. 1 ustawy o TK w zw. z art. 117 § 3 k.p.c. w zakresie, „w jakim [powyższe przepisy] różnicują pozycję procesową podmiotów prawa ze względu na posiadany status osoby prawnej albo osoby fizycznej, poprzez użycie zwrotu »jeżeli wykaże«, a także zarzut niekonstytucyjności art. 48 ust. 1 zdanie drugie ustawy o TK w zakresie, „w jakim [przepis ten] różnicuje pozycję procesową podmiotów prawa, ze względu na wykonywany zawód, posiadany tytuł lub stopień naukowy”. Z tego powodu – zdaniem skarżącej – powyższe przepisy są niezgodne z art. 32 w zw. z art. 2 Konstytucji. Skarżąca podkreśliła jednocześnie, że „art. 117 § 3 k.p.c. stanowił główną podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, natomiast pozostałe przepisy stanowiły podstawę całego postępowania w sprawie, gdyż wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu został złożony przez [skarżącą] właśnie z uwagi na ich treść”.

Postanowieniem z 3 listopada 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stwierdził, że zarówno zakwestionowany w skardze art. 48 ust. 1 ustawy o TK, jak i przepisy rozporządzenia I i rozporządzenia II nie były podstawą rozstrzygnięcia, z którego wydaniem skarżąca połączyła zarzuty ich niekonstytucyjności. Takim orzeczeniem w sprawie skarżącej było postanowienie sądu odmawiające przyznania jej pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej. Z kolei w odniesieniu do zarzutu dotyczącego art. 117 § 3 k.p.c. Trybunał stwierdził, że skarżąca nieprawidłowo określiła konstytucyjny wzorzec kontroli tego przepisu. Skarżąca oparła bowiem podstawę skargi wyłącznie na treści zasad, które – zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału – nie mogą być samodzielnym wzorcem kontroli przepisów kwestionowanych w tym trybie postępowania.

W zażaleniu na postanowienie Trybunału skarżąca podniosła, że wydanie tego orzeczenia nie zostało poprzedzone wezwaniem jej do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej. Wymóg takiego uzupełnienia jest zaś – zdaniem skarżącej – istotnym elementem prawa do sądu. Ponadto skarżąca podważyła założenie, że postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu nie jest rozstrzygnięciem merytorycznym. Na poparcie swojego stanowiska skarżąca przytoczyła wiele argumentów wskazujących na taki właśnie walor tego orzeczenia. W dalszej części zażalenia skarżąca – zastrzegając, że nie rozszerza w ten sposób przedmiotu skargi – wskazała na art. 36 ust. 3 ustawy o TK oraz na § 16 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720; dalej: regulamin TK). Zarzuciła, że unormowania te są niezgodne z art. 190 ust. 5, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 79 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Skarżąca podkreśliła także celowość interpretacji art. 79 ust. 1 Konstytucji pozwalającej na objęcie przedmiotem skargi nie tylko przypadków, w których sąd „użył w ostatecznym rozstrzygnięciu określonej normy prawnej, ale także sytuacji, gdy samo istnienie określonej normy miało wpływ na wynik postępowania”. Odwoławszy się do wybranych judykatów Trybunału, skarżąca sformułowała tezę o prawie do wniesienia skargi konstytucyjnej także wtedy, gdy „strona w ogóle nie uzyskała prawomocnego orzeczenia sądu z uwagi na fakt, iż w określonej sprawie *droga sądowa* nie istnieje”. Następnie skarżąca podkreśliła zasadność traktowania Trybunału jako sądu w rozumieniu Konstytucji, ze wszystkimi następstwami takiej kwalifikacji, także w odniesieniu do postępowania prowadzonego przed tym organem. Wśród nich znajduje się również wymóg orzekania we właściwym składzie. Zdaniem skarżącej wydanie orzeczenia w składzie jednoosobowym, gdy „wniosek jest oczywiście bezzasadny”, uniemożliwia dostęp do zagwarantowanego przez Konstytucję prawa do skargi konstytucyjnej, a to oznacza złamanie zakazu wyrażonego w art. 77 ust. 2 Konstytucji. Zarzut ten skarżąca połączyła z zasadą wyrażoną w art. 190 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którą orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów. W końcowej części zażalenia skarżąca odniosła się również do ustawowej przesłanki oczywistej bezzasadności jako przyczyny odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zaskarżone postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej jest prawidłowe, natomiast zarzuty przedstawione w zażaleniu skarżącej nie mogą być uwzględnione.

Na wstępie trzeba podkreślić, że przedmiotem analizowanej skargi konstytucyjnej były: art. 48 ust. 1 ustawy o TK, art. 117 § 3 k.p.c. oraz unormowania rozporządzenia I i rozporządzenia II dotyczące określenia stawki minimalnej za sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej. W odniesieniu do dwóch pierwszych z wyżej wymienionych przepisów przyczyną odmowy nadania skardze dalszego biegu było oparcie jej podstawy na zasadach, które – zgodnie z ustaloną linią orzeczniczą Trybunału – nie mogą być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi. Natomiast w odniesieniu do przepisów zaskarżonych rozporządzeń

Trybunał stwierdził, że nie były one podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, z którego wydaniem skarżąca połączyła zarzuty zawarte w skardze.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że zarzuty postawione w zażaleniu nie dotyczą przesłanek, na których opierało się zaskarżone postanowienie Trybunału. Zamiast tego skarżąca skoncentrowała się na podważeniu konstytucyjności unormowań, na podstawie których zostało wydane to postanowienie. Tak trzeba bowiem ocenić zarzut sformułowany wobec art. 36 ust. 3 ustawy o TK czy wobec § 16 regulaminu TK. Uregulowania te nie były przedmiotem wniesionej skargi, tym samym więc w zażaleniu skarżąca – wbrew poczynionemu zastrzeżeniu – zmodyfikowała przedmiot zaskarżenia. Tego rodzaju zabieg nie jest dopuszczalny na etapie rozpoznawania zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu. Podobny mankament ma argumentacja skarżącej dotycząca niewłaściwego składu, w jakim Trybunał wydał zaskarżone postanowienie. Już tylko na marginesie należy zauważyć, że opiera się ona na błędnym rozumieniu zakresu zastosowania zasady wyrażonej w art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Trybunał nie podziela również stanowiska skarżącej dotyczącego dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej na przepis niebędący podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie, w związku z którą skarga została wniesiona. W świetle wymogów określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji nie ulega bowiem wątpliwości to, że przedmiotem skargi nie może być przepis, którego związek ze sprawą i wydanym w jej toku orzeczeniem ma charakter jedynie pośredni. Niezbędnej zależności, polegającej na wydaniu na podstawie zaskarżonego przepisu ostatecznego orzeczenia, nie wykazuje bowiem unormowanie, którego – jak to ujęła skarżąca – „istnienie (...) miało wpływ na wynik postępowania”. Tak też należało ocenić związek między orzeczeniami sądów powszechnych oddalającymi wnioski skarżącej o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej a przepisami rozporządzenia I i rozporządzenia II dotyczącymi określenia stawki minimalnej za sporządzenie i wniesienie skargi. Warto przy tej okazji zauważyć, że bezzasadny jest argument skarżącej, jakoby wymóg wskazania ostatecznego orzeczenia nie był aktualny w sprawie, w której „droga sądowa nie istnieje”. Należy podkreślić, że także w takiej sytuacji wnoszący skargę konstytucyjną zobligowany jest do wskazania orzeczenia, które narusza tego rodzaju zakaz konstytucyjny.

Trybunał nie podziela również zastrzeżeń skarżącej dotyczących niewezwania jej – w trybie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 2 i 3 ustawy o TK – do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej. Zastrzeżenia te nie uwzględniają bowiem odmienności sytuacji, w której wniesiona skarga nie zawiera argumentów spełniających wymóg przewidziany w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, od sytuacji, w której argumenty takie są przedstawione, jednak w ocenie Trybunału okazują się nieadekwatne do zaskarżonego przepisu oraz wydanego na jego podstawie ostatecznego orzeczenia. Zdaniem Trybunału tylko bowiem w tym pierwszym przypadku aktualizuje się ustawowa kompetencja Trybunału do wezwania skarżącego do uzupełnienia braku formalnego skargi konstytucyjnej, ze skutkami określonymi w art. 36 ust. 3 ustawy o TK.

Trybunał nie jest władny również odnieść się do zastrzeżeń skarżącej dotyczących przesłanki oczywistej bezzasadności jako przyczyny odmowy nadania skardze dalszego biegu. Uwagi skarżącej w tym zakresie mają bowiem charakter wyłącznie abstrakcyjny, skoro – wyrażający tę przesłankę art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK – nie był podstawą prawną orzeczenia, w związku z którym skarżąca wniosła skargę.

Z powyższych względów należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zasadnie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 166

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 7 kwietnia 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 193/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J. i M. B. w sprawie zgodności: art. 172 w zw. z art. 176 § 1 w zw. z art. 292 i art. 352 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.) z art. 2 w zw. z art. 20 w zw. z art. 21 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 32 i w zw. z art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 18 lipca 2014 r. J. i M. B. (dalej: skarżący) wystąpili o zbadanie zgodności art. 172 w zw. z art. 176 § 1 w zw. z art. 292 i art. 352 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.) z art. 2 w zw. z art. 20 w zw. z art. 21 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 32 i w zw. z art. 64 Konstytucji. Wymienione przepisy k.c. skarżący zakwestionowali w zakresie, w jakim utrwalone orzecznictwo przyjmuje, że wykonywanie uprawnień przez przedsiębiorców korzystających z urzędzeń przesyłowych zgodnie z treścią decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej: u.z.t.w.n.) jest posiadaniem odpowiadającym treści służebności przesyłu, prowadzącym do jej zasiedzenia.

Skargę sformułowano na podstawie następującego stanu faktycznego sprawy. Skarżący złożyli wniosek o ustanowienie na rzecz uczestnika (PGE Dystrybucja S.A.) służebności przesyłu linii energetycznej wysokiego napięcia; zasądzenie solidarnie na rzecz wnioskodawców 150 000 zł (wraz z odsetkami od dnia złożenia wniosku) tytułem obniżenia wartości nieruchomości wskutek ustanowienia służebności przesyłu; a także zasądzenie wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu w wysokości 2500 zł miesięcznie. Postanowieniem z 28 listopada 2013 r. Sąd Rejonowy w Białymstoku – Wydział II Cywilny (sygn. akt II Ns 1397/12) oddalił wniosek skarżących. Sąd uznał, że uczestnik wykonywał władztwo właściwe dla służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu i w wyniku zasiedzenia nabył tę służebność. Zdaniem sądu państwowa osoba prawna, która przed dniem 1 lutego 1989 r. nie mogła (także w drodze zasiedzenia) nabyć własności nieruchomości ani ograniczonych praw rzeczowych, może do okresu posiadania wykonywanego po tym dniu doliczyć okres wcześniejszego posiadania służebności przez Skarb Państwa. Ponadto sąd podkreślił, że korzystanie z nieruchomości w zakresie wynikającym z decyzji wydanej na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. co do zasady przesądza o dobrej wierze posiadacza służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu. W rozpatrywanej sprawie sąd przyjął jednak złą wiarę uczestnika, ponieważ zakład energetyczny, który przeprowadził inwestycję, przekroczył zakres zezwolenia wynikający z wydanej decyzji. Od powyższego postanowienia skarżący wnieśli apelację, którą postanowieniem z 21 marca 2014 r. (sygn. akt II Ca 142/14) Sąd Okręgowy w Białymstoku – II Wydział Cywilny Odwoławczy oddalił. Następnie skarżący złożyli skargę kasacyjną, której Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania postanowieniem z 30 stycznia 2015 r. (sygn. akt IV CSK 444/14).

Skarżący kwestionują utrwaloną i – jak podkreślają – prawotwórczą wykładnię Sądu Najwyższego przewidującą przekształcenie uprawnień przedsiębiorców przesyłowych wykonywanych na podstawie decyzji administracyjnej w uprawnienia właściwe podmiotom, które uzyskały służebność w drodze czynności cywilnoprawnej. W konsekwencji za niezgodne z Konstytucją skarżący uznają doliczanie do okresu potrzebnego do zasiedzenia okresu posiadania nieruchomości przez Skarb Państwa na podstawie decyzji administracyjnej, a zatem okresu wykonywania uprawnień o charakterze władczym. Ponadto skarżący kwestionują wykreowaną w orzecznictwie służebność gruntową odpowiadającą treści służebności przesyłu. Zdaniem skarżących przedstawiona wykładnia

powoduje nadmierne uprzywilejowanie przedsiębiorstw przesyłowych względem właściciela nieruchomości. Prowadzi bowiem do ograniczenia prawa własności bez podstawy ustawowej (tylko na podstawie utrwalonego orzecznictwa) i pozbawienia właściciela nieruchomości słusznego wynagrodzenia (art. 2 w zw. z art. 20 w zw. z art. 21 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 32 i w zw. z art. 64 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 1 w zw. z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy spełnia ona warunki określone przez prawo. Warunki te zasadniczo zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w art. 46-48 ustawy o TK. Skarga konstytucyjna jest więc dopuszczalna tylko wtedy, gdy są spełnione łącznie następujące przesłanki. Po pierwsze, zaskarżony przepis jest podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, skarżący uprawdopodobni naruszenie swoich konstytucyjnych wolności lub praw wskazanych w skardze. Po trzecie, źródłem naruszenia jest normatywna treść kwestionowanych przepisów, a sposób naruszenia został określony przez samego skarżącego w uzasadnieniu wnoszonej skargi.

Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 79 Konstytucji – nie podejmuje kontroli konstytucyjności stosowania prawa. Należy jednak podkreślić, że jeżeli utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa bezspornie ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego, której nie kwestionują przedstawiciele doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. np. wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83).

Skarżący kwestionują zatem utrwaloną – jak twierdzą – praktykę stosowania zaskarżonych przepisów, zgodnie z którą wykonywanie uprawnień przez przedsiębiorców korzystających z urzędów przesyłowych zgodnie z treścią decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n.) jest uznawane za posiadanie służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu, mogące prowadzić do zasiedzenia tej służebności. W związku z tak określonym przedmiotem skargi Trybunał stwierdza, że – wbrew twierdzeniom skarżących – w rozpatrywanej sprawie nie ma jednolitej praktyki stosowania prawa, która nadałaby przepisom kwestionowaną przez skarżących treść, co umożliwiłoby Trybunałowi dokonanie oceny ich konstytucyjności. Jak stwierdził Trybunał w postanowieniu z 17 lipca 2014 r. (P 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 84), „orzecznictwo SN nie tylko wykreowało służebność gruntową odpowiadającą treści służebności przesyłu (wprowadzonej do k.c. 3 sierpnia 2008 r.), ale dopuściło także możliwość zasiedzenia przez przedsiębiorstwo przesyłowe powyższej służebności gruntowej przed wejściem w życie art. 305<sup>1</sup>-305<sup>4</sup> k.c. Dotychczas jednolitą w tym zakresie linię orzecniczą Sądu Najwyższego przerwała dopiero uchwała 7 sędziów SN z 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt III CZP 87/13, w sentencji której stwierdzono, że: »Wykonywanie uprawnień w zakresie wynikającym z decyzji wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.), stanowiącej tytuł prawny do ich wykonywania, nie prowadzi do nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu«. W ocenie Trybunału przywołana uchwała Sądu Najwyższego świadczy o tym, że w zakresie kwalifikowania przez sądy wykonywania uprawnień wynikających z decyzji wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy u.z.t.w.n. nie można kwestionowanej przez skarżących wykładni uznać za jednolitą, stałą i powszechną, a to uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie skargi.

Niezależnie jednak od powyższego Trybunał zwraca uwagę również na to, że zarzut naruszenia prawa własności nie jest aktualny w rozpatrywanej sprawie. W ostatecznym orzeczeniu, z którego wydaniem skarżący wiążą naruszenie swoich wolności i praw konstytucyjnych, doszło do oddalenia wniosku skarżących o ustanowienie służebności przesyłu z powodu uwzględnienia zarzutu zasiedzenia. Jak podkreślił Sąd Okręgowy w Białymstoku, rozpatrywana sprawa nie dotyczyła stwierdzenia nabycia służebności przez zasiedzenie. Taki wniosek, jeśli zostanie złożony, będzie podlegał osobnemu rozpoznaniu i może zostać oddalony. W sprawie, w związku z którą skarżący wnieśli skargę konstytucyjną, nie doszło zatem do ingerencji w ich prawo własności.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 167

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 26 listopada 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 196/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej B.S. w sprawie zgodności: art. 11i ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. Nr 80, poz. 721, ze zm.) w zw. z art. 35 oraz art. 32 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414, ze zm.) i w zw. z art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168, ze zm.) z art. 21, art. 78 oraz art. 176 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 22 lipca 2014 r. B.S. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 11i ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. Nr 80, poz. 721, ze zm.; dalej: specustawa drogowa) w zw. z art. 35 oraz art. 32 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414, ze zm.; dalej: prawo budowlane) i w zw. z art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168, ze zm.; dalej: k.p.a.) w zakresie, w jakim „przepisy te uniemożliwiają obywatelom kontrolę zasadności przebiegu inwestycji, a co za tym idzie, kontrolę zakresu wyłączenia nieruchomości w toku jakiegokolwiek postępowania administracyjnego i nie nadają kompetencji organowi orzekającemu o lokalizacji drogi w trybie specustawy drogowej do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji”, z art. 21, art. 78 oraz art. 176 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym sprawy. 10 września 2010 r. Wójt Gminy Gdów wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji drogowej – obwodnicy Gdowa (znak: RLO.VI.7624/1-27/08/09/10). Żaden z podmiotów uprawnionych, w tym skarżąca, nie wniósł od niej odwołania, więc decyzja ta stała się ostateczna.

Wojewoda Małopolski, decyzją z 15 czerwca 2012 r. (nr 8/12), udzielił zezwolenia na realizację inwestycji drogowej pod nazwą „Budowa obwodnicy Gdowa – Etap I, Zadanie I – w ramach nowego przebiegu drogi wojewódzkiej nr 967, w miejscowościach Gdów i Bilczyce”. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (dalej: Minister Transportu), decyzją z 17 maja 2013 r. (znak: BOII-3ks-772-68-797/12/13), po rozpatrzeniu kilku odwołań, w tym odwołania skarżącej, utrzymał co do zasady w mocy decyzję Wojewody Małopolskiego z 15 czerwca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z 25 października 2013 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1587/13), oddalił skargę, którą skarżąca złożyła na decyzję Ministra Transportu, a Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z 28 lutego 2014 r. (sygn. akt II OSK 93/14), oddalił skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji.

Na wszystkich etapach postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej skarżąca sprzeciwiała się temu, by planowana obwodnica przebiegała przez jej działkę.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać przesłanki jej dopuszczalności. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach,

prawach lub obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. W art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) sprecyzowano, że skarga może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Wymóg wyczerpania drogi prawnej gwarantuje, że skarżący doprowadzi do wydania w swojej indywidualnej sprawie orzeczenia cechującego się przymiotem ostateczności, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Takie ukształtowanie wymogu skargi konstytucyjnej odzwierciedla, podkreślany już wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jej subsydiarny charakter jako środka niemającego służyć zastępowaniu dostępnych w danej sprawie procedur i instytucji ochrony praw.

Zdaniem Trybunału podstawowe znaczenie dla rozpoznawanej skargi konstytucyjnej ma to, że skarżąca zrezygnowała z dochodzenia swoich praw w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji polegającej na budowie obwodnicy Gdowa. Organy administracyjne oraz sądy rozstrzygające w sprawie zezwolenia na realizację tej inwestycji drogowej wielokrotnie podkreślały, że zarzuty skarżącej dotyczące przebiegu obwodnicy mogły zostać rozpatrzone na wcześniejszym etapie procedury związanej z jej budową, tj. w ramach postępowania środowiskowego. Zgodnie bowiem z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235, ze zm.; dalej: ustawa o środowisku) w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po dokonaniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ określa m.in. rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia. Tymczasem skarżąca nie skorzystała z prawa do odwołania się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO) od decyzji Wójta Gminy Gdów z 10 września 2010 r. o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji drogowej – obwodnicy Gdowa. Ponieważ odwołania nie wniosła żadna z uprawnionych do tego osób, więc decyzja ta stała się ostateczna, a w konsekwencji – wiążąca dla organów orzekających w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Zgodnie bowiem z art. 86 ustawy o środowisku decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 (pkt 10 – o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej). Przepis ten ma bezpośrednie przełożenie na kwestionowany przez skarżącą zakres postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. W myśl podważanego w skardze art. 11i ust. 1 specustawy drogowej w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nieuregulowanych w niniejszej ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy prawa budowlanego, z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Artykuł 35 ust. 4 prawa budowlanego przewiduje, że „W razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4 tej ustawy, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę”. Z kolei art. 35 ust. 1 prawa budowlanego stanowi, że „Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza:

1) zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;

2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;

3) kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b, zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7, oraz dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 6;

4) wykonanie – w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, także sprawdzenie projektu – przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu – lub jego sprawdzenia – zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7”.

Artykuł 32 ust. 4 prawa budowlanego przewiduje warunki formalne wydania pozwolenia na budowę, a art. 15 k.p.a. wyraża zasadę dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego.

Jak podkreśla się we wszystkich orzeczeniach wydanych w sprawie dotyczącej zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, analiza inwestycji pod względem środowiskowym, ekonomicznym i technicznym została dokonana w ramach postępowania dotyczącego wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. To w tym postępowaniu analizowano trzy warianty przebiegu drogi, a wariant trzeci uznano za najbardziej racjonalny. Trybunał podkreśla, że sądy obu instancji ustaliły, iż wybór wariantu trzeciego w postępowaniu środowiskowym nastąpił po analizie aspektów technicznych, podczas której brano pod uwagę długość i krętość drogi, kolizję z terenami zabudowanymi, liczbę obiektów mostowych i przejazdów gospodarczych koniecznych do budowy, zgodność z korytarzem drogi wytyczonym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Gdów, a także wpływ inwestycji na środowisko i zdrowie ludzi. Przeanalizowano również ekonomiczne konsekwencje

pozostałych wariantów przebiegu inwestycji, ocenionych jako mniej korzystne niż wariant trzeci. Z uzasadnienia wyroków wynika, że wszystkie te aspekty wyboru wariantu przebiegu obwodnicy były rozważane w postępowaniu środowiskowym. Zgodnie z ukształtowaną przez ustawodawcę procedurą dotyczącą budowy dróg wariant przebiegu drogi zostaje wybrany w postępowaniu środowiskowym. Podmioty niezadowolone z wybranego wariantu mają prawo do odwołania się od decyzji środowiskowej do SKO, a następnie – do sądów administracyjnych.

Trybunał przypomina, że podmiot domagający się ochrony praw konstytucyjnych przed Trybunałem Konstytucyjnym nie może samodzielnie decydować o tym, czy skorzysta z – przysługujących mu w zakresie obrony tych praw – procedur odwoławczych. Nie może też przypuszczać czy zakładać, że jego argumenty nie zostaną uwzględnione przez organ odwoławczy lub sąd administracyjny. Taka postawa uniemożliwia organom administracyjnym i sądom ustosunkowanie się do ewentualnych naruszeń praw podmiotowych. Prowadzi to w konsekwencji do przerzucenia na Trybunał Konstytucyjny obowiązku korygowania ewentualnych błędów, które można było naprawić w procesie stosowania prawa, co w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji jest niedopuszczalne. Skarga konstytucyjna jako szczególny i nadzwyczajny środek ochrony praw musi zawierać zarzuty wobec prawa. Rozpatrywanie takich zarzutów jest możliwe dopiero wówczas, gdy organy oraz sądy administracyjne uznają, że naruszenie praw skarżącego nie wynika z błędów popełnionych przy stosowaniu prawa.

Podsumowując, Trybunał uznaje, że skoro w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, podczas którego rozstrzygany jest przebieg (lokalizacja) drogi, przysługuje prawo do odwołania się do SKO, a skarżąca z prawa tego nie skorzystała, to nieuprawnione jest kwestionowanie regulacji z zakresu zezwolenia na realizację inwestycji drogowej z powodu braku możliwości kontroli przebiegu inwestycji. Orzeczenie wskazane jako ostateczne (tj. wyrok NSA z 28 lutego 2014 r.) nie rozstrzyga więc o prawach, których ochrony skarżąca oczekuje.

Ponieważ skarżąca nie spełniła wymogu uzyskania ostatecznego orzeczenia o swoich wolnościach i prawach w tym aspekcie, w którym upatruje ich naruszenie, więc Trybunał postanowił odmówić nadania jej skardze konstytucyjnej dalszego biegu ze względu na treść art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

Trybunał stwierdza także, że skarżąca nie spełniła przewidzianego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK wymogu określenia sposobu naruszenia swoich praw. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28 lutego 2014 r. podkreślił, że Minister Transportu w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej przekazał inwestorowi kopię odwołań od decyzji z 15 czerwca 2012 r., w tym kopię odwołania skarżącej, aby ten ustosunkował się do uwag i zastrzeżeń co do przebiegu trasy, a w szczególności wypowiedział się na temat tego, czy możliwa jest zmiana przebiegu obwodnicy pozwalająca ominąć działki odwołujących się. Jak zauważył sąd, inwestor – w obszernej argumentacji dotyczącej m.in. zwiększenia kosztów inwestycji; ograniczeń korzystania z innych nieruchomości, związanych z koniecznością przebudowy gazociągu wysokiego ciśnienia; znacznego wydłużenia trasy obwodnicy; a także konieczności wykonania dodatkowych zabezpieczeń antyhałasowych – odniósł się do zarzutów skarżącej. Wykazał, że wybrany wariant trzeci był optymalny pod każdym względem: ekonomicznym, środowiskowym (wpływ na środowisko i zdrowie ludzi) i technicznym (długość i krętość drogi), kolizja z terenami zabudowanymi, liczba obiektów mostowych i przejazdów gospodarczych koniecznych do budowy). Argumentację inwestora w tym zakresie organy uznały za uzasadnioną. Powyższe, zdaniem Trybunału, prowadzi do wniosku, że zarzuty skarżącej dotyczące zmiany lokalizacji inwestycji zostały poddane wnikliwej ocenie i uznane za niezasadne. Skarżąca nie wykazała więc, w ocenie Trybunału, że to w normatywnej treści kwestionowanych przepisów tkwi przyczyna naruszenia jej praw.

Ponadto Trybunał stwierdza, że rozpatrywana skarga zawiera uchybienia dotyczące wzorców kontroli.

Zdaniem Trybunału, skarżąca błędnie uczyniła art. 78 Konstytucji (prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji) oraz art. 176 Konstytucji (prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego) wzorcami kontroli, gdyż pozostają one bez związku z istotą jej skargi. Skarżąca zakwestionowała bowiem wynikający z art. 11i ust. 1 specustawy drogowej w zw. z art. 35 oraz art. 32 prawa budowlanego zakres postępowania w sprawach o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, w którym nie ma możliwości zmiany przebiegu takiej inwestycji. Skarżąca nie zarzuciła więc, że jej prawo do zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji czy prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego zostały ograniczone. Trybunał podkreśla, że zakres kompetencji organów odwoławczych oraz sądów administracyjnych jest wyznaczony przez ramy postępowania w pierwszej instancji i w sprawach dotyczących zezwoleń nie został on w żaden sposób ograniczony. Stąd, zdaniem Trybunału, skarżąca błędnie wskazała jako wzorce kontroli art. 78 i art. 176 Konstytucji, co narusza wymóg określony w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Jej prawo do odwołania oraz prawo do zaskarżenia decyzji administracyjnej do sądów co najmniej dwóch instancji nie zostało w żaden sposób ograniczone.

Skarżąca przywołała jako wzorec kontroli także art. 21 Konstytucji. Nie sprecyzowała jednak, z którym ustępem tego przepisu są – w jej przekonaniu – niezgodne art. 11i ust. 1 specustawy drogowej w zw. z art. 35 oraz art. 32 prawa budowlanego i w zw. z art. 15 k.p.a. W skardze (s. 3) wskazała, że przepisy te wprowadzają



nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności, co narusza – jej zdaniem – art. 21 Konstytucji. Ponadto – jak stwierdza skarżąca – naruszenie prawa własności wynika z braku możliwości kontroli celu publicznego oraz proporcjonalności przyjętych rozwiązań projektowych (s. 9-10 skargi).

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, Trybunał stwierdza, że art. 21 Konstytucji przewiduje ustrojową zasadę ochrony prawa własności i prawa dziedziczenia w ustępie pierwszym. Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, status człowieka i obywatela jest wyznaczany przede wszystkim przez postanowienia rozdziału II Konstytucji, a więc przez wolności i prawa, których podstawą („źródłem”) jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka (art. 30 Konstytucji). Właśnie te uregulowania określają sferę wolności i praw człowieka i obywatela, a więc to one są podstawą do formułowania konstytucyjnych wolności i praw, których naruszenie uprawnia do złożenia skargi konstytucyjnej. Zasady ustrojowe mogą oddziaływać na ten status, a zwłaszcza – poszerzać sferę wolności jednostki, wpływać na zakres określonych praw lub dopuszczalność ograniczeń. Ponieważ jednak podstawą ich obowiązywania jest przyjęte przez ustrojodawcę założenie, że mają one w szczególnym stopniu przyczynić się do realizacji „dobra wspólnego wszystkich obywateli” (art. 1 Konstytucji), więc nie mogą mieć pierwszeństwa przed postanowieniami rozdziału II Konstytucji. Ich znaczenie w sferze wolności i praw jednostki jest jedynie uzupełniające. Oznacza to, że rozdział I ustawy zasadniczej ma w sferze wolności i praw jednostki znaczenie subsydiarne, jest uzupełnieniem regulacji umieszczonych w rozdziale II (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego bardziej skonkretyzowane normy dotyczące wolności lub praw mogą być wywodzone z ogólnych norm rozdziału I Konstytucji wtedy, gdy zostanie ustalone, że regulacja tych praw nie wynika z jej rozdziału II lub że w pewnych wyjątkowych sytuacjach to normy rozdziału I precyzyjniej regulują określoną problematykę życia społecznego. Jednakże to w art. 30-86 Konstytucji zostały zgrupowane zarówno przepisy określające zasady ogólne, jak i przepisy dotyczące poszczególnych wolności, praw, środków ich ochrony oraz obowiązków. Świadczy to o woli ustrojodawcy, by kompleksowo uregulować konstytucyjny status jednostki (zob. postanowienie TK z 7 lipca 2004 r., SK 69/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 75). Wziąwszy pod uwagę treść art. 64 Konstytucji należało uznać, że wzorzec kontroli określony w art. 21 ust. 1 Konstytucji ma charakter niesamoistny.

Wprawdzie w uzasadnieniu skargi (s. 11-12) skarżąca przywołała jako wzorzec także art. 64 Konstytucji, z którego wywiodła ochronę własności i innych praw majątkowych, ale jej rozważania w tym kontekście miały charakter ogólny, nieodnoszący się do przedmiotu skargi. Ponadto w końcowej części tego fragmentu skargi skarżąca stwierdziła, że „przepisy określające ograniczenia prawa własności (...) powinny we właściwy sposób równoważyć interes właścicieli i interes publiczny”. Artykuł 64 ust. 1-3 Konstytucji gwarantuje ochronę prawa własności opartą na zasadach równości z poszanowaniem granic dopuszczalnej ingerencji w treść tego prawa. Tym samym, w ocenie Trybunału, przepis ten nie jest adekwatny do oceny konstytucyjnej dopuszczalności instytucji wywłaszczenia, której immanentnym elementem jest naruszenie istoty prawa własności.

Ponadto w skardze (s. 5) skarżąca oświadczyła, że kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji, gdyż organy orzekające w sprawie pozbawione są „kontroli przedstawionego przez inwestora zakresu wywłaszczenia”. Skarżąca stwierdziła też, że kwestionowana procedura pozbawia ją prawa własności, co jest naruszeniem art. 21 ust. 2 Konstytucji (s. 7 skargi). W ocenie Trybunału tak sformułowany zarzut zawiera błąd logiczny. Wywłaszczenie ze swej istoty jest instytucją, która służy odjęciu prawa własności. Wzorzec kontroli w postaci art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może więc służyć ocenie przyjętych rozwiązań ustawowych w kontekście ich proporcjonalności. Z art. 21 ust. 2 Konstytucji wynika możliwość wywłaszczania na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W postępowaniu w sprawie skarżącej Naczelny Sąd Administracyjny wykazał, że rozwiązania przyjęte w specustawie drogowej służą realizacji celu publicznego, a kwestia odszkodowania nie była przedmiotem tego postępowania.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 49 w zw. z art. 46 ust. 1 i w zw. z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, postanowił jak w sentencji.

## 168

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 29 kwietnia 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 196/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Leon Kieres – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca  
Zbigniew Cieślak,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej B.S.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 22 lipca 2014 r. B.S. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 11i ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. Nr 80, poz. 721, ze zm.; dalej: specustawa drogowa) w zw. z art. 35 oraz art. 32 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414, ze zm.; dalej: prawo budowlane) i w zw. z art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168, ze zm.; dalej: k.p.a.) w zakresie, w jakim „przepisy te uniemożliwiają obywatelom kontrolę zasadności przebiegu inwestycji, a co za tym idzie, kontrolę zakresu wyłączenia nieruchomości w toku jakiegokolwiek postępowania administracyjnego i nie nadają kompetencji organowi orzekającemu o lokalizacji drogi w trybie specustawy drogowej do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji”, z art. 21, art. 78 oraz art. 176 Konstytucji.

Postanowieniem z 26 listopada 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 49 w zw. z art. 46 ust. 1 i w zw. z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał uznał, że skarżąca: nie spełniła wymogu uzyskania ostatecznego orzeczenia o prawach w tym aspekcie, w którym upatruje ich naruszenie; nie spełniła wymogu określenia sposobu naruszenia swoich praw; a ponadto przywołała niewłaściwe wzorce kontroli, tj. wzorzec niesamoistny (art. 21 Konstytucji) oraz wzorce niemające związku z istotą skargi (art. 78 i art. 176 Konstytucji).

W zażaleniu na powyższe postanowienie skarżąca stwierdziła, że wskazała wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 lutego 2014 r. (sygn. akt II OSK 93/14) jako ostateczne orzeczenie, ponieważ to ten wyrok rozstrzygał ostatecznie o jej prawach majątkowych. Skarżąca powtórzyła argumentację zawartą w skardze, a dotyczącą tego, że według niej kwestionowane przepisy nie pozwalają na to, by poddała kontroli w toku dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego zasadność rozwiązania projektowego przyjętego przez inwestora, co narusza art. 78 Konstytucji i pozbawia ją prawa własności z naruszeniem art. 21 ust. 2 Konstytucji. Skarżąca podkreśliła, że do naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji prowadzi „kształt procedury, której przeprowadzenie skutkuje pozbawieniem prawa własności”. Skarżąca przytoczyła w tym zakresie obszernie fragmenty skargi.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z art. 36 ust. 6-7 i w zw. z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo ustalili istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

Przed wszystkim Trybunał nie zgadza się z zarzutem, że w postanowieniu z 26 listopada 2014 r. nie wskazał wprost podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Z treści uzasadnienia kwestionowanego postanowienia wyraźnie wynika, że przyczyny odmowy nadania skardze dalszego biegu były następujące: niespełnienie wymogu uzyskania ostatecznego orzeczenia o prawach w tym aspekcie, w którym skarżąca upatruje ich naruszenie; niespełnienie wymogu określenia sposobu naruszenia praw; a także przywołanie niewłaściwych wzorców kontroli, tj. wzorca niesamoistnego (art. 21 Konstytucji) oraz wzorców niemających związku z istotą skargi (art. 78 i art. 176 Konstytucji).

Pierwszą i zarazem podstawową przyczyną odmowy nadania skardze dalszego biegu było to, że skarżąca nie spełniła wymogu uzyskania ostatecznego orzeczenia o prawach w tym aspekcie, w którym upatruje ich naruszenie. Trybunał podtrzymuje ocenę, którą w tym zakresie wyraził w zaskarżonym postanowieniu. Skarżąca kwestionuje konstytucyjność art. 11i ust. 1 specustawy drogowej w zw. z art. 35 oraz art. 32 prawa budowlanego i w zw. z art. 15 k.p.a. z tego powodu, że „uniemożliwiają one obywatelom kontrolę zasadności przebiegu inwestycji, a co za tym idzie, kontrolę zakresu wyłączenia nieruchomości w toku jakiegokolwiek postępowania administracyjnego i nie nadają kompetencji organowi orzekającemu o lokalizacji drogi w trybie specustawy drogowej do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji”. Trybunał ponownie wskazuje, że skoro w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w którym rozstrzygany jest przebieg (lokalizacja) drogi, przysługuje prawo do odwołania się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO), a skarżąca z prawa tego nie skorzystała, to nieuprawnione jest kwestionowanie regulacji z zakresu zezwolenia na realizację inwestycji drogowej z powodu braku możliwości kontroli przebiegu inwestycji. Orzeczenie wskazane jako ostateczne (tj. wyrok NSA z 28 lutego 2014 r.) nie rozstrzyga o prawach, których ochrony skarżąca oczekuje. Skarżąca twierdzi, że jej argumenty nie zostałyby w postępowaniu środowiskowym uwzględnione. Jednak we wszystkich orzeczeniach wydanych w sprawie dotyczącej zezwolenia na realizację inwestycji drogowej organy i sądy podkreślały, że analiza inwestycji pod względem środowiskowym, ekonomicznym i technicznym została dokonana w ramach postępowania dotyczącego wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. To w tamtym postępowaniu analizowano trzy warianty przebiegu drogi, a trzeci z nich uznano za najbardziej racjonalny. Zgodnie z ukształtowaną przez ustawodawcę procedurą dotyczącą budowy dróg wariant przebiegu drogi zostaje wybrany w postępowaniu środowiskowym. Podmioty niezadowolone z wyboru mają prawo odwołać się od decyzji środowiskowej do SKO, a następnie – do sądów administracyjnych. Oceny Trybunału nie może zmienić przedstawiony w zażaleniu argument, że „definitywne rozstrzygnięcie o prawach majątkowych obywateli” następuje w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. W skardze konstytucyjnej skarżąca kwestionuje brak możliwości kontroli zasadności przebiegu inwestycji drogowej. Skoro o miejscu realizacji inwestycji właściwy organ decydował w postępowaniu środowiskowym, to właśnie w tym postępowaniu skarżąca mogła dochodzić swoich praw do weryfikacji przebiegu inwestycji, a następnie – w związku z ostatecznym orzeczeniem o jej prawach – złożyć skargę konstytucyjną. Trybunał prawidłowo więc uznał, że skarżąca nie spełniła wymogu uzyskania ostatecznego orzeczenia o prawach w tym aspekcie, w którym upatruje ich naruszenie.

Trybunał podziela zawartą w zaskarżonym postanowieniu ocenę, zgodnie z którą skarżąca nie wykazała sposobu naruszenia swoich praw przez kwestionowane przepisy. Skarżąca nie nawiązała do argumentacji Trybunału dotyczącej tej przesłanki odmowy, ograniczyła się jedynie do przytoczenia fragmentów skargi. Skarżąca pominęła, że inwestor odniósł się do jej zarzutów związanych z lokalizacją inwestycji, a organy administracyjne i sądy uznały je za niezasadne. Skarżąca nie wykazała więc, w ocenie Trybunału, że z powodu normatywnej treści kwestionowanych przepisów doszło do naruszenia jej praw.

Skarżąca nie podważyła też skutecznie podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie wzorców kontroli.

Trybunał uznał, że skarżąca błędnie uczyniła art. 78 Konstytucji (prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji) oraz art. 176 Konstytucji (prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego) wzorcami kontroli, gdyż nie mają one związku z istotą jej skargi. Skarżąca zakwestionowała bowiem wynikającą z art. 11i ust. 1 specustawy drogowej w zw. z art. 35 oraz art. 32 prawa budowlanego zakres postępowania w sprawach o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, w którym nie ma możliwości zmiany przebiegu takiej inwestycji. W zażaleniu skarżąca nie ustosunkowała się do uzasadnienia postanowienia dotyczącego tej kwestii, lecz przytoczyła obszerne fragmenty skargi. Trybunał prawidłowo uznał, że postępowanie odwoławcze i postępowanie sądownoadministracyjne w sprawie zezwoleń na realizację inwestycji drogowych nie zostały przez ustawodawcę poddane ograniczeniom. Ich zakres wyznaczony jest przez przepisy odpowiednich procedur odnoszące się do wszystkich postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych, a ich przedmiot – przez granice danej sprawy. Sprawa dotycząca zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie obejmuje zaś

możliwości weryfikacji przebiegu inwestycji. Dlatego też przywołane przez skarżącą wzorce kontroli nie mogły służyć podważeniu konstytucyjności kwestionowanych przepisów.

Jeśli chodzi o art. 21 Konstytucji, to w zażaleniu skarżąca odniosła się tylko do ust. 2 tego przepisu. Nie zakwestionowała więc oceny Trybunału, zgodnie z którą wzorzec kontroli określony w art. 21 ust. 1 Konstytucji ma charakter niesamoistny.

W zażaleniu skarżąca stwierdziła, że nie zarzucała, iż samo pozbawienie ją własności narusza art. 21 ust. 2 Konstytucji. Skarżąca kwestionowała bowiem „kształt procedury, której przeprowadzenie skutkuje pozbawieniem prawa własności” i zgodnie z którą nie ma możliwości kontroli zakresu „celu publicznego” i proporcjonalności zastosowanych rozwiązań. Wbrew temu, co twierdzi skarżąca, Trybunał zbadał i ocenił skargę pod kątem tak określonego zarzutu, co wynika z uzasadnienia postanowienia (s. 11), a ponadto prawidłowo stwierdził, że skarżąca na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji zarzucała, iż kwestionowane przepisy ograniczają prawo własności z naruszeniem zasady proporcjonalności (s. 12 skargi). Trybunał zasadnie uznał, że zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 21 ust. 2 Konstytucji zawiera błąd logiczny. Wywłaszczenie ze swej istoty jest instytucją, która służy odjęciu prawa własności. Dlatego też wzorzec kontroli w postaci art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może służyć ocenie przyjętych rozwiązań ustawowych w kontekście ich proporcjonalności. Z art. 21 ust. 2 Konstytucji wynika możliwość wywłaszczania na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W postępowaniu w sprawie skarżącej Naczelny Sąd Administracyjny wykazał, że rozwiązania przyjęte w specustawie drogowej służą realizacji celu publicznego, a kwestia odszkodowania nie była przedmiotem tego postępowania.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, nie uwzględnił zażalenia.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. akt Ts 196/14

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2015 r., sygn. Ts 196/14 (dalej: kwestionowane postanowienie).

Moim zdaniem, należało uwzględnić zażalenie skarżącej i dopuścić powyższą skargę konstytucyjną do merytorycznego rozpoznania.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Uważam, że ocena skargi konstytucyjnej dokonana przez Trybunał Konstytucyjny w kwestionowanym postanowieniu była nieprawidłowa, a ponadto częściowo wykraczała poza zakres wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej w rozumieniu art. 49 w związku z art. 36 ustawy o TK.

2. Po pierwsze, nie podzielam stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, że skarżąca nie spełniła wymogu uzyskania ostatecznego orzeczenia „o prawach w tym aspekcie, w którym upatruje ich naruszenie”.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej są regulacje, które łącznie powodują brak możliwości kwestionowania zasadności przebiegu inwestycji drogowej (a więc i wywłaszczeń na ten cel) na etapie wydawania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (dalej: postępowanie wywłaszczeniowe): art. 11i ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. Nr 80, poz. 721, ze zm.; dalej: specustawa drogowa) w związku z art. 35 oraz art. 32 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414, ze zm.) i art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168, ze zm.; dalej: k.p.a.). Wskazany przez skarżącą jako ostateczny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, został wydany na tym właśnie etapie postępowania inwestycyjnego, który budzi jej wątpliwości. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do kwestionowania przepisów o charakterze proceduralnym, „wywołała” ona zastosowanie zaskarżonych przepisów w swojej sprawie dokładnie na takim etapie postępowania, do którego następnie zgłosiła zastrzeżenia. Jest też oczywiste, że art. 11i ust. 1 specustawy drogowej był podstawą wskazanego w skardze ostatecznego orzeczenia. Jest również bezsporne, że zawarta w tym rozstrzygnięciu interpretacja zaskarżonego przepisu potwierdziła (uprawdopodobniła)

zasadność zastrzeżeń skarżącej co do ograniczonego charakteru kontroli instancyjnej w ramach postępowania wywłaszczeniowego.

Wbrew ustaleniom Trybunału Konstytucyjnego, nie powinno mieć w tym kontekście znaczenia, czy i ewentualnie z jakich powodów skarżąca nie skorzystała z innych możliwości zmiany lokalizacji drogi. Nie zgłasza ona bowiem obiekcji do wcześniejszego etapu postępowania w sprawie inwestycji drogowych, w tym zwłaszcza do postępowania zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji drogowej (dalej odpowiednio: postępowanie środowiskowe i decyzja środowiskowa). Wychodzi przy tym ze (słusznego) założenia, że postępowania te pełnią rolę służebną wobec głównego postępowania wywłaszczeniowego i same w sobie nie powodują automatycznego wywłaszczenia nieruchomości na cele drogowe (inwestor nie jest wszak prawnie zobowiązany do kontynuowania postępowania inwestycyjnego). Skarżąca kwestionuje natomiast zakres przedmiotowy kontroli instancyjnej postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, bo to ta właśnie decyzja stanowi bezpośrednie zagrożenie dla jej prawa własności.

Domaganie się, aby skarżąca zaskarżała wszystkie wcześniejsze rozstrzygnięcia (które oczywiście dotyczą jej nieruchomości, lecz nie mają automatycznych skutków prawnorzeczowych, a co najwyżej zapowiadają wywłaszczenie w przyszłości) mogłoby prowadzić do wypaczenia istoty skargi konstytucyjnej jako skutecznego środka ochrony praw i wolności konstytucyjnych. W wersji skrajnej jej dopuszczalność zostałaby uzależniona od wykorzystania wszystkich bez wyjątku dostępnych w ramach danego stanu faktycznego „środków obronnych”, nawet całkowicie bezpodstawnych i niebudzących zastrzeżeń konstytucyjnych. Zgodnie z tego typu absurdalną logiką, w każdym postępowaniu należałoby kwestionować wszystkie rozstrzygnięcia prejudycjalne albo wpadkowe (np. bezstronność organów, formy udziału w postępowaniu, zastosowane środki tymczasowe i zabezpieczające, wymiar należnych opłat itd.), a dodatkowo dla bezpieczeństwa wyczerpać także wszystkie możliwości alternatywnego załatwienia sprawy innymi metodami niż wybrana przez skarżącego (np. warunkiem *sine qua non* rozpoznania skargi dotyczącej przepisów szczególnych o charakterze odszkodowawczym byłoby wyczerpanie ogólnej drogi cywilnej).

Tymczasem w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że wymóg legitymowania się przez skarżącego ostatecznym orzeczeniem wydanym na podstawie zaskarżonych przepisów ma przede wszystkim zapobiegać przedwczesnemu składaniu skarg konstytucyjnych. Skarga konstytucyjna przysługuje „dopiero wówczas, gdy skarżący nie ma już jakiegokolwiek możliwości uruchomienia dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie” (postanowienie z 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21). Innymi słowy, „w aspekcie formalnym istnienie w sprawie ostatecznego orzeczenia sprowadza się do stwierdzenia wyczerpania dostępnych proceduralnie środków zaskarżania” (postanowienia z: 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97 oraz 16 października 2002 r., sygn. SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77), co nakazuje uwzględnienie także efektywności możliwych środków prawnych (por. wyrok z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69).

Zasada ta była stosowana także w odniesieniu do oceny dopuszczalności skarg z zakresu postępowania w sprawie inwestycji drogowych. Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że kwestionowanie zasad ochrony własności na etapie postępowania środowiskowego wymaga udziału w tym postępowaniu i legitymowania się ostatecznym rozstrzygnięciem, z którego wynika naruszenie praw i wolności konstytucyjnych (por. postanowienie z 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 17/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 5). Skoro tak, to konsekwentnie należy uznać, że podważanie regulacji obowiązujących na etapie postępowania wywłaszczeniowego wymaga uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia kończącego to właśnie postępowanie (co skarżąca uczyniła).

3. Po drugie, nie mogę się też zgodzić ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego co do niewykazania przez skarżącą sposobu naruszenia jej praw.

Uważam, że stosowna argumentacja w tym zakresie była zawarta w samej skardze konstytucyjnej i można ją bez trudu odtworzyć bez odwoływania się do zażalenia na postanowienie o odmowie nadania biegu skardze konstytucyjnej. Skarżąca podniosła, że skutkiem zaskarżonych przepisów jest brak pełnej, merytorycznej, dwuinstancyjnej kontroli zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Twierdzi ona, że spowodowało to utrzymanie w mocy niezgodnej z prawem decyzji organu pierwszej instancji, a w konsekwencji doprowadziło (czy może doprowadzić w przewidywalnej przyszłości) do pozbawienia jej prawa własności nieruchomości z uwagi na planowaną inwestycję drogową. Skarga konstytucyjna nie ogranicza się więc do sformułowania zarzutu niewłaściwego ukształtowania procedury drogowej (braku możliwości kwestionowania przebiegu drogi w końcowej fazie tego postępowania, tj. w toku postępowania wywłaszczeniowego). Wskazuje także jej skutek w zakresie praw podmiotowych o charakterze materialnoprawnym (prawa do ochrony własności, w tym możliwości jej odjęcia jedynie na zasadach przewidzianych w Konstytucji). Zagadnieniu temu poświęcona jest znaczący fragment uzasadnienia skargi konstytucyjnej (cała cz. III).

Trudno mi w tym kontekście zrozumieć, czego jeszcze Trybunał Konstytucyjny oczekiwał od skarżącej, jeżeli chodzi o wykazanie sposobu naruszenia jej praw. Uzasadnienie skargi w tym zakresie koresponduje ze wskazanymi przez nią wzorcami (formułującymi konstytucyjne prawa podmiotowe, por. niżej) i odnosi się bezpośrednio do stanu faktycznego, na tle którego zwróciła się ona ze skargą konstytucyjną.

4. Po trzecie, nie mogę także zaakceptować wyników przeprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny analizy dopuszczalności wzorców kontroli.

Przede wszystkim rolą wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej nie jest badanie szczegółowej adekwatności wzorców kontroli, a jedynie ustalenie, czy w sprawie nie zachodzi ich „oczywista bezzasadność” (jest to jedyne kryterium merytoryczne przewidziane w ustawie o TK na tym etapie postępowania – por. art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK). Zasadniczo więc ocena przytoczonych przez skarżącą przepisów Konstytucji powinna być powściągliwa i ograniczać się do ustalenia, czy spełniają one warunki formalne, tj. czy ze względu m.in. na swoją treść i miejsce w systematyce ustawy zasadniczej mogą być źródłem praw i wolności konstytucyjnych chronionych za pomocą skargi konstytucyjnej, a także czy ich powołanie zostało przez skarżącą uzasadnione (bez względu na trafność argumentacji).

Moim zdaniem, niniejsza skarga konstytucyjna odpowiada tym wymogom. Sam sposób sformułowania jej *petitum* (równorzędne wskazanie trzech wzorców konstytucyjnych) nie jest jednak w pełni spójny z jej uzasadnieniem. Mając na uwadze proporcje między poszczególnymi тезami i sposób ich prezentacji, wydaje się, że intencją skarżącej było zakwestionowanie zgodności zaskarżonych przepisów przede wszystkim z art. 78 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji, przy czym większą wagę przywiązuje ona chyba do deficytów dwuinstancyjności na etapie postępowania administracyjnego (a nie – sądowoadministracyjnego). Pozostałe regulacje konstytucyjne (oprócz art. 21 ust. 2 Konstytucji na zasadzie *falsa demonstratio non nocet* należałoby wśród nich uwzględnić także art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, obszernie omówiony w uzasadnieniu skargi) powinny mieć jedynie charakter uzupełniający (związkowy), służąc podkreśleniu sfery oddziaływania zaskarżonych przepisów.

Uważam, że w kwestionowanym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny dokonał zbyt wąskiej wykładni konstytucyjnego pojęcia „dwuinstancyjności”. Zostało ono zredukowane do zasad organizacyjno-instytucjonalnych (dwukrotne rozpoznanie sprawy przez najczęściej dwa organy powiązanie hierarchicznie). Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł natomiast celu tej procedury, którym jest rzetelna weryfikacja zgodności z prawem orzeczenia wydanego w pierwszej instancji (innymi słowy: „zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji” – por. np. wyroki z: 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10, 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41 i 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42 oraz przytoczone w nich dalsze orzecznictwo). Stanowi to istotę problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie, dla którego nie znajduję lepszych wzorców niż art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji (i ew. art. 45 ust. 1 Konstytucji). Szczegółowa analiza tej kwestii powinna jednak być przeprowadzona na etapie merytorycznego rozpatrywania skargi konstytucyjnej.

Dodatkowo zastrzeżenia budzi także ostra teza, że łączenie przez skarżącą art. 21 ust. 2 z art. 31 ust. 3 Konstytucji obarczone jest „błędem logicznym”, ponieważ zasada proporcjonalności nie ma zastosowania w wypadku odjęcia własności. O ile mi wiadomo, Trybunał Konstytucyjny dostrzegł w tym pierwszym przepisie źródło konstytucyjnych praw podmiotowych autonomicznych wobec praw wyrażonych bezpośrednio w art. 64 Konstytucji, tj. prawa do słusznego odszkodowania (por. np. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78) oraz prawa do skutecznego ubiegania się o zwrot nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny (por. np. wyrok z 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 93). Kryteria ograniczenia praw i wolności, sformułowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, mają zaś (w świetle brzmienia tego przepisu) charakter uniwersalny, a więc nie można ich a priori wyłączyć w odniesieniu do jakichkolwiek praw i wolności konstytucyjnych, zwłaszcza w sprawach zainicjowanych skargami konstytucyjnymi (por. na ten temat np. wyrok z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100). Także to zagadnienie powinno być szczegółowo zbadane na etapie merytorycznego rozpatrywania skargi, z uwzględnieniem relacji między art. 21 ust. 2 Konstytucji i podstawowymi w sprawie wzorcami kontroli.

5. Zdanie odrębne do postanowienia wydanego na etapie wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej powinno zasadniczo ograniczać się do polemiki z przyjętymi przez Trybunał Konstytucyjny podstawami odmowy nadania jej biegu. Mając na uwadze, że w uzasadnieniu kwestionowanego postanowienia zawarte zostało wyraźne stanowisko co do *meritum* sprawy, czuję się jednak upoważniony do wyrażenia stanowiska w szerszym zakresie. Trybunał Konstytucyjny autorytatywnie stwierdził bowiem, że „Skoro o miejscu realizacji inwestycji właściwy organ decydował w postępowaniu środowiskowy, to właśnie w tym postępowaniu skarżąca mogła dochodzić swoich

praw do weryfikacji przebiegu inwestycji”, *implicite* uznając w ten sposób dopuszczalność (konstytucyjność) zaskarżonych przepisów.

Uważam, że problem konstytucyjny podniesiony w skardze zasługuje na wnikliwą analizę merytoryczną, a argumentacji skarżącej w wielu aspektach nie sposób nie przyznać racji.

Automatyzm postępowania wywłaszczeniowego oznacza w praktyce, że kontrola instancyjna zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (na etapie administracyjnym i sądowym) jest – z punktu widzenia właścicieli nieruchomości – pozorna, ponieważ nie pozwala na skutecznie zapobiec niezgodnemu z prawem wywłaszczeniu.

Tego typu rozwiązania przyczyniają się oczywiście do szybkości postępowania. Stanowią także konsekwencję wyodrębnienia przez ustawodawcę różnych etapów postępowania inwestycyjnego (postępowania wstępnych, kończących się wydaniem niezbędnych opinii lub decyzji, z których najważniejsze jest postępowanie środowiskowe, oraz finalnego postępowania o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, w ramach którego łączone są wyniki postępowania wstępnych i dochodzi do wywłaszczenia niezbędnych nieruchomości).

Podstawową konstytucyjną wadą zaskarżonego rozwiązania jest jednak całkowity brak symetrii między skutkami poszczególnych decyzji dla osób wywłaszczanych i możliwością ich weryfikacji w dwuinstancyjnym postępowaniu. Paradoksalnie, właściciele nieruchomości dysponują bardziej skutecznymi instrumentami ochrony prawa własności na etapie, na którym pozbawienie ich praw jest jeszcze tylko potencjalne (tj. na etapie postępowania środowiskowego), a są ich całkowicie pozbawieni w tym postępowaniu, które ma bezpośredni skutek prawnorzeczowy (tj. w postępowaniu o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej).

Odmienne niż zdaje się to przyjmować Trybunał Konstytucyjny, że żadne instrumenty przysługujące właścicielom nieruchomości przeznaczonych pod drogi w postępowaniu środowiskowym nie mogą być wystarczającą rekompensatą braku pełnej kontroli instancyjnej podczas postępowania wywłaszczeniowego. Postępowania te dotyczą wprawdzie tych samych nieruchomości i łącznie są konieczne dla budowy drogi (por. twierdzenie o prejudycjalności decyzji środowiskowej w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego – dalej: WSA – w Poznaniu z 2 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Po 785/10, Lex nr 993622), ale pomimo powiązań funkcjonalnych są odrębnymi postępowaniami administracyjnymi, o czym świadczy chociażby właściwość innych organów (w niniejszej sprawie: wójt gminy i wojewoda). Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia praw właścicieli nieruchomości.

Po pierwsze, ze względu na sekwencyjność postępowania środowiskowego i wywłaszczeniowego (tj. fakt, że to drugie może być sfinalizowane dopiero po zakończeniu pierwszego), jest oczywiste, że mogą one mieć odmienny zakres podmiotowy. Choć teoretycznie procesy inwestycyjne na podstawie specustaw powinny być prowadzone w możliwie najkrótszym czasie, w praktyce niejednokrotnie trwają one co najmniej kilka, a nawet kilkanaście miesięcy (na przykład w stanie faktycznym, na tle którego złożono skargę konstytucyjną, decyzja środowiskowa została wydana 10 września 2010 r., zaś decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – 15 czerwca 2012 r.). W tym czasie z pewnością może dochodzić do zmian podmiotowych po stronie właścicieli nieruchomości (np. na skutek dziedziczenia czy umów cywilnoprawnych). Nie można więc wykluczyć sytuacji, że bezczynność lub nieudolność poprzedniego właściciela nieruchomości na etapie postępowania środowiskowego może doprowadzić do niezgodnego z prawem wywłaszczenia jego następcy prawnego.

Pozbawienie osoby, która stała się właścicielem nieruchomości w kolejnych fazach postępowania inwestycyjnego, możliwości samodzielnej ochrony przed bezprawnym odjęciem własności jest – moim zdaniem – w sposób rażący niekonstytucyjny. W wypadku przeniesienia własności nieruchomości na skutek umów cywilnoprawnych dużo zależy od – mało prawdopodobnej – lojalności zbywcy względem nabywcy (zagrożenie wywłaszczeniem w normalnych warunkach nie sprzyja przecież podniesieniu atrakcyjności nieruchomości). Aktualnie obowiązujące przepisy nie przewidują żadnej wzmianki o wszczęciu postępowania środowiskowego albo o wydaniu w tym zakresie decyzji w typowej dokumentacji, którą przedstawia się przy zawieraniu aktu notarialnego. W wypadku nabycia nieruchomości na skutek spadkobrania, sytuacja spadkobiercy jest determinowana przez stopień uporządkowania spraw i dokumentów przez spadkodawcę oraz inne okoliczności zewnętrzne (np. dobrą wolę organów, zwłaszcza na etapie przed przeprowadzeniem postępowania spadkowego, kiedy następstwo prawne nie jest jeszcze urzędowo potwierdzone). Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych, organy nie są zobowiązane ani do poszukiwania następców prawnych stron zmarłych w toku postępowania na podstawie specustawy drogowej, ani też do traktowania jako stron osób, które jeszcze nie wykazały prawa do spadku (por. np. wyrok WSA w Rzeszowie z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Rz 614/12, Lex nr 1259280).

Po drugie, nie można także nie dostrzec, że postępowanie środowiskowe i postępowanie wywłaszczeniowe z racji swojej odrębności mają inny zakres przedmiotowy i odrębne zasady proceduralne. Szczegółowe porównanie tych postępowania należy pozostawić doktrynie, a na potrzeby niniejszego zdania odrębnego wystarczy zwrócić uwagę na jeden aspekt szczególnie istotny z punktu widzenia właścicieli nieruchomości.

Właściciele nieruchomości, na której ma być prowadzona inwestycja drogowa, mają zawsze przymiot strony w postępowaniu środowiskowym (por. np. wyrok NSA z 15 maja 2013 r., sygn. akt II OSK 108/12, Lex

nr 1328183). Nie oznacza to jednak wcale, że w każdym wypadku są oni informowani w indywidualny sposób o wszczęciu tego postępowania, jego przebiegu i rezultacie. Na podstawie art. 74 ust. 3 ustawy środowiskowej w związku z art. 49 k.p.a., jeżeli liczba stron tego postępowania przekracza 20 (a tak zazwyczaj jest w wypadku inwestycji drogowych ze względu na ich liniowy charakter), możliwe jest ich zawiadomianie o „decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania”, a wówczas „zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia”. W orzecznictwie podkreśla się, że regulacja ta nie zwalnia organów od obowiązku ustalenia stron postępowania, ale równocześnie „nie nakłada na organ obowiązku informowania stron uczestniczących w postępowaniu o podejmowanych czynnościach w inny sposób niż wynikający z art. 49 k.p.a.” (por. wyroki WSA w Łodzi z 11 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 916/12, Lex nr 1270515 i 18 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 886/12, Lex nr 1270506), nawet w wypadku stron „aktywnie uczestniczących w postępowaniu” (por. wyrok WSA w Szczecinie z 8 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Sz 1525/13, Lex nr 1474261). Choć więc w aktach postępowania każdego postępowania środowiskowego organ ma informacje o właścicielach nieruchomości (i zapewne ich dane adresowe z rejestrów publicznych), może jak najbardziej legalnie poprzestać na publicznych ogłoszeniach i zaniechać indywidualnych doręczeń – nawet gdyby właściciele nieruchomości tego żądali.

Obowiązki informacyjne organu administracji w postępowaniu wywłaszczeniowym są już szersze i w lepszym stopniu zabezpieczają prawa właścicieli nieruchomości. Zgodnie bowiem z art. 11d ust. 5 i art. 11f ust. 3 specustawy drogowej, odpowiedni organ wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej oraz zawiadomienie o wydaniu tej decyzji właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości na adres wskazany w katastrze nieruchomości, a za pomocą obwieszczeń zawiadamiane mogą być jedynie „pozostałe strony”. Także ta procedura nie jest jednak kompletna. Brak w niej – moim zdaniem – dostatecznych zabezpieczeń na wypadek zmian podmiotowych w toku postępowania. Nie uwzględnia ona tego, że aktualizacja adresu w katastrze nieruchomości w wypadku spraw spadkowych wymaga m.in. przeprowadzenia postępowania spadkowego, wieczystoksięgowego i aktualizacyjnego, w związku z czym nawet przy najwyższej dbałości o swoje sprawy następca prawny dotychczasowego właściciela nieruchomości może nie uzyskać na czas indywidualnej informacji o postępowaniu wywłaszczeniowym i jego wyniku.

Jedynie dla pełności wywodu wypada wspomnieć, że oczywiście pozbawienie strony prawa czynnego udziału w postępowaniu stanowi względną przesłankę wznowienia postępowania (por. art. 147 k.p.a. w związku z art. 11c specustawy drogowej), na którą może powołać się pominięty nowy właściciel nieruchomości. Na gruncie specustawy drogowej z różnych względów nie gwarantuje to jednak odzyskania własności nieruchomości i nie naprawia wspomnianych deficytów procedury środowiskowej i wywłaszczeniowej.

Nie mogę ponadto nie skomentować podkreślenia przez Trybunał Konstytucyjny, że skarżąca niesłusznie pominęła, iż podczas postępowania wywłaszczeniowego „inwestor odniósł się do jej zarzutów związanych z lokalizacją inwestycji, a organy administracyjne i sądy uznały je za niezasadne”. Niewiążąca polemika z inwestorem prowadzona za pośrednictwem organów administracji nie może być w żadnym wypadku wystarczającym ekwiwalentem pełnego rozpoznania sprawy na tym etapie postępowania. Merytoryczna ocena zarzutów skarżącej zawarta była zaś jedynie w aktach wydanych w toku postępowania środowiskowego. Na etapie postępowania wywłaszczeniowego organy i sądy bezkrytycznie powoływały wcześniejsze wywody, niemając prawa do własnych ustaleń ani tym bardziej – ich ewentualnego uwzględnienia w końcowej decyzji (to właśnie zarzuca zresztą skarżąca).

6. Kwestia zakresu sądowej ochrony decyzji dotyczących inwestycji infrastrukturalnych była także przedmiotem oceny Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: Europejski Trybunał) na tle art. 6 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: Konwencja), do którego skarżąca odwoływała się w uzasadnieniu swojej skargi.

Warto wspomnieć zwłaszcza o wyroku z 25 września 2014 r. w sprawie Karin Andersson i inni przeciwko Szwecji (skarga nr 29878/09), który dotyczył braku rzeczywistej sądowej ochrony własności nieruchomości w związku z planowaną budową linii kolejowej. Według szwedzkiego prawa, także w tym wypadku postępowanie jest wieloetapowe, a ostateczny plan przebiegu linii kolejowej przyjmowany przez Krajowy Urząd do Spraw Kolejnictwa determinowany jest przez wcześniejszą rządową decyzję zezwalającą na lokalizację inwestycji. Odmiennie jednak niż w Polsce, właściciele nieruchomości przeznaczonych pod inwestycję czy sąsiadujących z nią mają prawo do żądania sądowej kontroli jedynie ostatniej wydawanej w tym zakresie decyzji, nie mogą zaś kwestionować rozstrzygnięć wydawanych na wcześniejszym etapie postępowania. Zakres kontroli planu przebiegu linii kolejowej jest jednak bardzo ograniczony, ponieważ wszystkie sądy i organy są związane wydaną wcześniej rządową decyzją zezwalającą na lokalizację inwestycji i odmawiają zbadania jakichkolwiek kwestii ustalonych w tej decyzji.



Analizując tę procedurę, Europejski Trybunał podkreślił, że kompleksowość planowania i budowy infrastruktury kolejowej, interes publiczny i interes ekonomiczny wymagają pozostawienia szczegółowych decyzji o sposobie regulowania tworzenia tej infrastruktury poszczególnym państwom. Art. 6 ust. 1 Konwencji wymaga jednak zapewnienia realnej ochrony zagrożonych praw jednostki przed bezprawną interwencją. W warunkach analizowanej sprawy prawo do kwestionowania planu przebiegu linii kolejowej miało charakter bardzo ograniczony i nie pozwalało na ocenę, czy lokalizacja tej inwestycji narusza prawa skarżących jako właścicieli nieruchomości. Nie mieli oni także możliwości uzyskania pełnej kontroli decyzji organów państwa na jakimkolwiek etapie postępowania. W rezultacie Europejski Trybunał uznał, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji.

Choć badana w tej sprawie procedura istotnie różni się od rozwiązań obowiązujących w Polsce, pełne zastosowanie do niniejszej sprawy powinny mieć ustalenia Europejskiego Trybunału co do konieczności zapewnienia efektywnej ochrony sądowej praw właścicieli nieruchomości. Równocześnie warto wyraźnie zaznaczyć, że z omówionego orzeczenia nie wynika, iż wystarczające są odpowiednie instrumenty decyzji prejudycjalnych, determinujących ostateczne rozstrzygnięcie wyłączeniowe. Trzeba raczej przyjąć, że Europejski Trybunał skrytykował zbieg dwóch negatywnych zjawisk: braku efektywnej kontroli na końcowym etapie postępowania oraz zamknięcia drogi do kwestionowania wcześniejszych rozstrzygnięć.

7. Reasumując, uważam że analizowana skarga zasługiwała na merytoryczne rozpoznanie zarówno wobec braków przeszkód formalnych, jak i ze względu na doniosłość podnoszonego w niej zagadnienia konstytucyjnego.

Nie można nie dostrzec, że wskazane przez skarżącą ograniczenia kontroli instancyjnej zezwolenia na realizację inwestycji drogowej stanowi przejaw ogólniejszego założenia legislacyjnego, w myśl którego pozakonstytucyjna wartość w postaci rozwoju infrastruktury powinna mieć pierwszeństwo przed konstytucyjnymi prawami właścicieli nieruchomości do ochrony przed bezprawnym wyłączeniem (por. moje zdanie odrębne do wyroku z 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106). Uważam takie wyważenie tych wartości za niedopuszczalne. Sprawność procesów inwestycyjnych powinna być osiągnięta dzięki poprawie jakości działania organów państwa (administracji i sądów administracyjnych), a nie za pomocą ograniczeń nakładanych na właścicieli nieruchomości.

Uważam, że właściciele nieruchomości przeznaczonych pod drogi nie mogą z uwagi na interes publiczny skutecznie sprzeciwiać się wyłączeniu. Należy jednak dać im do dyspozycji rzeczywiste gwarancje, że pozbawienie ich własności będzie zawsze następowało zgodnie z prawem, a zwłaszcza z poszanowaniem zasad wyrażonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Przewidziana przez zaskarżone przepisy fasadowa kontrola instancyjna zezwolenia na realizację inwestycji drogowej powyższego postulatu nie spełnia.

Z powyższych powodów zgłoszenie zdania odrębnego było – moim zdaniem – konieczne.

169

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 23 kwietnia 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 204/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej E.K. w sprawie zgodności:

- 1) art. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.);
- 2) § 46 Zarządzenia nr 323 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie metodyki wykonywania przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców (Dz. Urz. KGP Nr 9, poz. 48, ze zm.) z:  
art. 42 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez adwokata i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 16 czerwca 2014 r. (data nadania) E.K. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność z art. 42 Konstytucji: art. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.; dalej: k.p.w.) w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia udział obrońcy na etapie postępowania wyjaśniającego, a także § 46 Zarządzenia nr 323 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie metodyki wykonywania przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców (Dz. Urz. KGP Nr 9, poz. 48, ze zm.; dalej: zarządzenie w sprawie metodyki) w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia udział obrońcy na etapie postępowania wyjaśniającego.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. 5 lutego 2014 r. skarżąca brała udział w zdarzeniu drogowym w Krakowie. W związku z tym zajęciem Komisariat I Policji w Krakowie prowadził postępowanie wyjaśniające (sygn. akt MKSW 458/14). Skarżąca i jej pełnomocnik pismami z 21 lutego 2014 r. zgłosili udział obrońcy w tym postępowaniu. W odpowiedzi na powyższe pismo zastępca Komendanta Komisariatu I Policji w Krakowie pismem z 1 marca 2014 r. (sygn. akt MKSW 458/14) odmówił dopuszczenia obrońcy do udziału w postępowaniu wyjaśniającym. W uzasadnieniu wskazał, że przesłuchiwany w charakterze osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, nie ma jeszcze statusu obwinionego, a zatem nie korzysta jeszcze z prawa do obrony oraz pomocy jednego obrońcy.

Zarządzeniem z 18 września 2014 r. sędzia Trybunału wezwał pełnomocnika skarżącej do uzupełnienia braków, tj. do: wskazania orzeczenia rozstrzygającego ostatecznie o prawach lub wolnościach skarżącej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji (pkt 1); podania daty doręczenia orzeczenia, o którym mowa w pkt 1 (pkt 2); doręczenia odpisu i czterech kopii orzeczenia, o którym mowa w pkt 1 (pkt 3); wskazania, jakie wolności i prawa zostały naruszone przez orzeczenie, o którym mowa w pkt 1 (pkt 4); dokładnego określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącej przez zaskarżony art. 4 k.p.w. (pkt 5); dokładnego określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącej przez zaskarżony § 46 zarządzenia w sprawie metodyki (pkt 6). W piśmie z 1 października 2014 r. pełnomocnik odniósł się do stwierdzonych braków skargi konstytucyjnej.

Zdaniem skarżącej działania Policji należy uznać za sprzeczne z fundamentalnym uprawnieniem osoby, względem której prowadzone jest postępowanie karne, tj. z prawem do obrony. W jej ocenie uniemożliwienie udziału obrońcy na tym etapie postępowania narusza konstytucyjnie gwarantowane prawa jednostki.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 1 w zw. z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy spełnia ona warunki określone przez prawo. Procedura ta umożliwia, już w początkowej fazie postępowania, wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznej kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny ze względu na konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

W zakresie zarzutu niekonstytucyjności art. 4 k.p.w. skardze konstytucyjnej nie może zostać nadany dalszy bieg z uwagi na przesłankę zbędności orzekania, o której mowa w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Zgodnie z art. 4 k.p.w. „obwinionemu przysługuje prawo do obrony, w tym do korzystania z pomocy jednego obrońcy, o czym należy go pouczyć”. Przepis ten był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, także w kontekście wzorców kontroli wskazanych w skardze konstytucyjnej. W wyroku z 3 czerwca 2014 r. (K 19/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60) Trybunał stwierdził, że art. 4 k.p.s.w. w zakresie, w jakim pomija prawo osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, do korzystania z obrońcy na etapie czynności wyjaśniających, określonych w art. 54 § 1 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał wskazał na swoje dotychczasowe orzecznictwo, w którym wielokrotnie podkreślał, że oprócz istotnych gwarancji procesowych art. 42 ust. 2 Konstytucji ma także niezwykle ważne znaczenie ustrojowe, ponieważ określa „konkretny model państwa, w którym każdy podmiot, od momentu wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego aż do wydania prawomocnego wyroku, ma prawo do obrony własnych interesów. To przede wszystkim znaczy, że może składać wyjaśnienia,

prezentować swoje stanowisko czy podejmować inne działania mające na celu przeciwstawienie się kierowanemu względem niemu oskarżeniu” (wyrok TK z 8 października 2013 r., K 30/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 98). Trybunał potwierdził tym samym wyrażaną we wcześniejszym orzecznictwie myśl, zgodnie z którą zakorzenienie prawa do obrony w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego powoduje, że „odnosi się ono nie tylko do postępowania karnego, ale także innych postępowań toczących się w przedmiocie odpowiedzialności o charakterze represyjnym” (wyrok TK z 19 lutego 2008 r., P 48/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 4) i – co do zasady – „nie powinno być ograniczane ze względu na charakter czynu czy przewinienia leżącego u podstaw odpowiedzialności” (wyrok TK z 9 lipca 2009 r., K 31/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 107). Trybunał potwierdził, że „zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki” (wyrok z 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62). Odpowiedzialność za wykroczenie – którym na gruncie obowiązującej ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.) jest czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary oraz zawiniony – objęta jest gwarancjami wyrażonymi w art. 42 ust. 1 Konstytucji, a postępowanie w sprawach o wykroczenia należy uznać za postępowanie karne w rozumieniu art. 42 ust. 2 Konstytucji. Zważywszy na to, że zarzut naruszenia art. 4 k.p.w. jest zbieżny z materią, co do której Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się szczegółowo w wyroku z 3 czerwca 2014 r. (K 19/11), w omawianym zakresie należało odmówić nadania wniesionej skardze konstytucyjnej dalszego biegu z powodu zbieżności orzekania.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności § 46 zarządzenia w sprawie metodyki, którego treść wyłącza możliwość udziału obrońcy w czynnościach wyjaśniających, z art. 42 ust. 2 Konstytucji – Trybunał stwierdza, że przepis ten nie stanowił podstawy prawomocnego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych wolnościach i prawach skarżącej, gdyż jest to przepis o charakterze instytucjonalnym. Uprawnienia i obowiązki procesowe uczestników postępowania w sprawach o wykroczenia muszą być regulowane na poziomie aktów rangi ustawowej. W przypadku postępowania w sprawach o wykroczenia właściwe są przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, a nie zarządzenie w sprawie metodyki. Jako akt o charakterze wewnętrznym nie stanowi ono źródła praw ani obowiązków uczestników postępowania w sprawach o wykroczenia. Trybunał dodatkowo zaznacza, że adresatami norm wynikających z zarządzenia nie są uczestnicy postępowania, a jedynie funkcjonariusze wykonujący czynności regulowane przez ten akt normatywny. Trybunał wypowiedział się już w tej kwestii w wyroku z 17 lutego 2009 r., w którym stwierdził, że „unormowania te bowiem z reguły nie mogą być – ze względu na swą treść i adresatów regulacji – podstawą prawną orzekania lub decydowania (w tym: ostatecznego) o konstytucyjnych prawach, wolnościach bądź obowiązkach jednostek lub innych podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi konstytucyjnej” (SK 10/07, OTK ZU 2/A/2009, poz. 8). Wobec powyższego, w ocenie Trybunału nie ma wątpliwości, że w analizowanej sprawie podstawą ukształtowania sytuacji prawnej skarżącego był art. 4 k.p.w., a nie § 46 zarządzenia w sprawie metodyki. Zostało to także wskazane w piśmie Zastępcy Komendanta Komisarjatu Policji I w Krakowie z 1 marca 2014 r., w którym powołano się na art. 4 k.p.w. Samo wstępne wskazanie § 46 pkt 1 zarządzenia jako aktu wewnętrznego, w którym regulacja ta znalazła odzwierciedlenie, nie nadaje takiemu przepisowi charakteru powszechnie obowiązującego i nie może być uznane za przepis kształtujący sytuację prawną jednostki. W związku z powyższym, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny jednocześnie zaznacza, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 2014 r. (K 19/11), stwierdzający niezgodność art. 4 k.p.w. we wskazanym zakresie, oddziałuje również na akty prawne o charakterze podustawowym, w tym na zarządzenie w sprawie metodyki – w zakresie, w jakim wyłącza ono możliwość udziału obrońcy w postępowaniu wyjaśniającym.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 170

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 5 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 208/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej R.A. w sprawie zgodności: art. 109 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.) z art. 53 ust. 1 w zw. z art. 53 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez adwokata i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 30 lipca 2014 r. (data nadania) R.A. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 109 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.) z art. 53 ust. 1 w zw. z art. 53 ust. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

Skarżący jest osobą pozbawioną wolności, odbywającą wyrok w Areszcie Śledczym w Łodzi. Wcześniej przebywał w Zakładzie Karnym w Płocku. Jest praktykującym muzułmaninem, członkiem Ligi Muzułmańskiej w Polsce. Skarżący wielokrotnie występował do dyrekcji Zakładu Karnego w Płocku, a później Aresztu Śledczego w Łodzi, o dietę zgodną z zasadami jego wyznania. Wobec skazanego stosowano dietę lekkostrawną, jednakże konsekwentnie odmawiano mu diety, która łączyłaby w sobie zarówno zalecenia medyczne, jak i religijne. Skarżący nie zaskarżył żadnej decyzji wydanej w jego sprawie w trybie przewidzianym w k.k.w.

Skarżący zwrócił się o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu złożenia skargi konstytucyjnej. Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi postanowieniem z 6 czerwca 2014 r. (sygn. akt V Kp 511/14) przyznał skarżącemu pełnomocnika z urzędu. 17 czerwca 2014 r. Okręgowa Rada Adwokacka w Łodzi wyznaczyła właściwego adwokata.

W wyniku przeprowadzonej kontroli formalnej wniesionej skargi konstytucyjnej, zarządzeniem z 3 września 2014 r. sędzia Trybunału wezwał pełnomocnika skarżącego do uzupełnienia jej braków, tj. do: doręczenia kopii postanowienia sądu ustanawiającego pełnomocnictwo do sporządzenia skargi konstytucyjnej; doręczenia 5 kopii orzeczeń dokumentujących wyczerpanie przez skarżącego drogi prawnej w przedstawionej Trybunałowi Konstytucyjnemu sprawie; wskazania wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu, które skarżący uważa za ostateczne w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK); podania daty doręczenia skarżącemu orzeczenia, o którym mowa wyżej; dokładnego określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego określonych w art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji przez zaskarżony art. 109 § 1 k.k.w.

W piśmie z 15 września 2014 r. pełnomocnik skarżącego odniósł się do stwierdzonych braków skargi. Do pisma zostały dołączone: postanowienie Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, w którym ustanowiono pełnomocnika z urzędu dla skarżącego, oraz postanowienie prokuratora Prokuratury Rejonowej Łódź-Bałuty z 30 czerwca 2014 r. o odmowie wszczęcia śledztwa w sprawie niedopełnienia obowiązków i przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Aresztu Śledczego w Łodzi (sygn. akt 2Ds. 1338/14), a także postanowienie Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi z 15 września 2014 r. (sygn. akt V Kp 684/14) utrzymujące postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia śledztwa. Postanowienie to zostało wskazane przez pełnomocnika skarżącego jako ostateczne.

Jak podkreślono w skardze, władze więzienne, odmawiając zapewnienia skarżącemu bezmięsnej diety zgodnej z jego przekonaniem religijnym, naruszyły przysługujące mu prawo do uzewnętrzniania swojego wyznania

przez przestrzeganie zasad religii islamskiej. Skarżący wskazuje, że zgodnie z art. 109 § 1 zdanie pierwsze k.k.w. skazany otrzymuje trzy razy dziennie posiłki, o odpowiedniej wartości odżywczej, w tym co najmniej jeden posiłek gorący, z uwzględnieniem zatrudnienia i wieku skazanego, a w miarę możliwości także wymogów religijnych i kulturowych. Według skarżącego ograniczanie prawa osoby osadzonej do praktykowania wiary, w tym spożywania posiłków zgodnych z nauczaniem wyznawanej religii, jest niedopuszczalne w sytuacjach innych niż nadzwyczajne.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie (tj. ustawie o TK), wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunkiem nadania skardze dalszego biegu jest spełnienie przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w ustawie o TK. W przypadku, w którym wniesiona skarga nie odpowiada przewidzianym w tych aktach normatywnych wymogom formalnym, sędzia Trybunału, działając na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 2 ustawy o TK, wzywa do uzupełnienia braków w terminie 7 dni od daty doręczenia zarządzenia sędziemu. Nieuzupełnienie braków w terminie, zgodnie z art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, skutkuje wydaniem postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Zasadniczym powodem odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest brak wydanego w sprawie skarżącego ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Po pierwsze, należy zaznaczyć, że postanowienie Sądu Rejonowego w Łodzi zostało wydane w dniu 15 września 2014 r., a więc w dniu, w którym upływał 7-dniowy termin do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej. Oznacza to, że w dniu wniesienia skargi konstytucyjnej, tj. 30 lipca 2014 r., nie istniało ostateczne orzeczenie w sprawie przedstawionej Trybunałowi do rozpoznania. Po drugie, ani postanowienie Sądu Rejonowego w Łodzi z 15 września 2014 r., ani wcześniejsze postanowienie prokuratora Prokuratury Rejonowej Łódź-Bałuty z 30 czerwca 2014 r. nie zostały wydane na podstawie zakwestionowanego art. 109 § 1 k.k.w. Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że w przedstawionej do rozpoznania sprawie nie zostało wydane orzeczenie, które miałoby charakter ostateczny, a co za tym idzie, nie doszło również do wyczerpania drogi prawnej.

Ze względu na sformalizowany charakter skargi należy uznać, że pełnomocnik skarżącego nie wykonał prawidłowo zarządzenia sędziemu Trybunału, co w myśl art. 36 ust. 3 ustawy o TK stanowi samoistną przesłankę odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Niezależnie od powyższej okoliczności Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że niniejsza skarga konstytucyjna jest niedopuszczalna w rozumieniu art. 39 ust. 1 ustawy o TK. Przedmiotem skargi musi być akt stanowienia prawa, tj. przepis ustawy lub innego aktu normatywnego. Prawodawca polski w żadnym bowiem wypadku nie zezwolił na kwestionowanie za pomocą skargi wyłącznie jednostkowych aktów stosowania przepisów, nawet w sytuacji, gdyby akty te w sposób niebudzący wątpliwości prowadziły do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. Jak podkreślał Trybunał w swoich orzeczeniach, skarga musi pozostawać środkiem kwestionowania przepisów prawnych („skarga na przepis”), nie zaś sfery ich stosowania. Aby więc skarga konstytucyjna mogła doprowadzić do orzeczenia o niekonstytucyjności, Trybunał winien najpierw ustalić, że dotyczy ona samego przepisu, nie zaś aktu jego stosowania w sprawie skarżącego. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdza, że analizowana skarga jest skargą na stosowanie prawa. Skarżący postawił zarzut niezgodności art. 109 § 1 k.k.w. z art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten nie zapewnia wolności wyznawania religii i ogranicza możliwość praktykowania religii. Jednakże w treści skargi kwestionowana jest nie normatywna treść wskazanego przepisu art. 109 § 1 k.k.w., a jedynie sposób rozstrzygnięcia sprawy przez dyrekcję zakładu karnego. Tym samym skarżący podniesione zarzuty wiąże ze sposobem wydania w jego sprawie decyzji, która dodatkowo nie ma charakteru ostatecznego.

W związku z powyższym na podstawie art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 i w zw. z art. 49 ustawy o TK należało odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 171

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 14 listopada 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 215/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej MKS Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

- 1) art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 118 § 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 79 ust. 1 oraz z art. 190 ust. 5 Konstytucji,

p o s t a n a w i a :

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 8 sierpnia 2014 r., sporządzonej przez pełnomocnika z urzędu, MKS Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) oraz ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.). Skarżąca zarzuciła, że art. 46 ust. 1 ustawy o TK jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 79 ust. 1 Konstytucji, natomiast art. 118 § 5 k.p.c. (w *petitum* skargi błędnie określony jako art. 118 § 8 k.p.c., a w jej uzasadnieniu jako art. 118 ust. 5 k.p.c.) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 79 ust. 1 oraz z art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Skarga została wniesiona w związku z następującą sprawą. Skarżąca wystąpiła z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej. Sąd Rejonowy w Tychach – IX Wydział Cywilny oddalił ten wniosek (postanowienie z 22 listopada 2013 r., sygn. akt IX Co 1972/13). W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia sąd I instancji podkreślił, że skarżąca złożyła go w związku ze sprawą, w której nie zostało wydane ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej. Takim orzeczeniem nie jest w szczególności opinia adwokata o braku podstaw do wniesienia skargi na niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego. Sąd I instancji wyjaśnił, że przedmiotem jego oceny – oprócz sytuacji majątkowej i finansowej wnioskodawcy – może być również konieczność ustanowienia pełnomocnika w danej sytuacji. Wobec braku orzeczenia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, sąd takiej konieczności zaś nie stwierdził. Niezależnie od powyższego sąd zwrócił skarżącej uwagę na to, że nie przedstawiła żadnych dokumentów, które uprawdopodobniłyby wskazane we wniosku okoliczności dotyczące jej sytuacji majątkowej i finansowej. Zażalenie, które skarżąca wniosła na orzeczenie sądu I instancji oddalił Sąd Okręgowy w Katowicach – III Wydział Cywilny Odwoławczy (postanowienie z 10 marca 2014 r., sygn. akt III Cz 1526/13). Sąd II instancji podzielił w całości stanowisko zaprezentowane w zaskarżonym postanowieniu. Podkreślił też dodatkowo, że skarżąca niezasadnie zarzuciła, iż z art. 188 § 5 k.p.c. wynika wyłączenie sądowej kontroli działań podejmowanych przez pełnomocnika z urzędu. Skarżąca ponownie wystąpiła z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej w związku z wyżej przedstawionymi orzeczeniami sądowymi. Sąd Rejonowy w Tychach – IX Wydział Cywilny (postanowienie z 5 maja 2014 r., sygn. akt IX Co 1874/14) ustanowił dla skarżącej pełnomocnika z urzędu, wyznaczonego następnie decyzją Dziekana Okręgowej Izby Radców Prawnych w Katowicach.

Niekonstytucyjność art. 46 ust. 1 ustawy o TK skarżąca upatruje w wadliwej interpretacji tego przepisu, a przede wszystkim zawartego w nim sformułowania „o ile droga ta jest przewidziana”. Zdaniem skarżącej skutkiem tej interpretacji jest ograniczenie skarg konstytucyjnych wyłącznie do spraw, w których prawa konstytucyjne są naruszone przez ostateczne rozstrzygnięcie wydane przez sąd lub organ administracji publicznej. Prowadzi to w konsekwencji do naruszenia art. 45 ust. 1 w zw. z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca podnosi też, że wymogu uzyskania takiego orzeczenia nie ma wówczas, gdy (rozumując *a contrario*) droga prawna w sprawie w ogóle

nie jest przewidziana. Ponadto należy wziąć pod uwagę także sytuację, w której dochodzi do wydania „innego ostatecznego rozstrzygnięcia” w sprawie. W przekonaniu skarżącej tak właśnie było – jak stwierdziła skarżąca – w związku z przedłożeniem opinii sformułowanej w jej sprawie przez pełnomocnika z urzędu.

Konkretyzując zarzut wobec art. 118 § 5 k.p.c., skarżąca twierdzi, że przepis ten tworzy rodzaj „przedsądu” w sprawach, w których strona domaga się wniesienia skargi [konstytucyjnej]. Zastosowanie kwestionowanego przepisu k.p.c. wobec skarżącej doprowadziło – jej zdaniem – do wydania orzeczenia w sprawie skargi konstytucyjnej przez osobę niemającą statusu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Skarżąca zaakcentowała także brak właściwej kontroli nad „orzekaniem przez ustanowionych pełnomocników z urzędu w przedmiocie skargi konstytucyjnej, tj. jej wniesienia lub nie”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi konstytucyjnej może być przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Już w świetle powołanego wyżej unormowania nie ulega wątpliwości, że warunkiem zakwestionowania konstytucyjności danego przepisu jest uprzednie jego zastosowanie jako podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej. Brak orzeczenia spełniającego wymogi przewidziane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oznaczałby bowiem, że skarżący podejmuje – niedozwoloną ze względu na konstrukcję przedmiotu skargi – próbę zainicjowania tzw. abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności norm prawnych. Z przywołanego przepisu Konstytucji wynika jednocześnie, że zasady korzystania ze skargi konstytucyjnej zostały doprecyzowane w ustawie. Aktem realizującym powyższą zapowiedź ustrojodawcy jest w pierwszym rzędzie ustawa o TK. Należy jednak podkreślić, że podstawowe założenia skargi konstytucyjnej zostały ukształtowane już w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Właśnie w tym unormowaniu określono przedmiot skargi konstytucyjnej, jej podstawę, a także podmiot mający legitymację do korzystania z tego środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Zdaniem Trybunału sformułowany przez skarżącą zarzut niekonstytucyjności art. 46 ust. 1 ustawy o TK całkowicie pomija wyżej wskazane okoliczności. Podważając w pełni utrwalony sposób interpretacji tego przepisu, a zwłaszcza zawartego w nim sformułowania „o ile droga ta jest przewidziana”, skarżąca nie uwzględnia tego, że przedmiot skargi został określony bezpośrednio w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wymóg uzyskania w konkretnej, jednostkowej sprawie ostatecznego orzeczenia ma swoją podstawę w konstytucyjnej formule „orzekł ostatecznie”. Doprecyzowanie sposobu korzystania ze skargi, zawarte w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, a związane z wymogiem wyczerpania przysługującej w sprawie drogi prawnej, jest więc pochodną przesłanki konstytucyjnej. Tym samym stanowisko skarżącej oparte na – skądinąd pozbawionej uzasadnienia – argumentacji *a contrario*, jest więc w istocie próbą podważenia sposobu określenia przedmiotu skargi dokonanego przez ustrojodawcę i zawartego w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Rozpatrzenie tak sformułowanego zarzutu, w którejkolwiek z procedur kontrolnych realizowanych przez Trybunał, nie należy do kompetencji tego organu.

Rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów skorzystania z tego środka ochrony także w odniesieniu do drugiego z zaskarżonych przepisów, tj. art. 118 § 5 k.p.c. Również i w tym kontekście skarżąca nie ma orzeczenia wydanego na podstawie kwestionowanego przepisu, a wykazującego kwalifikację wymaganą w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotem rozstrzygnięcia sądu rozpoznającego wniosek skarżącej nie była bowiem opinia adwokata z urzędu, sporządzona na podstawie art. 118 § 5 k.p.c. Przyczyną odmowy ustanowienia dla skarżącej pełnomocnika z urzędu był (obok niedopełnienia przez skarżącą obowiązku udokumentowania jej sytuacji majątkowej) przede wszystkim brak podstaw formalnych do wniesienia skargi konstytucyjnej, wynikający z tego, że skarżąca nie miała niezbędnego (w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji) orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej. Sąd w pełni zasadnie przyjął, że tego rodzaju orzeczeniem nie jest opinia sporządzona przez pełnomocnika z urzędu. Kwestionowany przez skarżącą przepis k.p.c., na podstawie którego opinia została sformułowana przez adwokata, nie może być jednak uznany za podstawę prawną negatywnego dla skarżącej postanowienia sądu. Wystąpienie takiej zależności byłoby zaś niezbędne do tego, by art. 118 § 5 k.p.c. uznać za dopuszczalny przedmiot analizowanej skargi konstytucyjnej. Jeszcze raz trzeba podkreślić, że przedmiotem postępowania, w związku z którym skarżąca złożyła skargę konstytucyjną, nie była sądowa kontrola staranności sporządzenia samej opinii o braku podstaw do wniesienia skargi. Taką kontrolę przewiduje natomiast art. 118 § 6 k.p.c., co czyni także bezpodstawnymi zarzuty skarżącej dotyczące braku procedury weryfikacji opinii sporządzanej przez pełnomocnika z urzędu. Zaniechanie wszczęcia tej procedury przez skarżącą i doprowadzenia w jej efekcie do wydania stosownego orzeczenia sądowego uniemożliwiło jednak również uznanie wyżej przywołanego art. 118 § 6 k.p.c. za dopuszczalny przedmiot rozpatrywanej skargi konstytucyjnej.

Niezależnie od powyższego Trybunał wskazuje również, że skarżąca błędnie określiła wzorzec kontroli zakwestionowanego art. 118 § 5 k.p.c. Nie można bowiem przyjąć, że do oceny przepisu określającego sposób działania pełnomocnika z urzędu adekwatne są unormowania Konstytucji wyznaczające standardy prawa do sądu czy też formułujące przesłanki skargi konstytucyjnej. Tym bardziej nie sposób uznać za prawidłowo powiązany z przedmiotem analizowanej skargi art. 190 ust. 5 Konstytucji, określający zasadę podejmowania orzeczeń przez Trybunał. Dodatkowo warto zauważyć, że – wbrew twierdzeniom skarżącej – opinia sporządzona w jej sprawie przez adwokata z urzędu nie dotyczyła braku podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej, lecz zupełnie odrębnej instytucji procesowej.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji, a także art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o TK – odmówił nadania skardze dalszego biegu.

## 172

### **POSTANOWIENIE** z dnia 10 marca 2015 r. **Sygn. akt Ts 215/14**

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

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodnicząca  
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca  
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej MKS Sp. z o.o.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez pełnomocnika MKS Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) oraz ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.). Skarżąca zarzuciła, że art. 46 ust. 1 ustawy o TK jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 79 ust. 1 Konstytucji, natomiast art. 118 § 5 k.p.c. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 79 ust. 1 oraz z art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Postanowieniem z 14 listopada 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stwierdził, że skarżąca, formułując zarzut dotyczący art. 46 ust. 1 ustawy o TK, polegający na podważeniu wymogu wyczerpania przysługującej w danej sprawie drogi prawnej, całkowicie pomija treść art. 79 ust. 1 Konstytucji. To właśnie z tego właśnie wynika zastrzeżenie poczynione przez ustrojodawcę, że przedmiotem skargi może być wyłącznie unormowanie będące podstawą prawną orzeczenia o charakterze ostatecznym. Natomiast w odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 118 § 5 k.p.c. Trybunał stwierdził, że przepis ten nie był podstawą prawną orzeczenia wydanego w sprawie, w związku z którą skarżąca wniosła skargę konstytucyjną. Tego rodzaju zależność była zaś warunkiem uczynienia wskazanego przepisu przedmiotem skargi.

W zażaleniu na wyżej przywołane postanowienie skarżąca podniosła, że zostało ono wydane z naruszeniem przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem, w tym zwłaszcza art. 190 ust. 5 Konstytucji. Skarżąca podkreśliła, że elementem konstytucyjnego prawa do sądu jest wydanie orzeczenia przez sąd orzekający we właściwym składzie. Jej zdaniem podjęcie postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze



konstytucyjnej przez Trybunał orzekający w składzie jednoosobowym jest niezgodne z zasadą, w myśl której orzeczenia Trybunału powinny zapadać większością głosów. Skarżąca zauważyła, że postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, motywowane oczywistą bezzasadnością zarzutów (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), jest bez wątpienia formą orzeczenia, o którym mowa w art. 190 ust. 5 Konstytucji. W przekonaniu skarżącej instytucja „przedsądu” w składzie jednoosobowym, gdy „wniosek jest oczywiście bezzasadny”, uniemożliwia dostęp do – zagwarantowanego w Konstytucji – prawa do skargi konstytucyjnej i jej merytorycznego rozpatrzenia przez właściwy skład Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Argumentacja skarżącej przedstawiona w zażaleniu na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu nie zasługuje na uwzględnienie.

Po pierwsze, skarżąca nie odniosła się merytorycznie do przesłanek odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu. Trybunał ponownie zatem wyjaśnia, że przesłankami tymi były próba podważenia elementu konstrukcyjnego skargi przewidzianego bezpośrednio w uformowaniu Konstytucji, a nie w zaskarżonym przepisie ustawy o TK, oraz zakwestionowanie przepisu k.p.c., który nie był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej.

Po drugie, w zażaleniu skarżąca w istocie zmieniła przedmiot zaskarżenia; w miejsce zakwestionowanych w skardze art. 46 ust. 1 ustawy o TK i art. 118 § 5 k.p.c. podważyła zgodność z Konstytucją przepisów proceduralnych zawartych w ustawie o TK (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 1 i 3), a będących podstawą prawną postanowienia wydawanego na etapie wstępnej kontroli skargi. Tego rodzaju modyfikacja jest niedopuszczalna w fazie rozpoznawania przez Trybunał zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Po trzecie, kwestionowane w zażaleniu przepisy ustawy o TK nie były podstawą prawną orzeczenia wskazanego w skardze jako spełniające wymogi określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Trybunał przypomina, że orzeczeniem tym było postanowienie Sądu Rejonowego w Tychach – IX Wydział Cywilny o oddaleniu wniosku skarżącej o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej, nie zaś postanowienie Trybunału o odmowie nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej.

Już tylko na marginesie należy zauważyć, że przyczyną odmowy nadania dalszego biegu rozpatrywanej skardze nie była oczywista bezzasadność sformułowanych w niej zarzutów, ale wadliwe określenie przedmiotu skargi.

Ponieważ zażalenie skarżącej nie zawierało żadnych argumentów, które podważałyby prawidłowość przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu, więc Trybunał ograniczył się jedynie do potwierdzenia poprawności kwalifikacji przedstawionej w zaskarżonym postanowieniu.

173

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 13 stycznia 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 219/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Żbikowskich Zakładów „Hossyb” Sp. z o.o. w Warszawie w sprawie zgodności:

art. 7 ust. 1 i 2 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 1-10 i w związku z art. 12 ust. 4 pkt 1-20 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654, ze zm.) z:

- 1) art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji,
- 3) art. 77 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 4) art. 77 ust. 1 oraz 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 8 sierpnia 2014 r. Żbikowskie Zakłady „Hossyb” Sp. z o.o. w Warszawie (dalej: skarżąca, spółka) wniosły o zbadanie zgodności art. 7 ust. 1 i 2 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 1-10 oraz w związku z art. 12 ust. 4 pkt 1-20 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r., Nr 54, poz. 654, ze zm.; dalej: ustawa podatkowa) w brzmieniu obowiązującym w 2006 r., z art. 77 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i art. 7, art. 77 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1, a także art. 77 ust. 1 oraz 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. W dniu 24 maja 1995 r. Sąd Najwyższy, w wyniku rewizji nadzwyczajnej, uchylił postanowienie Sądu Powiatowego w Pruszkowie z 13 września 1957 r. (sygn. akt I Ns 212/57) stwierdzające nabycie przez Skarb Państwa nieruchomości należącej do spółki. W związku z nieodwracalnymi skutkami prawnymi zwrot nieruchomości w naturze okazał się niemożliwy i 8 marca 2006 r. spółka otrzymała odszkodowanie z tego tytułu (na podstawie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 10 października 2005 r., sygn. akt I C 451/99). Spółka złożyła deklarację podatkową i zapłaciła podatek dochodowy od osób prawnych, uwzględnivszy przysporzenie z tytułu odszkodowania. Ponieważ zdaniem spółki, uiszczony podatek był nienależny, gdyż przychód w postaci odszkodowania za zagrabione nieruchomości nie podlega opodatkowaniu – wystąpiła o stwierdzenie nadpłaty. Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Mokotów odmówił stwierdzenia nadpłaty (decyzja z 24 listopada 2008 r.). Organ podatkowy podniósł, że zwolnienie przewidziane w art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy podatkowej zostało uchylone 1 stycznia 2004 r. W rezultacie otrzymane po tym dniu odszkodowania z tytułów określonych w art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy podatkowej podlegają opodatkowaniu. Po rozpatrzeniu odwołania od decyzji organu pierwszej instancji Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie uchylił ją i skierował sprawę do ponownego rozpoznania (decyzja z 9 kwietnia 2009 r.).

Po ponownym przeprowadzeniu postępowania Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Mokotów wydał decyzję określającą wysokość zobowiązania podatkowego spółki w podatku dochodowym od osób prawnych oraz ponownie odmówił stwierdzenia nadpłaty (decyzje z 15 listopada 2010 r.). Od tych rozstrzygnięć Spółka złożyła odwołania. Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie utrzymał w mocy decyzje organu pierwszej instancji (decyzje z 14 marca 2011 r., nr 1401/OP-II/4218-57/10/AT/PDP-II oraz nr 1401/OP-II/4218-57/10/AT/PDP-II).

Na powyższe decyzje skarżąca wniosła skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w których domagała się uchylecia zaskarżonych decyzji organu odwoławczego oraz decyzji organu pierwszej instancji w całości i przekazania sprawy w całości organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Sąd oddalił te skargi (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 lutego 2012 r., sygn. akt III SA/Wa 1493/11 oraz sygn. akt III SA/Wa 1492/11). Od powyższych rozstrzygnięć skarżąca wniosła skargi kasacyjne domagając się uchylecia ich w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skargi spółki nie zasługują na uwzględnienie (wyroki z 1 kwietnia 2014 r., sygn. akt II FSK 1036/12 oraz sygn. akt II FSK 1037/12).

W przekonaniu skarżącej zakwestionowane unormowania ograniczają prawo do wynagrodzenia szkody poniesionej w związku z naruszającymi prawo działaniami organów administracji publicznej (wynikające z art. 77 ust. 1 Konstytucji), gdyż kwota wypłaconego spółce odszkodowania po zapłaceniu podatku była niższa niż wartość szkody. Poza tym zaskarżone regulacje naruszają prawo własności spółki (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), gdyż jej majątek został uszczuplony o wartość zapłaconego podatku. Jednocześnie skarżąca twierdzi, że kwestionowane przepisy godzą również w prawo do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w związku z prawem do wynagrodzenia szkody poniesionej w konsekwencji naruszających prawo działań organów administracji publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji) oraz w związku z prawem do ochrony własności (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Wtedy bowiem, gdy wywłaszczona nieruchomość zostaje zwrócona w naturze, nie powstaje obowiązek podatkowy. Natomiast wtedy, gdy zwrot nieruchomości w naturze nie jest możliwy i zostaje wypłacone odszkodowanie, obowiązek podatkowy powstaje. W konsekwencji – zdaniem skarżącej – doszło także do naruszenia zasady proporcjonalności przez ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych w postaci prawa do ochrony własności oraz prawa do otrzymania wynagrodzenia za szkody spowodowane bezprawnymi działaniami administracji bez oparcia tego ograniczenia w interesie publicznym.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest kwalifikowanym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać szereg przesłanek warunkujących jego dopuszczalność. Zasadniczo zostały one uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z przywołanymi regulacjami skarga, poza spełnieniem warunków dotyczących pisma procesowego powinna zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji i wobec którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; uzasadnienie wraz z dokładnym opisem stanu faktycznego. Z przytoczonego powyżej przepisu Konstytucji wynika, że przedmiotem skargi może stać się wyłącznie przepis będący podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego wobec skarżącego. Zarzuty sformułowane w skardze muszą zaś uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, przywołanie właściwych wzorców konstytucyjnych zawierających podmiotowe prawa przysługujące osobom fizycznym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej sprzeczności.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna powyższych wymagań nie spełnia.

Przede wszystkim Trybunał stwierdza, że naruszenie wskazanych w skardze praw skarżąca upatruje w braku regulacji pozwalającej na zwolnienie z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych odszkodowania, które zostało wypłacone w związku z brakiem możliwości zwrotu bezprawnie wywłaszczonej nieruchomości. W ocenie Trybunału skarżąca jednoznacznie kwestionuje zatem brak odpowiednich unormowań w zakwestionowanej ustawie. Pozwala to uznać wniesiony środek prawny za skargę na lukę w prawie, czyli niewprowadzenie przez ustawodawcę określonego unormowania, które – w przekonaniu skarżącej – byłoby konieczne dla zapewnienia realizacji przysługujących jej praw.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że skarga konstytucyjna jako środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw służy wyeliminowaniu z systemu prawnego unormowań, które są sprzeczne z przepisami Konstytucji wyrażającymi te wolności lub prawa skarżącego. Trybunał Konstytucyjny, jako tzw. negatywny prawodawca, ma kompetencje wyłącznie do badania konstytucyjności regulacji już ustanowionych. Rozpoznanie zatem zarzutu niekonstytucyjności, którego przedmiotem jest „luka w prawie”, nie mieści się w zakresie uprawnień przyznanych mu przez ustrojodawcę.

Nie można też uznać, że w analizowanej sprawie mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym. Skarżąca nie przedstawiła bowiem żadnych argumentów przemawiających za tym, że kwestionowane regulacje są źródłem normy, której sfera zastosowania jest niepełna ze względu na pozostawienie poza jej zakresem sytuacji, w której skarżąca została zwolniona od opodatkowania odszkodowania. Nie pozwala to przyjąć, że integralną, funkcjonalną częścią normy (norm) wynikającej z zaskarżonych przepisów powinien być pewien element regulacji, którego brak, a mianowicie mechanizm zwolnienia z opodatkowania odszkodowania wypłacanego wtedy, gdy zwrot bezprawnie wywłaszczonej nieruchomości jest niemożliwy. Brak takiego uregulowania może zatem zostać potraktowany jedynie jako luka w prawie, która – zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – nie podlega kontroli w trybie skargi konstytucyjnej.

Ponadto Trybunał zwraca uwagę na to, że w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, iż Konstytucja nikomu nie gwarantuje samoistnego prawa do zwolnienia podatkowego. Prawo do ulgi podatkowej nie mieści się w kategorii „konstytucyjnych wolności i praw”. Analiza przepisów Konstytucji pokazuje, że postanowień formułujących wolności lub prawa jako podstawy skargi konstytucyjnej należy poszukiwać przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji „Wolności, prawa o obowiązki człowieka i obywatela”, a także w rozdziale I „Rzeczpospolita”, formułującym zasady ustroju państwa. Pojęcie „wolności”, a szczególnie pojęcie „prawa obywatelskie”, nie zawiera zatem swoistego prawa do ulgi podatkowej, które nie jest w żaden sposób konstytucyjnie umocowane (zob. postanowienie TK z 23 października 2006 r., SK 64/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 138 i wskazane tam orzecznictwo).

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawo do zwolnienia podatkowego nie jest prawem konstytucyjnym o charakterze podmiotowym, którego naruszenie legitymuje do wniesienia skargi konstytucyjnej. Zwolnienia podatkowe są wyjątkiem od zasady powszechności, a samo ich wprowadzenie przez ustawodawcę na ogół nie jest jednoznaczne z powstaniem prawa do osiągania dochodów w sposób niepodlegający opodatkowaniu, swoistego „prawa do zwolnienia podatkowego”, skoro zgodnie z art. 84 Konstytucji każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie (zob. np. wyrok TK z 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6).

Wyżej wskazane okoliczności, w myśl art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 i w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK, przesądzają o konieczności odmowy nadania dalszego biegu rozpatrywanej skardze konstytucyjnej.

Za odmową nadania analizowanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu przemawiają ponadto wskazane przez spółkę wzorce kontroli. Jako podstawowy wzorzec konstytucyjności w rozpatrywanej skardze skarżąca wskazała art. 77 ust. 1 Konstytucji. Spółka w szczególności podniosła, że opodatkowanie przyznanego jej odszkodowania narusza wynikające z tego przepisu ustawy zasadniczej prawo do wynagrodzenia szkody poniesionej w związku z naruszającymi prawo działaniami organów władzy publicznej. Wskazanie tego właśnie przepisu jako wzorca kontroli konstytucyjnej oznacza zatem, że skarżąca zakłada, że ten przepis Konstytucji przewiduje zasadę pełnego odszkodowania.

W odniesieniu do tak sformułowanego zarzutu Trybunał zauważa, że nadając rangę konstytucyjną prawu do naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej, ustrojodawca nie określił ani charakteru, ani zakresu szkody objętej tym prawem, ani też trybu, w jakim można dochodzić naprawienia szkody. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca ma pełną swobodę kształtowania regulacji; jej konstytucyjne ramy można rekonstruować zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Trybunału szczególna surowość odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, widoczna w zestawieniu z ogólnymi zasadami odpowiedzialności deliktowej, wyraża się przede wszystkim w ukształtowaniu tej odpowiedzialności jako obiektywnej, oderwanej od winy funkcjonariuszy państwa. Nie ma natomiast podstaw do tego, by z art. 77 ust. 1 Konstytucji wyprowadzać bezwzględną zasadę naprawienia, w każdym wypadku, wszystkich elementów szkody polegającej na uszczerpieniu praw majątkowych. Wbrew twierdzeniu skarżącej art. 77 ust. 1 Konstytucji przesądza tylko o „wynagrodzeniu szkody” wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie zaś o pełnym odszkodowaniu (zob. wyroki TK z: 23 września 2003 r., K 20/02, OTK ZU 7/A/2003, poz. 76 oraz 24 kwietnia 2014 r., SK 56/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 42).

Na marginesie Trybunał podkreśla, że w art. 21 ust. 2 Konstytucji, który reguluje sprawę odszkodowania za wyłączenie, stanowi o „słusznym odszkodowaniu”. Oznacza to, że jakkolwiek każda ingerencja majątkowa w szeroko rozumianą własność (jest nią np. wyrządzenie szkody oraz wyłączenie) będzie – wywoływać zgodnie z Konstytucją – skutki odszkodowawcze, to jednak nie zawsze musi to nieuchronnie prowadzić do pełnego odszkodowania. Nawet całkowite odjęcie własności nie zawsze musi (według Konstytucji) wiązać się z całkowitym pokryciem szkody. W tym bowiem zakresie rekompensata musi odpowiadać kryterium „słuszności”, co nie oznacza, że musi ona być „pełna”. Konstytucji znane jest bowiem różnicowanie zakresu skutków odszkodowawczych co do zasady, na co wskazuje istnienie art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej. Ten przepis zresztą dotyczy szkód wyrządzonych działaniem nienaruszającym prawa. Niemniej jednak sama idea niepełnego odszkodowania nie jest Konstytucji obca. Nie można zatem twierdzić, że niepełne odszkodowanie jako takie jest niekonstytucyjne.

Jednocześnie Trybunał zwraca uwagę na to, że skutki wejścia w życie art. 77 Konstytucji nie obejmują okresu sprzed 17 października 1997 r. Powyższe oznacza, że konstytucyjny standard odpowiedzialności władzy publicznej odnosi się do zdarzeń prawnych (deliktów władzy publicznej), które miały miejsce po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji, tj. po 17 października 1997 r. Realizacja celu tej normy konstytucyjnej nie wymaga bowiem tego, by odpowiedzialność wyprowadzoną z art. 77 ust. 1 Konstytucji stosować do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie Konstytucji. Pogląd ten jest utrwalony w orzecznictwie trybunalskim, na co wskazują wyżej przywołane orzeczenia i przyjmowany w doktrynie (zob. zamiast wielu Z. Radwański, *Zmiany w kodeksie cywilnym dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, „Monitor Prawniczy” nr 21/2004, s. 971).

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał uznał art. 77 ust. 1 Konstytucji za nieadekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności przepisów zaskarżonych w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej. W konsekwencji, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 7 ust. 1 i 2 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 1-10 i w związku z art. 12 ust. 4 pkt 1-20 ustawy podatkowej z art. 77 ust. 1, art. 77 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1, a także art. 77 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 174

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 22 kwietnia 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 219/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat – przewodniczący  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca  
Stanisław Biernat,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2015 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Żbikowskich Zakładów „HOSSYB” Sp. z o.o.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 8 sierpnia 2014 r. Żbikowskie Zakłady „Hossyb” Sp. z o.o. w Warszawie (dalej: skarżąca, spółka) wniosły o zbadanie zgodności art. 7 ust. 1 i 2 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 1-10 oraz w związku z art. 12 ust. 4 pkt 1-20 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654, ze zm.; dalej: ustawa podatkowa), w brzmieniu obowiązującym w 2006 r., z art. 77 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i art. 7, art. 77 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 1 oraz 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W przekonaniu skarżącej zakwestionowane unormowania ograniczają prawo do wynagrodzenia szkody poniesionej w związku z naruszającymi prawo działaniami organów administracji publicznej (wynikające z art. 77 ust. 1 Konstytucji), gdyż kwota wypłaconego spółce odszkodowania po zapłaceniu podatku była niższa niż wartość szkody. Poza tym zaskarżone regulacje naruszają prawo własności spółki (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), ponieważ jej majątek został uszczuplony o wartość zapłaconego podatku. Jednocześnie skarżąca twierdzi, że kwestionowane przepisy godzą również w prawo do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w związku z prawem do wynagrodzenia szkody poniesionej w konsekwencji naruszających prawo działań organów administracji publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji) oraz w związku z prawem do ochrony własności (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Wtedy bowiem, gdy wywłaszczona nieruchomość zostaje zwrócona w naturze, nie powstaje obowiązek podatkowy. Natomiast wtedy, gdy zwrot nieruchomości w naturze nie jest możliwy i zostaje wypłacone odszkodowanie, obowiązek podatkowy powstaje. W konsekwencji – zdaniem skarżącej – doszło także do naruszenia zasady proporcjonalności przez ograniczenie wolności i praw konstytucyjnych w postaci prawa do ochrony własności oraz prawa do otrzymania wynagrodzenia za szkody spowodowane bezprawnymi działaniami administracji bez oparcia tego ograniczenia w interesie publicznym. Postanowieniem z 13 stycznia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał stwierdził, że skarga jest oczywiście bezzasadna, gdyż dotyczy luki w prawie oraz prawa do zwolnienia podatkowego, które nie jest prawem poręczonym konstytucyjnie. Ponadto – w ocenie Trybunału – nie wszystkie wskazane wzorce kontroli są adekwatne.

Na powyższe postanowienie pełnomocnik skarżącej wniosł, w ustawowym terminie, zażalenie. W złożonym środku odwoławczym skarżący podniósł, że brak kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawach uzupełnienia ustawy o dodatkowy przepis jest nonsensowny i niezgodny z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału. Pełnomocnik wskazał również, że nieodniesienie się w zaskarżonym postanowieniu do wszystkich wzorców kontroli czyni to orzeczenie wadliwym.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia

na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty postawione w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego sformułowane w zażaleniu zarzuty nie podważają ustaleń dokonanych w zakwestionowanym postanowieniu, a sposób, forma i treść przedstawionych przez skarżącą racji nie pozwalają na ich uwzględnienie. Zażalenie nie wnosi do rozpatrywanej sprawy żadnych nowych merytorycznych argumentów, w znacznej mierze jest jedynie polemiką z ustaleniami zawartymi w zaskarżonym postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał podkreśla, że podstawą zażalenia powinien być zarzut dotyczący uchybień, które zdaniem skarżącej wystąpiły przy wydawaniu zaskarżonego postanowienia.

Przed wszystkim Trybunał zwraca uwagę na to, że skarżąca nie odniosła się do jednej z podstaw odmowy, tj. do stwierdzenia, iż w istocie domagała się przyznania prawa do zwolnienia podatkowego, a więc prawa które nie zostało zagwarantowane w Konstytucji i nie podlega ochronie w trybie skargi konstytucyjnej. Tym samym skarżąca nie podważyła prawidłowości ustaleń Trybunału w tym zakresie.

Za chybiony należy także uznać zarzut dotyczący kompetencji Trybunału do orzekania w sprawach luk w prawie. Skarżąca podniosła, że tezy przedstawione w zaskarżonym postanowieniu nie mają potwierdzenia w orzecznictwie Trybunału. Na poparcie swego stanowiska nie przywołała jednak konkretnego postanowienia czy wyroku sądu konstytucyjnego.

W tym kontekście trzeba zauważyć, że pogląd, zgodnie z którym Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do rozpatrywania skarg na zaniechania normatywne, jest ugruntowany w orzecznictwie skargowym Trybunału. Rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest bowiem zastępowanie ustawodawcy wtedy, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet wówczas, gdy obowiązek regulacji nakłada na ustawodawcę Konstytucja (zob. np. wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83 oraz postanowienie TK z 1 marca 2010 r., SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29).

Odnosząc się z kolei do zarzutu nieodniesienia się w zaskarżonym postanowieniu do wszystkich wzorców kontroli wskazanych przez skarżącą, Trybunał podkreśla, że podstawowymi przesłankami odmowy nadania biegu analizowanej skardze konstytucyjnej było stwierdzenie, że dotyczy ona zaniechania normatywnego oraz że skarżąca domaga się ochrony prawa nieumocowanego konstytucyjnie. Są to okoliczności samodzielnie przesądzające o niedopuszczalności skargi konstytucyjnej. Argumentacja dotycząca nieadekwatności art. 77 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli w sprawie skarżącej miała zaś charakter uzupełniający i wzmacniający tezę Trybunału o oczywistej bezzasadności rozpatrywanej skargi konstytucyjnej. Odniesienie się do pozostałych wzorców kontroli wskazanych przez skarżącą było zatem bezcelowe, gdyż nie zmieniłoby rozstrzygnięcia, zgodnie z którym skarga nie spełniała wszystkich wymaganych przez ustawę o TK formalnych warunków jej dopuszczalności.

Wobec powyższego Trybunał w obecnym składzie stwierdza, że w zażaleniu skarżąca nie podważyła przesłanek podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. W konsekwencji, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia.

## 175

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 19 listopada 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 236/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.R. w sprawie zgodności:  
art. 335 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.)  
z art. 2, art. 4, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 62 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 2 Konstytucji  
Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 27 sierpnia 2014 r. A.R. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 335 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: kodeks wyborczy) z art. 2, art. 4, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 62 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 2 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono na tle następującego stanu faktycznego. 25 maja 2014 r. odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego. Ich wynik został podany do publicznej wiadomości obwieszczeniem Państwowej Komisji Wyborczej z 26 maja 2014 r. o wynikach wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 r., opublikowanym w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” 27 maja 2014 r. (Dz. U. poz. 692).

Zdaniem skarżącego wprowadzenie w wyborach do Parlamentu Europejskiego pięcioprocentowego progu wyborczego narusza przepisy Konstytucji wskazane w skardze. Skarżący stwierdził, że w wyniku stosowania zakwestionowanego przepisu w ostatnich wyborach mandaty uzyskało pięć komitetów wyborczych, gdyby zaś ustanowionego w tym przepisie progu wyborczego nie było, mandaty przypadłyby ośmiu komitetom. Ponadto skarżący zaznaczył, że w wyniku zastosowania pięcioprocentowego progu wyborczego około 7,9% oddanych głosów nie zostało uwzględnionych przy podziale mandatów. W przekonaniu skarżącego sytuacja taka doprowadziła do naruszenia: zasady równości prawa wyborczego, prawa skarżącego do posiadania swojego reprezentanta w Parlamencie Europejskim, prawa uczestnictwa w wyborach, a także zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady sprawiedliwości społecznej. Skarżący stwierdził w szczególności, że z uwagi na funkcje Parlamentu Europejskiego w wypadku tego organu nie znajdują uzasadnienia powody wprowadzenia progu wyborczego tradycyjnie podawane w odniesieniu do parlamentów krajowych (np. konieczność zapewnienia stabilnej większości).

Ponadto skarżący podkreślił, że w jego przekonaniu obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego powinno być uznane za ostateczne rozstrzygnięcie o wolnościach i prawach skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zaznaczył w szczególności, że obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej nie podlega zaskarżeniu do sądów administracyjnych. Wskazał, że wyniki wyborów można, co prawda, kwestionować w drodze protestu wyborczego, ale orzecznictwo Sądu Najwyższego wyklucza możliwość oparcia takiego protestu na zarzucie niekonstytucyjności przepisów prawa wyborczego. Zdaniem skarżącego wniesienie takiego protestu byłoby więc bezcelowe.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego

aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony wolności i praw, precyzuje ustawa o TK. W świetle powyższych unormowań konstytucyjnych i ustawowych nie ulega wątpliwości, że przesłanką rozpoznania skargi konstytucyjnej nie może być wskazanie dowolnego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ale tylko takiego, który w konkretnej sprawie stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, a zarazem doprowadził do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw wskazanych jako podstawa skargi. W związku z tym obowiązkiem skarżącego jest dołączenie do skargi konstytucyjnej orzeczenia, które wykazuje powyższą, złożoną kwalifikację, tzn. zostało wydane na podstawie przepisów będących przedmiotem wniesionej skargi i prowadzi do niedozwolonej ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych. Niespełnienie tego warunku, podobnie jak oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej, skutkuje odmową nadania jej dalszego biegu.

Analiza skargi konstytucyjnej wniesionej w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że skarga ta nie spełnia wymogów nadania jej dalszego biegu wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z ustawy o TK.

Zasadniczym powodem odmowy nadania skardze dalszego biegu jest ustalenie, że skarżący nie przedstawił ostatecznego rozstrzygnięcia o jego wolnościach i prawach, które zostałyby wydane na podstawie zakwestionowanego przepisu. Jak bowiem wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, przyjęty w Polsce model skargi oparty został na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżący nie może zatem zakwestionować konstytucyjności aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji. Do naruszenia tego może przy tym dojść jedynie w wyniku ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, a więc na skutek rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy skarżącego (zob. np. postanowienia TK z: 7 maja 2013 r., SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46 oraz 14 maja 2013 r., SK 19/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 50). Za takie rozstrzygnięcie nie sposób uznać obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej. Nie jest ono bowiem orzeczeniem wydanym w indywidualnej sprawie, której stroną był skarżący, ani orzeczeniem do niego adresowanym (zob. np. postanowienia TK z: 14 grudnia 2004 r., SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; 3 lipca 2007 r., SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83 oraz 30 kwietnia 2012 r., Ts 57/12, OTK ZU nr 5/B/2012, poz. 465). Wskazanie tego obwieszczenia jako rozstrzygnięcia, które legło u podstaw wniesienia skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie, jest próbą zainicjowania przez skarżącego abstrakcyjnej kontroli norm, do czego nie ma on uprawnień.

Jedynie na marginesie powyższego Trybunał Konstytucyjny zauważa, że, wbrew twierdzeniom zawartym w rozpatrywanej skardze, dla obowiązku przedstawienia ostatecznego rozstrzygnięcia o wolnościach i prawach oraz wyczerpania drogi prawnej nie ma znaczenia subiektywne przekonanie skarżącego o tym, że wnoszenie środków prawnych w danej sprawie byłoby bezcelowe. Przyjęcie stanowiska skarżącego, zgodnie z którym nie musi on wnosić środka prawnego, w ramach którego nie ma możliwości kwestionowania konstytucyjności przepisów prawnych, wypaczyłoby sens skargi konstytucyjnej, będącej nadzwyczajnym środkiem ochrony wolności i praw przysługującym jedynie od ostatecznych orzeczeń. Jak bowiem wielokrotnie podkreślał Trybunał, polski model skargi konstytucyjnej oparty jest między innymi na zasadzie subsydiarności, zgodnie z którą uruchomienie skargi jest dopuszczalne dopiero wówczas, kiedy skarżący nie dysponuje już żadnym proceduralnym środkiem prawnym, który umożliwiłby naprawę ostatecznego rozstrzygnięcia w danej sprawie (zob. np. postanowienie TK z 30 maja 2012 r., SK 17/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 62).

Zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 i art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK nieprzedstawienie przez skarżącego ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w jego sprawie na podstawie zakwestionowanego przepisu jest samodzielną przesłanką odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Niezależnie od powyższego odmowę nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu uzasadnia to, że w zakresie zarzutu niezgodności art. 335 kodeksu wyborczego z art. 2, art. 4, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji jako wzorce kontroli skarżący wskazał przepisy, które samodzielnie nie formułują konstytucyjnych wolności i praw, a w zakresie zarzutu niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 62 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 2 Konstytucji skarga jest oczywiście bezzasadna.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wzorcami kontroli konstytucyjności przepisów zakwestionowanych w skardze mogą być jedynie te przepisy Konstytucji, które gwarantują konstytucyjne wolności lub prawa. Samodzielnymi wzorcami kontroli w postępowaniu skargowym nie mogą więc być zasady ustrojowe, regulacje dotyczące systemu źródeł prawa ani inne przepisy adresowane jedynie do organów władzy publicznej, ani też przepisy, których zastosowanie wymaga powiązania ich z innymi normami Konstytucji gwarantującymi wolności i prawa (zob. np. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1A/2004, poz. 2 oraz postanowienia TK z: 11 września 2009 r., Ts 263/08, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 32; 15 października 2012 r., Ts 179/12, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 267 i cytowane tam orzecznictwo). Niedopuszczalne jest więc w szczególności podnoszenie w skardze zarzutu naruszenia art. 4 Konstytucji, który wyraża zasadę zwierzchniej władzy Narodu i wskazuje



sposoby jej wykonywania. W odniesieniu do art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji Trybunał wielokrotnie podkreślał natomiast, że zarówno zarzut naruszenia zasad ustrojowych wynikających z art. 2 Konstytucji, zarzut naruszenia zasad ograniczania konstytucyjnych wolności i praw wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak i zarzut naruszenia zasady równości i zakazu dyskryminacji, wynikających z art. 32 Konstytucji, mogą być przedmiotem skargi jedynie wtedy, gdy skarżący powiąże je z zarzutem naruszenia innych przepisów Konstytucji, gwarantujących poszczególne wolności i prawa (zob. postanowienia TK z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225; 13 marca 2002 r., Ts 108/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 138; 26 czerwca 2002 r., SK 1/02; a także wyroki TK z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2 oraz 22 listopada 2004 r., SK 64/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107). W *petitum* rozpatrywanej skargi konstytucyjnej skarżący wskazuje natomiast wymienione przepisy jako samodzielne wzorce kontroli konstytucyjności art. 335 kodeksu wyborczego. W takim kształcie zarzuty ich naruszenia nie mogą więc być rozpoznane przez Trybunał. Okoliczność ta, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, przesądza o konieczności odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2, art. 4, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji.

W zakresie niezgodności art. 335 kodeksu wyborczego z art. 62 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 2 Konstytucji skarga konstytucyjna jest natomiast oczywiście bezzasadna. Artykuł 62 ust. 1 Konstytucji reguluje obywatelskie prawo do udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, posłów senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego (czynne prawo wyborcze), art. 96 ust. 2 Konstytucji określa natomiast podstawowe zasady, na których opierają się wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polski. Żaden z tych przepisów nie dotyczy zasad przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego. Nie stanowi więc adekwatnego wzorca kontroli zakwestionowanej regulacji. Okoliczność ta, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, stanowi podstawę odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 62 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 2 Konstytucji.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 176

### **POSTANOWIENIE** z dnia 4 marca 2015 r. **Sygn. akt Ts 236/14**

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

Marek Zubik – przewodniczący  
Stanisław Rymar – sprawozdawca  
Mirosław Granat,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A.R.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 27 sierpnia 2014 r. A.R. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 335 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: kodeks wyborczy) z art. 2, art. 4, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 62 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem skarżącego wprowadzenie w wyborach do Parlamentu Europejskiego pięć-procentowego progu wyborczego narusza: zasadę równości prawa wyborczego, prawo skarżącego do posiadania

swojego reprezentanta w Parlamencie Europejskim, prawo do uczestnictwa w wyborach, a także zasady demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej. Skarżący podkreślił, że w jego przekonaniu próg wyborczy w wyborach do Parlamentu Europejskiego, inaczej niż w wypadku parlamentu krajowego, nie jest uzasadniony koniecznością zapewnienia stabilnej większości parlamentarnej.

Postanowieniem z 19 listopada 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Zasadniczym powodem wydania takiego rozstrzygnięcia było ustalenie, że skarżący nie przedstawił ostatecznego rozstrzygnięcia o swoich konstytucyjnych wolnościach i prawach, wydanego na podstawie zakwestionowanego przepisu. Trybunał przypomniał, że przyjęty w Polsce model skargi konstytucyjnej jest oparty na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżący nie może zatem kwestionować konstytucyjności aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego rozstrzygnięcia doszło do naruszenia jego wolności lub praw. Trybunał stwierdził, że za takie rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego nie można uznać obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej (dalej również: PKW) o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego. Nie jest ono bowiem orzeczeniem wydanym w indywidualnej sprawie, której stroną był skarżący, ani orzeczeniem do niego adresowanym. Jak ponadto zaznaczył Trybunał, dla obowiązku przedstawienia ostatecznego rozstrzygnięcia o obowiązkach i prawach skarżącego nie ma znaczenia subiektywne przekonanie skarżącego o tym, że wnoszenie środków prawnych w danej sprawie byłoby bezcelowe.

Trybunał wskazał również, że w zakresie zarzutu niezgodności art. 335 kodeksu wyborczego z art. 2, art. 4, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji jako wzorce kontroli zakwestionowanego przepisu skarżący powołał przepisy, które samodzielnie nie formułują konstytucyjnych wolności i praw. Nie mogą więc być one wzorcami kontroli konstytucyjności w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. W zakresie badania zgodności art. 335 kodeksu wyborczego z art. 62 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 2 Konstytucji Trybunał uznał natomiast, że sformułowane w skardze zarzuty są oczywiście bezzasadne. Ani art. 62 ust. 1, ani art. 96 ust. 2 Konstytucji nie dotyczą bowiem zasad przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Na powyższe postanowienie skarżący wniósł zażalenie. Zarzucił w nim Trybunałowi dokonanie nieprawidłowej wykładni przepisów Konstytucji oraz ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Skarżący stwierdził, że pogląd, zgodnie z którym obwieszczenia wydawane przez komisje wyborcze – w tym przez PKW – nie mogą być uznane za ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy o TK, zasługuje na rewizję. Zdaniem skarżącego obwieszczenie bezpośrednio wpływa bowiem na jego sytuację prawną, odmawiając mu prawa do uczestniczenia w demokratycznym wyłanianiu Parlamentu Europejskiego i dyskryminując go względem innych wyborców. Skarżący podkreślił, że wniesiona przez niego skarga nie jest próbą zainicjowania abstrakcyjnej kontroli norm – została ona bowiem złożona w wymaganym terminie trzech miesięcy od opublikowania obwieszczenia PKW, a skarżący skorzystał z prawa głosu w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Ponadto skarżący zarzucił, że Trybunał nie odniósł się do podniesionych w skardze argumentów dotyczących statusu Państwowej Komisji Wyborczej. Skarżący zauważył również, że od obwieszczenia PKW w sprawie wyników wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego nie istnieje droga prawna. Sąd Najwyższy wyklucza bowiem możliwość złożenia protestu wyborczego w oparciu o zarzut niekonstytucyjności przepisów prawa wyborczego. Zdaniem skarżącego składanie protestu wyborczego byłoby więc lekceważeniem autorytetu tego organu oraz niepotrzebnym obciążaniem sądownictwa pracą. Przeczyłoby też „optymalizacyjnemu” charakterowi wymogu wyczerpania drogi prawnej, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

Skarżący nie zgodził się również z Trybunałem co do tego, że nie przedstawił naruszonych – jego zdaniem – konstytucyjnych wolności lub praw. Podkreślił, że sformułował w szczególności zarzut naruszenia prawa wyborczego oraz zasady równości wyborów. Ogólne zasady konstytucyjne zostały natomiast przez niego powołane jako powiązane z tymi prawami. Ponadto skarżący stwierdził, że Trybunał bezzasadnie pominął zawartą w skardze argumentację mającą wykazać, iż zasadzie równości wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz prawu uczestnictwa w tych wyborach należy przypisać rangę konstytucyjną. Wynikają bowiem one z ogólnej zasady równości. Jednocześnie skarżący podkreślił, że w momencie uchwalania Konstytucji Polska nie była członkiem Unii Europejskiej, a więc umieszczenie w tekście Konstytucji odpowiedniego przepisu było niemożliwe. Obecnie wymagałoby natomiast zmiany tego aktu prawnego. Skarżący zaznaczył również, że oparł skargę także na zarzucie naruszenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a więc wskazał konkretne, gwarantowane przez Konstytucję prawo podmiotowe.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny analizuje te zarzuty sformułowane w zażaleniu, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego postanowienia, i do tego ogranicza rozpoznanie tego środka odwoławczego.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w rozpatrywanym zażaleniu skarżący nie przedstawił żadnych argumentów, które podałoby w wątpliwość przesłanki odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, przedstawione w postanowieniu z 19 listopada 2014 r. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zażalenie nie zasługuje na uwzględnienie.

Trybunał słusznie stwierdził, że obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej nie może być uznane za ostateczne rozstrzygnięcie o wolnościach i prawach skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Jak zasadnie wskazał Trybunał w zakwestionowanym postanowieniu, model skargi konstytucyjnej przyjęty w tym przepisie wymaga bowiem, aby skarżący uzyskał ostateczne rozstrzygnięcie wydane w jego sprawie. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej nie jest takim rozstrzygnięciem. Nie jest ono bowiem adresowane do skarżącego. Nie znajduje przy tym uzasadnienia twierdzenie skarżącego, jakoby wystarczającym powodem uznania, że skarga ma konkretny charakter był fakt, że wziął on udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego jako wyborca oraz złożył skargę w terminie trzech miesięcy od ogłoszenia wyników tych wyborów. Żadna z tych okoliczności nie czyni bowiem z obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej indywidualnego aktu stosowania prawa w sprawie skarżącego. Podobnie niezasadny jest zarzut, jakoby Trybunał niesłusznie nie odniósł się do przedstawionych w skardze rozważań dotyczących statusu Państwowej Komisji Wyborczej jako organu władzy publicznej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że PKW jest takim organem. Nie oznacza to jednak, że wszystkie wydawane przez nią akty stosowania prawa mogą stanowić podstawę wniesienia skargi konstytucyjnej przez skarżącego. Nie są bowiem ostatecznymi rozstrzygnięciami w jego indywidualnej sprawie.

Skarżący niezasadnie twierdzi również, że absurdalnym byłoby oczekiwanie od niego wniesienia jakiegokolwiek środka prawnego mającego na celu zakwestionowanie wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego. Artykuł 82 i art. 336 w związku z art. 241-246 kodeksu wyborczego wyraźnie umożliwiają kwestionowanie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w drodze protestów wyborczych. Skarżący mógł więc wnieść ten środek prawny i umożliwić Sądowi Najwyższemu (dalej również: SN) rewizję stanowiska w sprawie możliwości kwestionowania w proteście wyborczym podstaw prawnych przeprowadzenia wyborów oraz skorzystanie z możliwości przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego przewidzianej w art. 193 Konstytucji. Na marginesie powyższego należy zauważyć, że niezrozumiałe jest stanowisko skarżącego, zgodnie z którym sformułowanie w proteście argumentów na rzecz zmiany stanowiska wyrażonego w zacytowanych w skardze postanowieniach (których powołanie trudno uznać za wykazanie istnienia trwałej linii orzeczniczej) zakładałoby „lekceważenie autorytetu instytucji, jaką jest SN” oraz niepotrzebne obciążanie sądownictwa pracą, „co można określić mianem pieniactwa procesowego”. Skarżący z jednej strony podkreśla bowiem brak możliwości zmiany orzecznictwa przez Sąd Najwyższy, z drugiej zaś strony argumentuje na rzecz zmiany stanowiska utrwalonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W zakwestionowanym postanowieniu Trybunał prawidłowo przyjął również, że w zakresie badania zgodności art. 335 kodeksu wyborczego z art. 2, art. 4, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji skarżący jako wzorce kontroli wskazał przepisy, które samodzielnie nie formułują konstytucyjnych wolności i praw. Skarżący nie zakwestionował ustalenia, że wskazane postanowienia Konstytucji nie mogą być samodzielnymi wzorcami kontroli w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Wskazał jedynie, że wymienione przez niego zasady pozostają w związku z „prawem równości wyborów w sensie materialnym”. Trybunał, w obecnym składzie, stwierdza, że zarówno z *petitum*, jak i z uzasadnienia skargi konstytucyjnej złożonej w niniejszej sprawie wynika, iż skarżący powołał art. 2, art. 4, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji jako samodzielne wzorce kontroli zakwestionowanej regulacji. W postanowieniu z 19 listopada 2014 r. Trybunał słusznie uznał, że w tym zakresie należało odmówić nadania skardze dalszego biegu.

Trybunał podkreśla ponadto, że wbrew twierdzeniom zawartym w zażaleniu o sformułowaniu zarzutów naruszenia konstytucyjnych wolności i praw w skardze nie świadczy wskazanie przez skarżącego na niezgodność art. 335 kodeksu wyborczego z zasadą proporcjonalności, wywodzoną przez niego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak bowiem wielokrotnie podkreślał Trybunał, przepis ten nie jest źródłem wolności ani praw, a jedynie wyznacza zasady ograniczania wolności i praw gwarantowanych w innych przepisach Konstytucji. Odwołanie się do wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności może więc tylko towarzyszyć innej podstawie prawnej skargi i służyć wykazaniu, że ograniczenie danej wolności lub danego prawa było nadmierne lub przybrało nieprawidłową formę; aby stosować ten przepis trzeba więc najpierw wskazać znajdujące zastosowanie w danej sprawie wolność lub prawo, które – zdaniem skarżącego zostało ograniczone w nieproporcjonalny sposób (zob.

np. wyrok TK z 22 listopada 2004 r., SK 64/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107 oraz postanowienie TK z 30 maja 2012 r., Ts 345/10, OTK ZU nr 4/B/2012, poz. 366).

W zakwestionowanym postanowieniu Trybunał zasadnie uznał także, że sformułowany w skardze zarzut naruszenia art. 62 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 2 Konstytucji jest oczywiście bezzasadny z uwagi na to, iż żaden z przywołanych przepisów nie odnosi się do wyborów do Parlamentu Europejskiego. Ustalenia tego nie zmieniają podniesione w zażaleniu argumenty wskazujące na brak możliwości uregulowania zasad wyborów do Parlamentu Europejskiego w momencie uchwalania Konstytucji oraz konieczność dokonania jej zmiany. Argumenty te mają bowiem charakter postulatów *de lege fundamentalis ferenda*. Nie wpływają zaś na to, że oba wyżej wymienione przepisy wyraźnie dotyczą jedynie wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej (art. 96 ust. 2 Konstytucji), wyborów do Sejmu, Senatu, na urząd Prezydenta oraz wyborów samorządowych (art. 62 ust. 1 Konstytucji). Przepisy te nie obejmują natomiast swoim zakresem wyborów do Parlamentu Europejskiego. Na powyższe ustalenie nie ma również wpływu odwołanie się przez skarżącego do ogólnej zasady równości, gdyż – jak wskazano wyżej – nie może ona być samodzielnym wzorcem kontroli przepisów zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej (zob. też postanowienia TK z: 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225 oraz 13 marca 2002 r., Ts 108/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 138). Również w tym zakresie postanowienie z 19 listopada 2014 r. jest więc prawidłowe.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia wniesionego na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 177

### **POSTANOWIENIE** z dnia 29 kwietnia 2015 r. **Sygn. akt Ts 253/14**

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

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Z.W. w sprawie zgodności: art. 108 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1025, ze zm.) z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez wyznaczonego z urzędu pełnomocnika, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 12 września 2014 r. (data nadania), Z.W. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność art. 108 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1025, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach) z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Wyrokiem z 3 grudnia 2013 r. Sąd Rejonowy w Jeleniej Górze – VII Zamięscowy Wydział Cywilny (sygn. akt VII C 622/13) oddalił powództwo skarżącej o ustalenie, że pozwana nieprawidłowo i niezgodnie ze stanem prawnym wynikającym z powierzchni lokali dokonuje naliczenia opłat związanych z korzystaniem z lokali oraz zarządaniem nieruchomością wspólną. Ponadto zasądził od powódki na rzecz pozwanej kwotę 617 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. W uzasadnieniu dotyczącym rozstrzygnięcia o kosztach procesu sąd podkreślił, że sama trudna sytuacja ekonomiczna i życiowa strony przegrywającej nie daje podstaw do zastosowania art. 102 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.). Przepis ten w szczególności

uzasadnionych wypadkach pozwala na zasądzenie od strony przegrywającej tylko części kosztów albo na nie- obciążenie jej kosztami w ogóle. Od powyższego orzeczenia pełnomocnik skarżącej wniósł apelację. Wyrokiem z 15 maja 2014 r. Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze – II Wydział Cywilny Odwoławczy (sygn. akt II Ca 101/14) utrzymał w mocy zaskarżony wyrok.

Skarżąca wystąpiła do właściwego sądu rejonowego o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej. 26 maja 2014 r. Sąd Rejonowy w Jeleniej Górze – VII Zamiejskowy Wydział Cywilny postanowił (sygn. akt VII Co 113/14) o wyznaczeniu adwokata z urzędu w celu wniesienia skargi konstytucyjnej oraz reprezentacji przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zarządzeniem sędziego Trybunału z 22 października 2014 r. pełnomocnik skarżącej został wezwany do uzupełnienia braków formalnych przez: podanie daty doręczenia skarżącej wyroku Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z 15 maja 2014 r.; nadesłanie odpisu i czterech kopii wyroku Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z 3 grudnia 2013 r. oraz nadesłanie jednej kopii skargi konstytucyjnej. W piśmie z 3 listopada 2014 r. pełnomocnik skarżącej odniósł się do zarządzenia i uzupełnił wskazane braki.

Zdaniem skarżącej przepis art. 108 ustawy o kosztach – w zakresie, w jakim zwolnienie od kosztów sądowych nie zwalnia strony od obowiązku zwrotu kosztów procesu przeciwnikowi – narusza prawo strony do sądu. Przepis ten nakłada bowiem na skarżącą obowiązek zwrotu kosztów, w sytuacji gdy skarżąca nie jest w stanie ich ponieść ze względu na trudną sytuację materialną, co do której wypowiedział się Sąd Rejonowy w Jeleniej Górze – VII Zamiejskowy Wydział Cywilny, gdy zwalniał skarżącą od kosztów postępowania w całości. Ponadto, jak twierdzi skarżąca, zastosowanie przepisu art. 108 ustawy o kosztach naruszyło zasadę sprawiedliwości społecznej wywodzoną z zasady państwa prawnego przez niesprawiedliwe nałożenie na osoby ubogie, które posiadały prawo do zwolnienia od kosztów postępowania, obowiązku zwrotu kosztów procesu w przypadkach przegranej sprawy.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach lub wolnościach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Zasady korzystania z tego środka prawnego precyzuje ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Zgodnie z art. 36 ust. 1 w zw. z art. 49 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga odpowiada wymaganiom określonym w prawie. Procedura ta umożliwia, już w początkowej fazie postępowania, wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Zdaniem Trybunału zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji przez zakwestionowany art. 108 ustawy o kosztach należy ocenić jako oczywiście bezzasadny.

Przepis art. 108 ustawy o kosztach, zgodnie z którym zwolnienie od kosztów sądowych nie zwalnia strony od konieczności zwrotu kosztów procesu przeciwnikowi, wynika z zasady przyjętej w postępowaniu cywilnym, określonej w art. 98 § 1 k.p.c., która stanowi, że strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Należy podkreślić, że obowiązek zwrotu kosztów procesu poniesionych przez przeciwnika procesowego pozostaje bez związku z instytucją całkowitego zwolnienia strony od kosztów sądowych, o której mowa w art. 102 ustawy o kosztach. Nie ma zatem racji skarżąca, gdy twierdzi, że art. 108 ustawy o kosztach narusza prawo strony do sądu, gdyż ustanawia niemożliwą do przebycia barierę finansową.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem na prawo do sądu składają się w szczególności: po pierwsze, prawo dostępu do sądu; po drugie, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; po trzecie, prawo do wyroku sądowego oraz – po czwarte – prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143). W ramach realizacji prawa dostępu do sądu w postępowaniu cywilnym ustawodawca wprowadził wyjątek od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych w postaci możliwości uzyskania całkowitego zwolnienia od tych kosztów przez osoby, które nie są w stanie ponieść ich bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny (zob. wyroki TK z: 17 listopada 2008 r., SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; 16 czerwca 2008 r., P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80). Skarżąca skorzystała z tego uprawnienia. Oznacza to, że nie istniała żadna finansowa bariera, która uniemożliwiałaby skarżącej realizację konstytucyjnego prawa do sądu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego instytucja zwolnienia od kosztów sądowych ma charakter

gwarancyjny. Pozwala na realizację konstytucyjnego prawa do sądu pomimo trudnej sytuacji majątkowej strony, likwiduje bowiem w ten sposób potencjalne bariery w dostępie do wymiaru sprawiedliwości.

Od możliwości uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych należy odróżnić określony w art. 98 § 1 k.p.c. obowiązek zwrotu przeciwnikowi kosztów celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Zgodnie z art. 108 ustawy o kosztach zwolnienie od kosztów sądowych nie zwalnia strony od tego obowiązku. Trybunał przypomina, że wynika to z obowiązywania tzw. zasady odpowiedzialności za wynik sprawy, zgodnie z którą strona przegrywająca sprawę zobowiązana jest do pokrycia kosztów procesu poniesionych przez przeciwnika. Jednakże powyższa regulacja w żaden sposób nie wpływa na realizację prawa do sądu. Wbrew twierdzeniom skarżącej przepis ten nie tworzy bariery finansowej w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Sprawa skarżącej została prawomocnie rozstrzygnięta w ramach postępowania przed sądami powszechnymi, w których skarżąca była całkowicie zwolniona od kosztów sądowych. Nie oznacza to jednak automatycznego zwolnienia od konieczności zwrotu kosztów procesu poniesionych przez przeciwnika procesowego w przypadku przegrania sprawy (zob. postanowienie SN z 26 stycznia 2007 r., sygn. akt V CSK 292/06, niepubl.; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 19 lutego 2004 r., sygn. akt I ACA 1203/03, OSA z 2005 r., nr 5, poz. 25). Skarżąca, decydując się na wniesienie powództwa, bierze na siebie ryzyko, że w przypadku nieudowodnienia swoich racji będzie musiała ponieść koszty procesu strony przeciwnej. W przeciwnym wypadku osoby będące w trudnej sytuacji finansowej, które zostały zwolnione z ponoszenia kosztów sądowych, mogłyby bez żadnych konsekwencji inicjować postępowanie sądowe, nawet w sytuacji oczywistej bezzasadności dochodzonych roszczeń. Także przeciwnik procesowy musiałby ponosić te koszty – również wtedy, gdy sprawę wygrał. Powyższe rozwiązanie stanowi normatywną konsekwencję wytoczenia powództwa i oznacza przyjęcie pełnej odpowiedzialności za wynik postępowania. Trybunał zauważa, że ustawodawca przewidział możliwość pozwalającą sądowi na nieobciążanie strony przegrywającej kosztami procesu. Jest ona uregulowana w art. 102 k.p.c., ma jednak charakter nadzwyczajny, a decyzja pozostaje w gestii sądu, przed którym toczyło się postępowanie. Powyższe oznacza, że kwestia ta dotyczy sfery stosowania prawa, która wykracza poza zakres kontroli dokonywanej przez Trybunał. W związku z powyższym, w ocenie Trybunału zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji przez zakwestionowany art. 108 ustawy o kosztach jest oczywiście bezzasadny.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji przez zakwestionowany art. 108 ustawy o kosztach Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ten przepis Konstytucji nie stanowi samoistnego źródła wolności ani praw konstytucyjnych o charakterze podmiotowym (zob. wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114 oraz 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144; a także postanowienie TK z 18 września 2001 r., Ts 71/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 239). Dlatego też dopóki skarżąca nie wskaże, w zakresie jakich przysługujących jej praw lub wolności konstytucyjnych sąd lub organ administracji publicznej wydał decyzję lub orzeczenie sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego lub zasadą ochrony praw nabytych, dopóty samo odwołanie się do tych zasad nie może zostać uznane za wystarczające – w świetle warunków wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK (zob. postanowienia TK z: 17 lutego 1999 r., Ts 154/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 34; 3 lutego 2000 r., Ts 58/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 7; 18 września 2001 r., Ts 132/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 312).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 1 ustawy o TK – odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 178

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 18 listopada 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 258/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.J. w sprawie zgodności: art. 118 § 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 79 ust. 1 i art. 77 ust. 2; art. 77 ust. 2; art. 79 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 190 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 19 września 2014 r. M.J. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 118 § 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 79 ust. 1 i art. 77 ust. 2; art. 77 ust. 2; art. 79 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono w związku z następującym stanem faktycznym. Adwokat wyznaczony dla skarżącego na pełnomocnika z urzędu w celu wniesienia skargi konstytucyjnej sporządził opinię o braku podstaw do złożenia takiej skargi. W związku z powyższym skarżący wystąpił z wnioskiem o zmianę pełnomocnika. Wniosek ten został oddalony postanowieniem Sądu Rejonowego w Tychach – Wydział I Cywilny z 24 września 2013 r. (sygn. akt I Co 472/13/6). Zażalenie na powyższe postanowienie oddalił Sąd Okręgowy w Katowicach – III Wydział Cywilny Odwoławczy postanowieniem z 16 sierpnia 2013 r. (sygn. akt III Cz 743/13), doręczonym skarżącemu 19 września 2013 r.

Zdaniem skarżącego umożliwienie pełnomocnikowi z urzędu, ustanowionemu w celu przygotowania i wniesienia skargi konstytucyjnej, sporządzenia opinii o braku podstaw do złożenia takiej skargi wprowadza specyficzną instytucję przedsądu dokonywanego przez pełnomocnika. Skarżący zarzucił, że ów przedsąd prowadzi do orzekania o zasadności skargi przez pełnomocnika, który nie jest organem uprawnionym do dokonywania takiej oceny. Zdaniem skarżącego godzi to w jego prawo do rozpoznania sprawy przez właściwy sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także w zasady podejmowania rozstrzygnięć przez Trybunał Konstytucyjny (art. 190 ust. 5 Konstytucji) oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zamyka mu też drogę do wniesienia skargi konstytucyjnej, czym narusza art. 77 ust. 2 i art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto skarżący wskazał, że art. 118 § 5 k.p.c. nie powinien być stosowany w postępowaniu dotyczącym sporządzenia skargi konstytucyjnej. W jego treści wskazano bowiem, że dotyczy on tylko postępowań przed Sądem Najwyższym (postępowania kasacyjnego oraz postępowania zainicjowanego wniesieniem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia). Nie wymieniono natomiast postępowania zainicjowanego wniesieniem skargi konstytucyjnej. Zdaniem skarżącego jest to uzasadnione, gdyż postępowanie przed Sądem Najwyższym ma charakter nadzwyczajny, a jego wprowadzenie (jako rozpatrywania sprawy przez trzecią instancję) nie jest wymagane przez Konstytucję. Tymczasem postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest – w przekonaniu skarżącego – „zwykłym» tj. podstawowym środkiem procesowym podlegającym standardom Konstytucji w zakresie zarówno sprawowania władzy sądowniczej, jak i właściwości organów rozpoznających sprawę”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu

normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony wolności i praw, precyzuje ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W myśl art. 46 ust. 1 teże ustawy skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Ponadto zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK na skarżącym spoczywa obowiązek wskazania, jakie konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone, oraz uprawdopodobnienia tego naruszenia. Niespełnienie powyższego warunku, podobnie jak oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej, skutkuje odmową nadania jej dalszego biegu.

Analiza rozpatrywanej skargi konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że skarga ta została złożona z naruszeniem ustawowego terminu do jej wniesienia. Postanowienie Sądu Okręgowego w Katowicach z 16 sierpnia 2013 r., które skarżący wskazał jako ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy o TK, zostało mu doręczone 19 września 2013 r. W tym dniu rozpoczął bieg trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Uległ on zawieszeniu 4 października 2014 r., kiedy to skarżący złożył wniosek o ustanowienie dla niego pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej (art. 48 ust. 2 ustawy o TK). Pełnomocnik skarżącego otrzymał pismo o wyznaczeniu go tę funkcję 29 czerwca 2014 r. Wtedy do wniesienia skargi konstytucyjnej wznowił swój bieg. Skarga została zaś nadana w placówce pocztowej 19 września 2014 r. Z tej racji Trybunał stwierdza, że bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej rozpoczął się 20 września 2013 r. i uległ zawieszeniu 4 października 2013 r. (19 dni). Jego wznowienie nastąpiło 30 czerwca 2014 r. Do jego końca pozostało 75 dni, a zatem termin do wniesienia skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie upłynął 12 września 2014 r. Tymczasem skarżący złożył skargę 19 września 2014 r., a więc z przekroczeniem ustawowego terminu (art. 46 ust. 1 ustawy o TK) o 7 dni. Zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK przesądza to o konieczności odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdza, że zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis został wskazany nieprawidłowo, a wniesiona skarga jest oczywiście bezzasadna.

Jak zauważył sam skarżący, zaskarżony w rozpatrywanej skardze art. 118 § 5 k.p.c. nie odnosi się bezpośrednio do postępowania w sprawie ustanowienia pełnomocnika w celu sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej. Stosowanie tego przepisu w postępowaniu poprzedzającym sporządzenie skargi wynika z przepisów ustawy o TK (zob. art. 20 i art. 48 ust. 2 tej ustawy). Norma, którą zakwestionował skarżący, wynika więc łącznie z art. 118 § 5 k.p.c. oraz z – niezaskarżonych przez niego – przepisów ustawy o TK. Zatem skarżący nieprawidłowo wskazał art. 118 § 5 k.p.c. jako samodzielny przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

Ponadto nawet jeśli przyjąć, że norma, którą kwestionuje skarżący, wynika ze wskazanego przez niego jako przedmiot kontroli przepisu, to skargę konstytucyjną należałoby uznać za oczywiście bezzasadną.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że Konstytucja nie gwarantuje prawa do bezpłatnego wymiaru sprawiedliwości ani nie zapewnia każdemu w pełni bezpłatnej pomocy prawnej. Zasadą jest przynajmniej częściowe ponoszenie kosztów postępowania sądowego przez strony oraz korzystanie przez nie z pełnomocnika z wyboru. Jedynie w sytuacjach, w których strona postępowania wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów związanych z ustanowieniem takiego pełnomocnika, sąd może ustanowić dla niej pełnomocnika z urzędu. Jego zadaniem nie jest jednak – jak sugeruje skarżący – przygotowanie określonego pisma procesowego, lecz udzielenie stronie profesjonalnej pomocy prawnej, która może obejmować zarówno sporządzenie takiego środka, jak i wyjaśnienie przyczyn, które – zdaniem pełnomocnika – przemawiają przeciwko temu.

Przymus adwokacko-radcowski ustanowiony w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, choć stanowi formalne ograniczenie prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej, pełni funkcję gwarancyjną. Ma zapewnić, że skargi konstytucyjne będą sporządzane przez osoby mające wiedzę i doświadczenie konieczne do ich prawidłowego przygotowania. Jednocześnie ma służyć temu, by skargi nie były formułowane w sprawach, w których nie występują przesłanki ich złożenia. Rygoryzm powyższego wymogu jest łagodzony możliwością wyznaczenia pełnomocnika z urzędu, który zobowiązany jest udzielić stronie pomocy prawnej. Elementem realizacji tego obowiązku jest ocena istnienia podstaw do złożenia skargi konstytucyjnej. Jest on więc wypełniany zarówno przez sporządzenie i wniesienie tego środka prawnego, jak i – wtedy, gdy pełnomocnik nie widzi ku temu podstaw – przez przygotowanie opinii o braku podstaw do jego wniesienia. Obie te czynności realizują cel art. 117-118 k.p.c., którym jest zapewnienie stronie profesjonalnej pomocy prawnej z urzędu. Od profesjonalnego pełnomocnika nie można bowiem oczekiwać sporządzenia i wniesienia środka prawnego wtedy, gdy jest on przekonany o jego bezpodstawności. Ponadto zapewnieniu tego, by udzielona stronie pomoc prawna była odpowiedniej jakości, służy art. 118 § 6 k.p.c., który przewiduje wyznaczenie dla skarżącego innego adwokata lub radcy prawnego wtedy, gdy opinia o braku podstaw do wniesienia skargi nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. Sądy mogą więc wyznaczyć kolejnego pełnomocnika z urzędu, jeśli zostanie stwierdzone, że dotychczasowy pełnomocnik dopuścił



się zaniechań w zakresie wykonywania swoich czynności. Zdaniem Trybunału to rozwiązanie w wystarczającym stopniu gwarantuje realizację prawa skarżącego do uzyskania profesjonalnej pomocy prawnej.

Jednocześnie – wbrew twierdzeniom skarżącego – sporządzenie przez pełnomocnika z urzędu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej nie zamyka ostatecznie drogi do złożenia tego środka prawnego. Skarżący może bowiem – z zachowaniem ustawowego terminu do złożenia skargi – zwrócić się do pełnomocnika z wyboru. Skarżący bezzasadnie więc przyjmuje, że sporządzona przez pełnomocnika z urzędu opinia o braku podstaw do wniesienia skargi stanowi ostateczne rozstrzygnięcie o możliwości jej złożenia dokonywane przez pełnomocnika, który nie ma do tego uprawnień. Odmowa sporządzenia skargi przez pełnomocnika nie może być bowiem utożsamiana z orzekaniem o dopuszczalności tego środka podejmowanym przez Trybunał w toku rozpoznawania wniesionej skargi.

Oczywiście bezzasadne jest więc twierdzenie, że zakwestionowany przepis narusza art. 45 ust. 1 w związku z art. 79 ust. 1 i art. 77 ust. 2; art. 77 ust. 2; art. 79 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

179

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 5 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 258/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca  
Teresa Liszcz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej M.J.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnąć zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 19 września 2014 r. M.J. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 118 § 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 79 ust. 1 i art. 77 ust. 2; art. 77 ust. 2; art. 79 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego umożliwienie pełnomocnikowi z urzędu, ustanowionemu w celu przygotowania i wniesienia skargi konstytucyjnej, sporządzenia opinii o braku podstaw do złożenia takiej skargi narusza jego prawo do rozpoznania sprawy przez właściwy sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także godzi w zasady podejmowania rozstrzygnięć przez Trybunał Konstytucyjny (art. 190 ust. 5 Konstytucji) oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zamyka mu też drogę do wniesienia skargi konstytucyjnej, czym narusza art. 77 ust. 2 i art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wprowadza bowiem specyficzną procedurę orzekania o zasadności skargi przez pełnomocnika, który nie ma do tego uprawnień. Ponadto, w przekonaniu skarżącego, zakwestionowany art. 118 § 5 k.p.c. nie powinien być stosowany w postępowaniu dotyczącym sporządzenia skargi konstytucyjnej. Jak wynika bowiem z tego przepisu, że dotyczy on tylko postępowań przed Sądem Najwyższym. Nie wymieniono w nim natomiast postępowania zainicjowanego wniesieniem skargi konstytucyjnej.

Postanowieniem z 18 listopada 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Zasadniczym powodem wydania takiego rozstrzygnięcia było ustalenie, że skarga konstytucyjna

została złożona z naruszeniem terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Orzeczenie, które skarżący wskazał jako ostateczne rozstrzygnięcie w jego sprawie, zostało mu bowiem doręczone 19 września 2013 r. i wtedy swój bieg rozpoczął trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Uległ on zawieszeniu po 19 dniach, kiedy to skarżący złożył wniosek o ustanowienie dla niego pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej. Pełnomocnik skarżącego otrzymał pismo o wyznaczeniu go na tę funkcję 29 czerwca 2014 r. Wznowienie biegu terminu do wniesienia skargi nastąpiło więc 30 czerwca 2014 r., termin ten upłynął zaś 12 września 2014 r. Skarżący złożył skargę 19 września 2014 r., a więc z przekroczeniem ustawowego terminu o 7 dni.

Ponadto Trybunał stwierdził, że zaskarżony w skardze przepis został wskazany nieprawidłowo, a wniesiona skarga jest oczywiście bezzasadna. Trybunał podkreślił, że zakwestionowana przez skarżącego norma wynika łącznie z art. 118 § 5 k.p.c. oraz z niezaskarżonych w niniejszej sprawie przepisów ustawy o TK. Skarżący nieprawidłowo wskazał więc art. 118 § 5 k.p.c. jako samodzielny przedmiot kontroli. Jednocześnie Trybunał stwierdził, że nawet gdyby przyjąć, że norma, którą kwestionuje skarżący, wynika z przepisu wskazanego przez niego jako przedmiot kontroli, to skargę konstytucyjną należałoby uznać za oczywiście bezzasadną. Trybunał zaznaczył, że zadaniem pełnomocnika z urzędu nie jest przygotowanie i wniesienie określonego środka prawnego, lecz udzielenie stronie profesjonalnej pomocy prawnej, która może obejmować zarówno sporządzenie takiego środka, jak i wyjaśnienie przyczyn, które – zdaniem pełnomocnika – przemawiają przeciwko temu. Trybunał podkreślił, że zagwarantowaniu odpowiedniego poziomu udzielonej pomocy prawnej służy art. 118 § 6 k.p.c., który przewiduje wyznaczenie dla skarżącego innego adwokata lub radcy prawnego wtedy, gdy opinia o braku podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że przedstawienie przez pełnomocnika z urzędu opinii o braku podstaw do złożenia skargi konstytucyjnej nie zamyka ostatecznie drogi do jej wniesienia, a odmowa sporządzenia skargi przez pełnomocnika nie może być utożsamiana z orzekaniem o dopuszczalności tego środka podejmowanym przez Trybunał w toku rozpoznawania złożonej skargi.

Zażalenie na powyższe postanowienie wniósł pełnomocnik skarżącej. Stwierdził w nim, że zawiadomienie radcy prawnego o wyznaczeniu go na pełnomocnika skarżącego nie jest czynnością procesową, od dokonania której dalej biegnie termin do złożenia skargi konstytucyjnej. Pełnomocnik zaznaczył także, że za taką czynność nie może być uznane postanowienie sądu o ustanowieniu pełnomocnika z urzędu, gdyż nie wskazuje ono konkretnej osoby, która ma pełnić tę funkcję. Ponadto pełnomocnik skarżącego zauważył, że użyte w art. 36 ust. 3 ustawy o TK pojęcie oczywistej bezzasadności jest nieostre, a brak jego definicji zarówno w ustawie, jak i w orzecznictwie potęguje poczucie braku zaufania obywatela do państwa. Zdaniem pełnomocnika nie można przyjąć, że oczywista bezzasadność skargi występuje w wypadku negocjowania przez skarżącego norm ustawowych lub utrwalonej doktryny.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny analizuje te zarzuty sformułowane w zażaleniu, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego postanowienia, i do tego ogranicza rozpoznanie tego środka odwoławczego.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w rozpatrywanym zażaleniu skarżący nie przedstawił żadnych argumentów, które podałby w wątpliwość przesłanki odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, przedstawione w postanowieniu z 18 listopada 2014 r. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zażalenie nie zasługuje na uwzględnienie.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie przyjmuje się, że trzymiesięczny termin do złożenia skargi konstytucyjnej rozpoczyna swój bieg w momencie doręczenia skarżącemu ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w jego sprawie, ulega zaś zawieszeniu w dniu wystąpienia z wnioskiem o wyznaczenie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia i wniesienia skargi. Wznowienie biegu terminu następuje natomiast z chwilą doręczenia pełnomocnikowi pisma o wyznaczeniu go na pełnomocnika skarżącego. Dopiero od tego momentu pełnomocnik ma bowiem możliwość (i obowiązek) reprezentowania skarżącego (zob. np. postanowienie TK z 13 września 2012 r., Ts 3/12, OTK ZU nr 5/B/2012, poz. 464). W niniejszej sprawie doręczenie skarżącemu ostatecznego rozstrzygnięcia nastąpiło 19 września 2013 r., wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu został złożony 4 października 2013 r. (po 19 dniach), a pełnomocnik z urzędu otrzymał pismo o wyznaczeniu go na pełnomocnika skarżącego 29 czerwca 2014 r. W zakwestionowanym postanowieniu Trybunał prawidłowo ustalił więc, że termin do wniesienia skargi konstytucyjnej upłynął 12 września 2014 r., a skarga konstytucyjna została złożona z naruszeniem tego terminu.

Ponadto Trybunał zauważa, że w zażaleniu skarżący w żaden sposób nie odniósł się do stwierdzenia, iż w skardze nieprawidłowo wskazał przedmiot kontroli w niniejszej sprawie. Nie podjął również żadnej polemiki z przedstawionymi w postanowieniu z 18 listopada 2014 r. argumentami wskazującymi na oczywistą bezzasadność skargi konstytucyjnej. Podniósł jedynie, że pojęcie oczywistej bezzasadności jest nieostre i nie powinno być stosowane wtedy, gdy skarżący kwestionuje normy ustawowe lub utrwaloną doktrynę.

W tym kontekście Trybunał przypomina, że w dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się na temat rozumienia pojęcia oczywistej bezzasadności skargi. W postanowieniu z 12 lipca 2004 r. Trybunał wskazał, że stwierdzenie oczywistej bezzasadności może mieć miejsce, gdy sformułowane w skardze zarzuty wobec kwestionowanej regulacji „choćby w najmniejszym stopniu nie uprawdopodobniają negatywnej jej kwalifikacji konstytucyjnej” (Ts 32/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 174). Z kolei w postanowieniu z 26 listopada 2007 r. Trybunał stwierdził: „Z oczywistą bezzasadnością mamy (...) do czynienia w sytuacji, w której podstawa skargi konstytucyjnej jest co prawda wskazana przez skarżącego poprawnie, a więc wyraża prawa i wolności, do których skarżący odwołuje się w swych zarzutach, jednak wyjaśnienie sposobu naruszenia owych praw i wolności w żadnym stopniu nie uprawdopodobnia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Jest to więc sytuacja, w której podnoszone zarzuty w sposób oczywisty nie znajdują uzasadnienia i w zakresie wskazanych praw i wolności są oczywiście pozbawione podstaw” (Ts 211/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 219). W postanowieniu z 15 maja 2013 r. Trybunał zaznaczył również, że „oczywista bezzasadność skargi może (...) występować między innymi wtedy, gdy z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie wynika, że sformułowane w skardze zarzuty nie mają podstaw” (Ts 189/12, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 272).

Jak słusznie stwierdził Trybunał w zakwestionowanym postanowieniu, sytuacja taka zachodzi w niniejszej sprawie. Trybunał prawidłowo uznał, że sformułowane w skardze zarzuty są oczywiście bezzasadne, a skarżący nieprawidłowo określił przepisy, z którymi wiąże naruszenie swoich konstytucyjnych wolności i praw.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia wniesionego na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 180

### **POSTANOWIENIE** z dnia 22 kwietnia 2015 r. **Sygn. akt Ts 261/14**

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

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej K.S. w sprawie zgodności:

- 1) art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.);
- 2) art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458, ze zm.) z:  
art. 32 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 17 września 2014 r. (data nadania) K.S. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia

21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458, ze zm.; dalej: ustawa o pracownikach samorządowych) w zakresie, w jakim uprawniają radę gminy do jednostronnego arbitralnego obniżania wysokości wynagrodzenia wójta w okresie trwania kadencji – z art. 32 Konstytucji, a ponadto w zakresie, w jakim pozbawiają wójta prawa do sądu w celu zbadania zasadności jednostronnego obniżania wysokości wynagrodzenia wójta w okresie trwania kadencji – z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Rada Miejska w Chodczu 16 lipca 2013 r. podjęła uchwałę w sprawie zmniejszenia wynagrodzenia Burmistrza Chodcza. W uzasadnieniu uchwały wskazała, że kompetencja do ustalania wysokości wynagrodzenia burmistrza stanowi pochodną kompetencji kontrolnych rady. W dalszej kolejności zwróciła również uwagę na to, że skarżący nie uzyskał absolutorium. Skarżący odwołał się od uchwały z 16 lipca 2013 r. do Sądu Rejonowego we Włocławku – IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, który wyrokiem z 20 listopada 2013 r. (sygn. akt IV P 331/13) oddalił powództwo w całości. W uzasadnieniu sąd wskazał, że do stosunków pracy z wyboru, w szczególności do zmiany wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502). Od powyższego orzeczenia skarżący wniósł apelację. Sąd Okręgowy we Włocławku – IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 7 maja 2014 r. (sygn. akt IV Pa 1/14) oddalił apelację skarżącego, uznawszy ją za bezzasadną.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r. pełnomocnik skarżącego został wezwany do uzupełnienia braków formalnych skargi przez: nadesłanie pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia skargi konstytucyjnej i reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym; nadesłanie odpisu i czterech kopii wyroku Sądu Rejonowego we Włocławku z 20 listopada 2013 r. (sygn. akt IV P 331/13); nadesłanie odpisu i czterech kopii wyroku Sądu Okręgowego we Włocławku (sygn. akt IV Pa 1/14); nadesłanie trzech kopii skargi konstytucyjnej; dokładne określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego określonych w art. 32 oraz art. 45 Konstytucji przez zakwestionowany art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie; dokładne określenie przepisu ustawy o pracownikach samorządowych, który – zdaniem skarżącego – jest niezgodny z art. 32 Konstytucji; dokładne określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego określonych w art. 32 oraz art. 45 Konstytucji przez przepis, o którym mowa wyżej.

Do pisma z 3 listopada 2014 r., nadesłanego w odpowiedzi na zarządzenie sędziego TK, pełnomocnik skarżącego załączył jedynie pełnomocnictwo szczególne oraz odpis wyroku Sądu Okręgowego we Włocławku (sygn. akt IV Pa 1/14). Jednocześnie wyjaśnił, że zwrócił się do Sądu Rejonowego o przesłanie odpisu wyroku o sygn. akt IV P 331/13 i cały czas oczekuje na odpowiedź. W piśmie z 19 listopada 2014 r. pełnomocnik skarżącego odniósł się do pozostałych braków skargi.

Zdaniem skarżącego art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „do wyłącznej właściwości rady gminy należy: ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności”, oraz art. 20 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, który stanowi, że: „pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko (awans wewnętrzny)”, naruszają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Skarżący twierdzi, że osoba fizyczna, która jest zatrudniona na stanowisku wójta, burmistrza lub prezydenta, znajduje się w gorszej sytuacji niż ta, która jest zatrudniona w ramach innego stosunku pracy, gdyż rada gminy może zmieniać w sposób arbitralny wysokość wynagrodzenia. Z kolei naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji przez zakwestionowane przepisy – według skarżącego – polega na pozbawieniu go prawa do sprawnego rozpatrzenia sprawy.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone, może wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach lub wolnościach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Zasady korzystania z tego środka prawnego precyzuje ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Zgodnie z art. 36 ust. 1 w zw. z art. 49 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga odpowiada wymaganiom określonym przez prawo. Procedura ta umożliwia, już w początkowej fazie postępowania, wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Analizowanej skardze konstytucyjnej nie może zostać nadany dalszy bieg, gdyż jest ona obciążona wieloma uchybieniami o charakterze formalnym.

W pierwszej kolejności Trybunał wskazuje, że skarżący nie uzupełnił braków formalnych skargi. Do pisma z 3 listopada 2014 r. (data nadania) pełnomocnik skarżącego załączył jedynie pełnomocnictwo procesowe do sporządzenia skargi konstytucyjnej i odpis wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławku (sygn. akt IV Pa 1/14) z 7 maja 2014 r. Jednocześnie poinformował, że oczekuje na przesłanie wyroku Sądu Rejonowego we Wrocławku z 20 listopada 2013 r. (sygn. akt IV P 331/13), który – gdy tylko zostanie mu doręczony – przekaże do Trybunału Konstytucyjnego. Powyższy wyrok (oraz inne wskazane w zarządzeniu dokumenty) pełnomocnik nadesłał wraz z pismem z 19 listopada 2014 r. (data nadania), w którym odniósł się do stwierdzonych braków skargi. Oznacza to, że większość braków formalnych, wskazanych w zarządzeniu sędziego Trybunału z 21 października 2014 r., tj. dokładne określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego określonych w art. 32 oraz art. 45 Konstytucji przez zakwestionowany art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie; dokładne określenie przepisu ustawy o pracownikach samorządowych, który – zdaniem skarżącego – jest niezgodny z art. 32 Konstytucji; dokładne określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego określonych w art. 32 oraz art. 45 Konstytucji przez przepis, o którym mowa wyżej, oraz nadesłanie trzech kopii skargi konstytucyjnej, zostały uzupełnione po upływie 7-dniowego terminu, określonego w art. 36 ust. 2 ustawy o TK. Odwlekanie uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej z powodu oczekiwania na wyrok Sądu Rejonowego we Wrocławku z 20 listopada 2013 r. (sygn. akt IV P 331/13) jest nieuzasadnione. Wskazanie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego określonych w art. 32 oraz art. 45 Konstytucji, dokładne określenie przepisu ustawy o pracownikach samorządowych oraz nadesłanie trzech kopii skargi konstytucyjnej pozostaje bez związku z koniecznością oczekiwania na ten wyrok. Należy przy tym zaznaczyć, że skarżący nie złożył wniosku o przywrócenie terminu do uzupełnienia braków formalnych skargi. Ze względu na rodzaj stwierdzonych braków formalnych analizowanej skargi merytoryczne rozpoznanie postawionych w niej zarzutów jest niemożliwe. Należy również przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny rozpoznaje skargę w zakresie wskazanym przez skarżącego. Natomiast zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o TK to na skarżącym spoczywa obowiązek wskazania sposobów naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. W związku z powyższym, na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Na marginesie powyższych rozważań Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że skarżący wskazał nieadekwatny do przedmiotu skargi wzorzec kontroli konstytucyjności. Zarzucił niezgodność art. 20 ustawy o pracownikach samorządowych z art. 45 Konstytucji. Należy jednak zauważyć, że wyrażający zasadę prawa do sądu art. 45 Konstytucji nie może być uznany za adekwatny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Przede wszystkim zaskarżony przepis jest przepisem prawa materialnego – określającym warunki przeniesienia pracownika samorządowego na wyższe stanowisko. Przepis art. 45 Konstytucji jest zaś przepisem procesowym – przyznaje każdemu prawo do sądu (zob. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że zarzut naruszenia art. 45 Konstytucji przez zakwestionowane przepisy jest oczywiście bezzasadny. Argumentacja skarżącego, zgodnie z którą przepisy art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych pozbawiają go prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy, nie zasługuje na uwzględnienie. Brak jest bowiem jakiegokolwiek związku pomiędzy uregulowaniem dotyczącym uprawnień rady gminy określonych w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym a konstytucyjnie chronionym prawem do sądu. Przepis ten przyznaje radzie gminy kompetencję do określania wysokości wynagrodzenia wójta, w żaden jednak sposób nie odnosi się do kwestii związanych z zaskarżeniem takiej decyzji. Podobnie jest w przypadku warunków, które musi spełniać pracownik samorządowy, aby mógł zostać przeniesiony na wyższe stanowisko, o czym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych. Regulacja ta w żadnym stopniu nie prowadzi do wyłączenia możliwości dochodzenia praw przez skarżącego na drodze sądowej. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny uznał zarzuty przedstawione w skardze konstytucyjnej za oczywiście bezzasadne.

Z kolei w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji przez zakwestionowane przepisy Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny przypomina, że art. 32 ust. 1 Konstytucji – jak wynika z utrwalonego orzecznictwa – nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienia TK z: 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225 oraz 20 lutego 2008 r., SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22 oraz wyroki TK z: 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2; 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114 oraz 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144). Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji może być zatem powołany jako wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym tylko wówczas, gdy zostanie odniesiony do treści innych norm konstytucyjnych chroniących poszczególne wolności i prawa naruszone kwestionowaną w skardze konstytucyjnej regulacją (zob. np. postanowienie TK z 3 marca 2002 r., Ts 108/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 138 i tam cytowane orzecznictwo).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK – odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

181

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 17 kwietnia 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 262/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej K.Ch.,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej złożonej do Trybunału Konstytucyjnego 10 września 2014 r. skarżąca domagała się zmiany treści ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. Nr 11, poz. 62, ze zm.; dalej: ustawa o cmentarzach).

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym sprawy (ustalonym na podstawie uzasadnienia wyroku SN z 9 grudnia 2011 r., sygn. akt III CSK 106/11). Przez kilkadziesiąt lat skarżąca opiekowała się grobem osoby, której osobiście nie знаła. Robiła to na prośbę jej syna, który wyjechał za granicę, gdzie zmarł. Skarżąca chciałaby zostać pochowana w tym grobie, którym się opiekowała. Wniesione przez nią powództwo o ustalenie prawa do dysponowania grobem zostało oddalone przez Sąd Okręgowy w Krakowie wyrokiem z 22 kwietnia 2010 r. W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia sąd stwierdził, że skarżącej nie łączył żaden stosunek pokrewieństwa ani powinowactwa z osobą pochowaną, a prawo do grobu wywodziła ona jedynie z tego, iż zajmowała się tym grobem przez 30 lat. Apelacja wniesiona od rozstrzygnięcia sądu I instancji została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 14 września 2010 r. (sygn. akt I Ca 753/10). Skarga kasacyjna złożona od powyższego orzeczenia została oddalona przez Sąd Najwyższy wyrokiem z 9 grudnia 2011 r. (sygn. akt III CSK 106/11).

Zdaniem skarżącej ponieważ ustawa o cmentarzach nie daje podstawy do przyznania jej prawa do dysponowania grobem, którym przez wiele lat się opiekowała, więc należy ją zmienić. Z wnioskiem o zmianę tej ustawy skarżąca zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego.

Zarządzeniem z 27 października 2014 r. pełnomocnika skarżącej wezwano do uzupełnienia braku skargi konstytucyjnej, tj. nadesłania pełnomocnictwa szczególnego do jej wniesienia. Brak został uzupełniony w terminie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem kontroli konstytucyjności przepisów, którego rozpoznanie możliwe jest jedynie w przypadku naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw na skutek wydania rozstrzygnięcia na podstawie zakwestionowanej regulacji. Przesłanki skargi konstytucyjnej uregulowane są przede wszystkim w art. 79 ust. 1 Konstytucji, który stanowi: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Przedmiotem skargi jest zatem badanie zgodności z Konstytucją przepisów prawa, na podstawie których wydano orzeczenie wskazane w skardze. Skarga konstytucyjna jest bowiem środkiem ochrony praw i wolności konstytucyjnych zmierzającym do usunięcia z systemu obowiązującego prawa tych regulacji normatywnych, które prowadzą do wydawania przez organy władzy publicznej orzeczeń naruszających sferę wolności lub praw o charakterze konstytucyjnym. Funkcja ta nie może być realizowana wtedy, gdy przedmiotem skargi skarżący nie uczyni konkretnej regulacji prawnej naruszającej – jego zdaniem – ochronę i nienaruszalność przysługujących mu wolności lub praw. Z tych powodów przedmiotem skargi może być jedynie określony przepis prawa lub

akt normatywny, którego zastosowanie przez sąd lub inny organ władzy publicznej doprowadziło do wydania ostatecznego rozstrzygnięcia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. W tym kontekście Trybunał traktowany jest jako tzw. prawodawca negatywny. Stanowienie prawa lub zmiana treści prawa już obowiązującego są poza zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto z ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wynikają kolejne przesłanki skargi konstytucyjnej, m.in. konieczność wyczerpania drogi prawnej od orzeczenia, z którego wydaniem skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu praw konstytucyjnych, a także dochowania ustawowego terminu do złożenia tego środka prawnego. Zgodnie bowiem z art. 46 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Odnosząc powyższe ustalenia do rozpatrywanej skargi konstytucyjnej należy wskazać, że skarżąca domaga się od Trybunału zmiany zaskarżonej ustawy w taki sposób, by umożliwiła jej ona dysponowanie grobem, którym się opiekuje. Rozpoznanie tak sformułowanego zarzutu wykracza jednak poza kompetencje Trybunału.

Nawet gdyby przyjąć, że skarżąca czyni przedmiotem skargi przepisy zaskarżonej ustawy uniemożliwiające jej zostanie dysponentem grobu, na podstawie których orzekał sąd w wydanych w jej sprawie rozstrzygnięciach, trzeba byłoby stwierdzić, że wniesiona skarga nie spełnia innych przesłanek ustawowych – przede wszystkim została wniesiona ze znacznym przekroczeniem ustawowego terminu, o którym mowa w art. 46 ust. 1 Konstytucji.

Należy podkreślić, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego do wyczerpania drogi prawnej – w rozumieniu wyżej wskazanego przepisu ustawy o TK – dochodzi w momencie uzyskania prawomocnego orzeczenia w konsekwencji skorzystania z przysługujących skarżącemu zwyczajnych środków odwoławczych. Wniesienie innych środków zaskarżenia, tzw. nadzwyczajnych (np. skarga kasacyjna w sprawach cywilnych, kasacja w sprawach karnych, skarga o wznowienie postępowania czy skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia), wykracza poza ramy „drogi prawnej”, o której mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK (zob. postanowienia TK z: 25 lipca 2006 r., Ts 143/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 55; 15 lutego 2007 r. i 16 maja 2007 r., Ts 144/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 129 i 130; 13 lutego 2007 r., Ts 162/06; OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 15; 4 października 2007 r., Ts 47/07, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 67; 27 listopada 2007 r., Ts 107/07, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 39; 27 listopada 2007 r., Ts 284/06, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 60). Z tego względu nie budzi wątpliwości to, że podejmowane przez skarżącą próby wzruszenia prawomocnego orzeczenia sądu II instancji są irrelewantne w kontekście biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. Przyjęcie odmiennego stanowiska, a zatem wprowadzenie wymogu skorzystania z wszystkich środków odwoławczych przed złożeniem skargi konstytucyjnej, doprowadziłoby do przedłużania stanu naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa na czas nieokreślony. W tym zakresie podział na zwyczajne i nadzwyczajne środki zaskarżenia oraz uzależnienie wniesienia ze skargą wyłącznie od uprzedniego skorzystania przez skarżącego z pierwszej z wymienionych kategorii środków odwoławczych nie tylko nie kolidują z istotą skargi konstytucyjnej, ale też służą realizacji funkcji, jakie ma ona do spełnienia.

Rozstrzygnięciem kończącym drogę prawną w sprawie, w związku z którą skarżąca złożyła skargę konstytucyjną, jest wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 14 września 2010 r.. Musiał on zostać doręczony skarżącej przed 9 września 2011 r., kiedy to został wydany wyrok Sądu Najwyższego na skutek rozpoznania skargi kasacyjnej, którą skarżąca wniosła od orzeczenia sądu II instancji. Skarga konstytucyjna została złożona pismem z 10 września 2014 r. Tym samym ustawowy trzymiesięczny termin określony w art. 46 ust. 1 ustawy o TK został znaczenie przekroczony, co jest samoistną podstawą odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Na marginesie należy także stwierdzić, że skarżąca nie wskazała, jakie konstytucyjne wolności lub prawa narusza ustawa, która – w jej przekonaniu – wymaga zmiany.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 oraz art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK.

## 182

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 8 grudnia 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 277/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.L. w sprawie zgodności:

- 1) art. 265 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.),
- 2) § 16 ust. 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22, ze zm.) z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 30 września 2014 r. M.L. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 265 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p.) oraz § 16 ust. 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22, ze zm.; dalej: zarządzenie) z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Skarżący wystąpił przeciwko Instytutowi Środowiska Rolniczego i Leśnego Polskiej Akademii Nauk w Poznaniu o przywrócenie do pracy, odszkodowanie z tytułu dyskryminacji i wynagrodzenie za pracę. Wyrokiem z 28 marca 2013 r. (sygn. akt V P 1336/12) Sąd Rejonowy w Poznaniu oddalił powództwo w części dotyczącej roszczenia o przywrócenie do pracy z powodu złożenia go po terminie. Od tego orzeczenia skarżący wniósł apelację, którą Sąd Okręgowy w Poznaniu oddalił wyrokiem z 14 czerwca 2013 r. (sygn. akt VI Pa 131/13). Następnie skarżący złożył skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, który postanowieniem z 14 marca 2014 r. (sygn. akt II PK 276/13) odmówił przyjęcia jej do rozpoznania.

W odniesieniu do art. 265 § 1 k.p. skarżący sformułował zarzuty zakresowe. W jego przekonaniu przepis ten – rozumiany tak, że „strona ponosi winę w niedochowaniu terminu do wytoczenia powództwa o przywrócenie do pracy w sytuacji, gdy prawidłowo złożonemu przez stronę pismu procesowemu sąd nadał bieg w taki sposób, że powstał stan przekroczenia wspomnianego terminu z przyczyn od strony niezależnych” – narusza prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Skarżący kwestionuje również taką interpretację art. 265 § 1 k.p., zgodnie z którą „strona ponosi skutki niedochowania terminu określonego w 264 § 2 Kodeksu pracy w sytuacji, gdy prawidłowo złożonemu przez stronę pismu procesowemu sąd nadał bieg w taki sposób, że powstał stan przekroczenia wspomnianego terminu z przyczyn od strony niezależnych”. Z kolei § 16 ust. 1 zarządzenia jest – w przekonaniu skarżącego – niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim „umożliwia kierownikom sekretariatów sądów wydawanie we własnym zakresie zarządzeń, co do sposobu załatwienia pisma”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Przesłanki merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji i doprecyzowane w przepisach ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Z przepisów tych wynika obowiązek wniesienia skargi w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Przyjęta w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykładnia art. 46 ust. 1 ustawy o TK prowadzi do wniosku, że do wyczerpania drogi prawnej dochodzi w momencie uzyskania przez skarżącego prawomocnego orzeczenia w konsekwencji skorzystania przez niego z przysługujących mu zwyczajnych środków



odwoławczych. Wniesienie nadzwyczajnych środków prawnych (np. kasacja w sprawach karnych, skarga o wznowienie postępowania, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego rozstrzygnięcia, wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji) wykracza poza zakres tego pojęcia, a więc nie ma wpływu na bieg terminu do złożenia skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 25 lipca 2006 r., Ts 143/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 55; 15 lutego 2007 r. i 16 maja 2007 r., Ts 144/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 129 i 130; 13 lutego 2007 r., Ts 162/06; OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 15; 4 października 2007 r., Ts 47/07, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 67; 27 listopada 2007 r., Ts 107/07, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 39; 27 listopada 2007 r., Ts 284/06, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 60). Należy także wskazać, że nie jest wykluczone jednoczesne wniesienie skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego i skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego.

Trybunał ustalił, że w rozpatrywanej sprawie ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK jest prawomocny wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 14 czerwca 2013 r. i od daty jego doręczenia skarżącemu rozpoczął bieg trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Z tego powodu Trybunał uznaje skargę konstytucyjną wniesioną 30 września 2014 r. za spóźnioną.

Okoliczność ta jest samoistną podstawą odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej na podstawie art. 49 w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

Trybunał stwierdza ponadto, że skarżący zmierza do uruchomienia kontroli konstytucyjności, której przedmiotem czyni akty stosowania prawa.

Zgodnie z art. 264 § 2 k.p. „Żądanie przywrócenia do pracy lub odszkodowania wnosi się do sądu pracy w ciągu 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o rozwiązaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia lub od dnia wygaśnięcia umowy o pracę”. Artykuł 265 § 1 k.p. stanowi natomiast, że „Jeżeli pracownik nie dokonał – bez swojej winy – w terminie czynności, o których mowa w art. 97 § 2<sup>1</sup> i w art. 264, sąd pracy na jego wniosek postanowi przywrócenie uchybionego terminu”.

Wskazany przez skarżącego sposób rozumienia art. 265 § 1 k.p. jest w rzeczywistości, w ocenie Trybunału, opisem okoliczności faktycznych związanych z wnoszeniem przez skarżącego powództw do Sądu Rejonowego w Poznaniu. Skarżący twierdzi, że został obarczony winą za niedochowanie terminu określonego w art. 264 k.p., które zostało spowodowane wadliwym działaniem sądu (sekretariatu). Okoliczność ta, podnoszona przez skarżącego w postępowaniu sądowym, została poddana ocenie pod kątem przesłanki braku winy w uchybieniu terminu. Sąd Okręgowy w Poznaniu nie podzielił jednak opinii skarżącego o zaniedbaniach pracowników sekretariatu i uznał, że skarżący przekroczył termin z własnej winy.

Zarzut niekonstytucyjności § 16 ust. 1 zarządzenia nie można natomiast poddać merytorycznej ocenie, gdyż skarżący nie wykazał, że przepis ten był podstawą ostatecznego orzeczenia o jego prawach (art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

183

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 9 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 277/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodnicząca  
Marek Zubik – sprawozdawca  
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej M.L.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnąć zażalenia.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 30 września 2014 r. M.L. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 265 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p.) oraz § 16 ust. 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22, ze zm.; dalej: zarządzenie) z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W odniesieniu do art. 265 § 1 k.p. skarżący sformułował zarzuty zakresowe. W jego przekonaniu przepis ten – rozumiany tak, że „strona ponosi winę w niedochowaniu terminu do wytoczenia powództwa o przywrócenie do pracy w sytuacji, gdy prawidłowo złożonemu przez stronę pismu procesowemu sąd nadał bieg w taki sposób, że powstał stan przekroczenia wspomnianego terminu z przyczyn od strony niezależnych” – narusza prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Skarżący zakwestionował również taką interpretację art. 265 § 1 k.p., zgodnie z którą „strona ponosi skutki niedochowania terminu określonego w 264 § 2 Kodeksu pracy w sytuacji, gdy prawidłowo złożonemu przez stronę pismu procesowemu sąd nadał bieg w taki sposób, że powstał stan przekroczenia wspomnianego terminu z przyczyn od strony niezależnych”. Z kolei § 16 ust. 1 zarządzenia jest – w przekonaniu skarżącego – niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim „umożliwia kierownikom sekretariatów sądów wydawanie we własnym zakresie zarządzeń, co do sposobu załatwienia pisma”.

Postanowieniem z 8 grudnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 1 oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał uznał, że skarżący wniósł skargę po upływie terminu przewidzianego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, zmierzał do uruchomienia kontroli konstytucyjności aktów stosowania prawa oraz zakwestionował przepis, który nie był podstawą ostatecznego orzeczenia o jego prawach.

W zażaleniu na to postanowienie skarżący zarzucił Trybunałowi naruszenie art. 46 ust. 1 w zw. z art. 48 ust. 2 ustawy o TK w wyniku dokonania jego błędnej wykładni polegającej na przyjęciu, że trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej biegnie od daty doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, a nie od dnia doręczenia adwokatowi zarządzenia sądu rejonowego o wyznaczeniu go na pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi. Skarżący nie zgodził się także z tym, że wskazany przez niego sposób rozumienia art. 265 § 1 k.p. jest opisem okoliczności faktycznych, oraz z tym, że § 16 ust. 1 zarządzenia nie był podstawą ostatecznego orzeczenia o jego prawach.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 49 w zw. z art. 36 ust. 4 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z art. 36 ust. 6-7 i w zw. z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

Pierwszą i zarazem podstawową przyczyną odmowy nadania skardze dalszego biegu było wniesienie jej po upływie trzymiesięcznego terminu, wskazanego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Zdaniem skarżącego termin ten powinien być liczony od dnia zawiadomienia adwokata o ustanowieniu go pełnomocnikiem z urzędu, tj. od 11 sierpnia 2014 r. Do tego czasu bieg terminu był wstrzymany na podstawie art. 48 ust. 2 ustawy o TK. Tę argumentację skarżącego Trybunał uznaje za błędną. Przywołany na wstępie art. 46 ust. 1 ustawy o TK stanowi jednoznacznie, że bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej rozpoczyna się od dnia, w którym skarżącemu doręczono prawomocny wyrok. Z kopii skargi kasacyjnej załączonej do skargi konstytucyjnej wynika, że wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 14 czerwca 2013 r. (sygn. akt VI Pa 131/13) doręczono pełnomocnikowi skarżącego 3 września 2013 r. Termin do złożenia skargi konstytucyjnej upłynął więc bezskutecznie 3 grudnia 2013 r., ponieważ do tego dnia skarżący nie dokonał czynności zawieszającej jego bieg. Gdyby w trakcie biegu trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej skarżący wystąpił do odpowiedniego sądu rejonowego o ustanowienie dla niego pełnomocnika z urzędu do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej, w istocie termin ten uległby zawieszeniu do czasu ustanowienia pełnomocnika. Tymczasem skarżący złożył stosowny wniosek dopiero 25 kwietnia 2014 r. (kopię wniosku załączył do skargi konstytucyjnej), a więc po upływie trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Trybunał podtrzymuje także swoje stanowisko, zgodnie z którym skarżący zmierzał do uruchomienia kontroli konstytucyjności aktów stosowania prawa. Jego zarzut niezgodności art. 265 § 1 k.p. z Konstytucją sprowadza się wyłącznie do kwestionowania zasadności oceny dokonanej przez sąd, że okoliczności faktyczne związane z wnoszeniem przez skarżącego powództw do Sądu Rejonowego w Poznaniu nie świadczyły o braku jego winy w uchybieniu terminowi. Skarżący twierdzi, że został obciążony odpowiedzialnością za niedochowanie terminu określonego w art. 264 k.p., które zostało spowodowane wadliwym działaniem sądu (sekretariatu). Okoliczność ta, podnoszona przez skarżącego w postępowaniu sądowym, została poddana ocenie pod kątem przesłanki braku winy w niedochowaniu terminu. Sąd Okręgowy w Poznaniu nie podzielił jednak opinii skarżącego, że do zaniedbań doprowadzili pracownicy sekretariatu, i uznał, że skarżący przekroczył termin z własnej winy. W zaskarżonym postanowieniu Trybunał prawidłowo więc przyjął, że przedmiotem skargi były nie zakwestionowane przepisy, lecz akty stosowania prawa.

Zażalenie nie podważa również podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie zarzutu niekonstytucyjności § 16 ust. 1 zarządzenia. Trybunał uznał, że nie można go poddać merytorycznej ocenie, gdyż skarżący nie wykazał, że powyższy przepis był podstawą ostatecznego orzeczenia o jego prawach (art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). W środku odwoławczym skarżący stwierdził lakonicznie, że „mając na uwadze całokształt okoliczności opisanych w uzasadnieniach tych orzeczeń” (wydanych w jego sprawie), trzeba przyjąć, iż przepis ten był „*de facto* podstawą ostatecznego orzeczenia o jego prawach”. Skarżący nie wyjaśnił jednak, o jakie okoliczności mu chodzi i czemu na ich podstawie należałoby przyjąć, że w oparciu o § 16 ust. 1 zarządzenia orzeczono ostatecznie o prawach skarżącego określonych w Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, nie uwzględnił zażalenia.

184

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 13 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 279/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej P. B.-Rz. w sprawie zgodności: art. 55 § 1 i art. 330 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez pełnomocnika i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 29 września 2014 r. (data nadania) P. B.-Rz. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 55 § 1 oraz art. 330 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555; ze zm.; dalej: k.p.k.) z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Prokurator Prokuratury Rejonowej Olsztyn-Północ w Olsztynie postanowieniem z 30 kwietnia 2013 r. (sygn. akt 2 Ds. 85/13) odmówił wszczęcia śledztwa w sprawie przekroczenia uprawnień przez funkcjonariusza publicznego, stwierdziwszy, że nie doszło

do popełnienia przestępstwa. Po rozpoznaniu zażalenia skarżącego Sąd Rejonowy w Łomży postanowieniem z 3 stycznia 2014 r. (sygn. akt II Kp 666/13) utrzymał zakwestionowane orzeczenie w mocy.

Skarżący 7 listopada 2013 r. złożył wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej. Sąd Rejonowy w Olsztynie postanowieniem z 28 marca 2014 r. (sygn. akt I Co 167/14) ustanowił dla skarżącego pełnomocnika z urzędu.

Zdaniem skarżącego niedopuszczalne jest uzależnienie wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia od wydania dwóch identycznych „co do formy” postanowień przez prokuratora. Prowadzi to – w ocenie skarżącego – do naruszenia konstytucyjnej zasady równości, gdyż pokrzywdzony traci możliwość wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, jeżeli prokurator pierwotnie odmówił wszczęcia postępowania przygotowawczego, a następnie – na skutek postanowienia sądu – zostało ono wszczęte, a w późniejszym czasie umorzone.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone, może wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach lub wolnościach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Zasady korzystania z tego środka prawnego precyzuje ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Zgodnie z art. 36 ust. 1 w zw. z art. 49 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga odpowiada wymaganiom określonym przez prawo. Procedura ta umożliwia, już w początkowej fazie postępowania, wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

W ocenie Trybunału zarzuty podniesione przez skarżącego nie zasługują na uwzględnienie. Zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji przez zakwestionowany art. 55 § 1 w zw. z art. 330 § 2 k.p.k. jest oczywiście bezzasadny i wynika z niezrozumienia istoty subsydiarnego aktu oskarżenia i wyrażających tę instytucję przepisów.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje na wstępie na konieczność łącznej analizy obu zaskarżonych przepisów, gdyż dopiero we wzajemnym powiązaniu pozwalają one na odtworzenie normy prawnej, która reguluje procedurę wnoszenia subsydiarnego aktu oskarżenia.

Zgodnie z art. 55 § 1 w zw. z art. 330 § 2 k.p.k. pokrzywdzony może wystąpić z subsydiarnym aktem oskarżenia w razie powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania. Wydanie tożsamej decyzji w sprawie prowadzenia postępowania przygotowawczego możliwe jest jedynie w wypadku uwzględnienia zażalenia pokrzywdzonego przez sąd powołany do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji, o czym mowa w art. 306 k.p.k. W sytuacji, w której sąd po rozpoznaniu zażalenia utrzymuje postanowienie prokuratora w mocy, pokrzywdzony traci możliwość wystąpienia z subsydiarnym aktem oskarżenia. Z sytuacją taką mamy do czynienia w analizowanej skardze. Rozwiązanie to – co zostało dostrzeżone przez skarżącego – było już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 2 kwietnia 2001 r. (SK 10/00, OTK ZU z nr 3/2001, poz. 52) stwierdził „zamknięcie drogi do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia nie oznacza jednak, że doszło do ograniczenia prawa do sądu”. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że możliwość wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia ma charakter nadzwyczajny. Jest to przejaw dodatkowych gwarancji przysługujących pokrzywdzonemu, który w ramach konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) ma także prawo do wniesienia skargi subsydiarnej w sytuacji bierności organów powołanych do ścigania przestępstw. Prawo to zostało podkreślone w wyroku Trybunału z 30 września 2014 r. (SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96), w którym Trybunał wskazał, że sprawa karna w znaczeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest także sprawą pokrzywdzonego w zakresie, w jakim dotyczy czynu naruszającego jego dobra prawne, czy też zagrażającego tym dobrom. Prawo do wystąpienia z subsydiarnym aktem oskarżenia przysługuje każdemu pokrzywdzonemu. Warunkiem skorzystania z takiej możliwości jest zrealizowanie – przysługujących pokrzywdzonemu – uprawnień kontrolnych, tj. wniesienie zażalenia na postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego.

Nie można zatem zgodzić się ze skarżącym, że w sytuacji „gdy w stosunku do jednego pokrzywdzonego prokurator wydał dwa postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania bądź dwa postanowienia o umorzeniu postępowania, a do drugiego w analogicznej sprawie najpierw zostało wydane postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, a następnie o umorzeniu postępowania”, dochodzi do naruszenia konstytucyjnie wyrażonej zasady równości. Skarżący w swoich rozważaniach nie uwzględnił konieczności uzyskania dwóch, tożsamych postanowień prokuratora w sprawie kontynuowania postępowania przygotowawczego. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego z 17 maja 2000 r. (sygn. akt I KZP 9/2000, OSNKW z 2000 r., nr 5-6, poz. 42) określenie:

„wydaje ponownie postanowienie o umorzeniu postępowania lub o odmowie jego wszczęcia” oznacza ponowne wydanie takiego samego postanowienia jak to, które było przedmiotem zaskarżenia. W sytuacji zatem, gdy prokurator pierwotnie postanowieniem odmówił wszczęcia postępowania przygotowawczego, a następnie – na skutek uwzględnienia zażalenia przez sąd – zdecydował się na jego wszczęcie, ale wobec braku podstaw do jego dalszego prowadzenia wydał postanowienie o jego umorzeniu, pokrzywdzony, aby wystąpić z subsydiarnym aktem oskarżenia, musi zaskarżyć postanowienie prokuratora o umorzeniu postępowania. Dopiero wydanie ponownej decyzji przez prokuratora o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego aktualizuje prawo do wystąpienia z subsydiarnym aktem oskarżenia. Pokrzywdzony w pierwszej kolejności musi skorzystać z przysługujących mu uprawnień kontrolnych (art. 306 k.p.k.). Jedynie po ich wyczerpaniu będzie mógł wnieść subsydiarny akt oskarżenia. Jest to nadzwyczajna forma inicjowania postępowania karnego w sprawach z oskarżenia publicznego, gdyż co do zasady funkcję ścigania przestępstw w imieniu pokrzywdzonego realizuje w tym zakresie państwo, które przejęło uprawnienie do postawienia oskarżonego w stan oskarżenia.

Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego nie jest tożsame – tak co do formy, jak i treści – z postanowieniem o umorzeniu tego postępowania. Zasadniczo odmienne mogą być także podstawy rozstrzygnięcia, ustalenia faktyczne i prawne. Dopiero uzyskanie dwóch „tożsamyh co do formy” postanowień prokuratora odnoszących się do tego samego etapu postępowania przygotowawczego umożliwia wystąpienie z subsydiarnym aktem oskarżenia. Przedstawiona powyżej procedura nie różnicuje sytuacji pokrzywdzonych w zależności od formy postanowienia co do postępowania przygotowawczego, nakazuje jedynie realizację uprawnień procesowych w określonej kolejności. Wobec powyższego twierdzenie skarżącego o nierównym traktowaniu pokrzywdzonych, prowadzącym do zamknięcia mu drogi sądowego dochodzenia naruszonych praw i wolności, jest oczywiście bezzasadne.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK – odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 185

### **POSTANOWIENIE** z dnia 1 grudnia 2014 r. **Sygn. akt Ts 282/14**

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

Marek Zubik,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Usługowo-Handlowego „MARTECH” Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.) z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 2 października 2014 r. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „MARTECH” Sp. z o.o. (dalej: skarżąca, spółka) zakwestionowała zgodność art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji) z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną złożono w związku z następującą sprawą. W ewidencji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) spółka wykazywała zarówno pracowników zatrudnionych w Polsce, jak i tych, którzy świadczyli pracę na rzecz samodzielnego oddziału spółki w Niemczech. Zdaniem spółki pracownicy zatrudnieni w Niemczech podlegali niemieckiemu prawu podatkowemu, więc podatki od ich wynagrodzeń były odprowadzane do niemieckiego urzędu finansowego, składki na ubezpieczenia społeczne tych pracowników były naliczane przez oddział w Niemczech, a koszty z tym związane były księgowane w Niemczech jako koszt uzyskania przychodu. Wziąwszy pod uwagę umowę między Polską a Niemcami o unikaniu podwójnego opodatkowania, spółka uznała, że po jej stronie nie wystąpił obowiązek uiszczania składek na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON, Fundusz). Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o rehabilitacji „[p]racodawca zatrudniający co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy jest obowiązany, z zastrzeżeniem ust. 2-5 i art. 22 tej ustawy, dokonywać miesięcznych wpłat na Fundusz, w wysokości kwoty stanowiącej iloczyn 40,65% przeciętnego wynagrodzenia i liczby pracowników odpowiadającej różnicy między zatrudnieniem zapewniającym osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6% a rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych”. Zdaniem spółki nie było podstaw do tego, by przy ustalaniu liczby jej pracowników uwzględniać osoby zatrudnione w oddziale w Niemczech, stąd ogólna liczba jej pracowników nie przekraczała 25.

Decyzją z 15 listopada 2010 r. (znak: WWO/24/ZUS/2010/JBL) oraz decyzjami z 26 listopada 2010 r. (znaki: WWO/65/ZUS/2010/JBL oraz WWO/66/ZUS/2010/JBL) Prezes Zarządu PFRON określił spółce wysokość zobowiązania z tytułu wpłat na Fundusz za grudzień 2004 r., za 2006 r. oraz za okres od stycznia do lipca 2007 r. Na podstawie danych z ZUS Prezes Zarządu PFRON ustalił, że spółka zatrudniała nie mniej niż 25 osób, gdyż w jego ocenie przy obliczaniu liczby pracowników należało uwzględnić osoby pracujące w jej niemieckim oddziale.

Minister Pracy i Polityki Społecznej, decyzjami z 9 marca 2011 r. (znaki: BON-III-5220-274-9-IN/10 oraz BON-III-5220-276-5-IN/10, BON-III-5220-277-5-IN/10), utrzymał w mocy zaskarżone decyzje organu I instancji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokami z 26 stycznia 2012 r. i 30 stycznia 2012 r. (sygn. akt odpowiednio: III SA/Wa 1367/11, III SA/Wa 1368/11, III SA/Wa 1365/11), oddalił skargi, które spółka złożyła na decyzje Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Skargi kasacyjne od tych wyroków oddalił Naczelny Sąd Administracyjny wyrokami z 16 maja 2014 r. (sygn. akt odpowiednio: II FSK 1388/12, II FSK 1389/12, II FSK 1395/12).

Zdaniem skarżącej zakwestionowany przez nią art. 21 ust. 1 ustawy o rehabilitacji jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Uzasadniając ten zarzut, spółka twierdziła, że ustawodawca „arbitralnie wyznaczył limit zatrudnienia w danym miesiącu w przeliczeniu na pełen etat”, a limit ten różnicuje pracodawców odnośnie obowiązku uiszczania wpłat na PFRON, gdyż „z kategorii pracodawców (...) wyodrębniono grupę pracodawców zatrudniających w danym miesiącu co najmniej 25 pracowników”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest kwalifikowanym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać przesłanki warunkujące jej dopuszczalność. Zasadniczo zostały one określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z przywołanymi regulacjami skarga, poza spełnieniem warunków określonych dla pisma procesowego, powinna zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji i w związku z którym skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; a także uzasadnienie z dokładnym opisem stanu faktycznego. Zarzuty sformułowane w skardze muszą więc uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazania adekwatnych wzorców konstytucyjnych wyrażających podmiotowe prawa przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – w wyniku porównania treści wynikających z obu regulacji – wykazania ich wzajemnej niezgodności.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia tych warunków.

Zarówno z *petitum* skargi, jak i z jej uzasadnienia wynika, że skarżąca uczyniła wzorcami kontroli art. 2 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Takie określenie podstawy skargi jest jednak wadliwe.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wzorcami kontroli w sprawie zainicjowanej złożeniem skargi konstytucyjnej mogą być tylko przepisy wyrażające wolności lub prawa skarżącego (zob. postanowienia pełnego składu TK z: 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225; 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23). Orzecznictwo w tym zakresie jest utrwalone, a Trybunał Konstytucyjny nie widzi podstaw do zmiany przyjętego poglądu. Zdaniem Trybunału skarżąca błędnie określiła wzorce kontroli, gdyż przywołała przepis Konstytucji, który – co do zasady – nie jest źródłem praw podmiotowych (art. 2), oraz przepis, który nie jest wzorcem samoistnym (art. 32 ust. 1).

Skarżąca niewłaściwie uczyniła art. 2 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli. Wynikająca z niego zasada demokratycznego państwa prawnego (podobnie jak inne zasady) nie jest samoistnym źródłem praw podmiotowych, których ochrony skarżąca mogłaby się domagać w skardze konstytucyjnej. Zasada ta wyznacza jedynie standard kreowania wolności i praw przez ustawodawcę oraz standard korzystania z nich, nie wprowadzając konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. orzeczenia TK z: 10 stycznia 2001 r., Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12 oraz 20 lutego 2008 r., SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22). Ze względu na sposób sformułowania uzasadnienia rozpatrywanej skargi niemożliwe jest zrekonstruowanie konkretnego konstytucyjnego prawa podmiotowego, które miałyby zostać naruszone w sprawie skarżącej.

Podobne zastrzeżenia należy mieć co do możliwości powoływania art. 32 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli.

Trybunał Konstytucyjny, w wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 24 października 2001 r., stwierdził: „Uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia«, tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego skarżąca nie doprecyzowała również w odniesieniu do tego wzorca – co jest konieczne w kontekście ustawy o TK – naruszonego prawa podmiotowego, które jej przysługuje.

Przywołanie przez skarżącą jako wzorca kontroli zaskarżonego przepisu jedynie art. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji powoduje, że skarga konstytucyjna nie spełnia warunków określonych w art. 79 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, co jest samodzielną przesłanką odmowy nadania jej dalszego biegu.

Ponadto, w ocenie Trybunału, skarga jest oczywiście bezzasadna (art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK). Skarżąca nie wykazała bowiem, że istnieje grupa podmiotów z nią porównywalnych, dla których ustawodawca przewidział korzystniejszą regulację w przedmiotowym zakresie. Równość wobec prawa nie oznacza bowiem identyczności praw wszystkich jednostek. Aby skutecznie zakwestionować regulację prawną w kontekście zasady równości, niezbędne jest wykazanie, że w związku z zaliczeniem danych podmiotów do tożsamej kategorii ze względu na łączącą je cechę istotną niedopuszczalne jest odmienne kształtowanie ich sytuacji prawnej. Skarżąca nie przedstawiła przekonującej argumentacji za tym, że wszyscy pracodawcy należą do grupy podmiotów podobnych. Nie udowodniła też, że zastosowane kryterium odmiennego traktowania pracodawców, tj. liczba osób zatrudnionych, jest niesprawiedliwe społecznie.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

186

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 19 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 282/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca  
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Uslugowo-Handlowego „MARTECH” Sp. z o.o.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

## UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 2 października 2014 r. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „MARTECH” Sp. z o.o. (dalej: skarżąca, spółka) zakwestionowała zgodność art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji) z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut, spółka twierdziła, że ustawodawca „arbitralnie wyznaczył limit zatrudnienia w danym miesiącu w przeliczeniu na pełen etat”, a limit ten różnicuje pracodawców według obowiązku uiszczania wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, gdyż „z kategorii pracodawców (...) wyodrębniono grupę pracodawców zatrudniających w danym miesiącu co najmniej 25 pracowników”.

2. Postanowieniem z 1 grudnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej na podstawie art. 79 Konstytucji, a także art. 47 ust. 1 pkt 2 oraz art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Trybunał uznał, że skarżąca przywołała niewłaściwe wzorce kontroli i że jej skarga jest oczywiście bezzasadna.

3. W zażaleniu na to postanowienie skarżąca stwierdziła, że w jej przekonaniu art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji mogą być wzorcami kontroli konstytucyjności art. 21 ust. 1 ustawy o rehabilitacji. Skarżąca wskazała, że Trybunał wydał wiele orzeczeń, w których te przepisy Konstytucji były samoistnymi wzorcami kontroli. Zdaniem skarżącej Trybunał, kierując się wytycznymi zawartymi w art. 19 ust. 1 i art. 66 ustawy o TK, powinien być „odtworzyć” przepisy Konstytucji, które mogą być emanacją lub konkretyzacją praw skarżącej. Ponadto, w jej przekonaniu, przesłanki oczywistej bezzasadności skargi nie należy odnosić do argumentacji przedstawionej w skardze, lecz do oceny sprawy i zaskarżonych przepisów.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo ustalił istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

3. Trybunał podtrzymuje swoje stanowisko, zgodnie z którym skarżąca nie wskazała wzorców kontroli, z których wynikałyby jej prawa podmiotowe chronione konstytucyjnie, co wyklucza nadanie rozpatrywanej skardze dalszego biegu. Jak Trybunał podkreślił w zaskarżonym postanowieniu, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Z przepisu tego jasno wynika, że przedmiotem skargi mogą być wyłącznie te przepisy prawa, na podstawie których sądy ukształtowały sytuację prawną skarżącego, a wzorce kontroli muszą statuować konstytucyjne wolności i prawa, które w wyniku zastosowania kwestionowanych, niezgodnych z Konstytucją, przepisów zostały naruszone. Skarga konstytucyjna została więc ukształtowana jako środek zindywidualizowanej kontroli konstytucyjności o ograniczonym zakresie, mająca służyć ochronie naruszonych konstytucyjnych praw podmiotowych skarżących. Wszystkie orzeczenia Trybunału, na które powołuje się skarżąca, a w których Trybunał dokonał oceny zgodności podważanych przepisów z art. 2 i art. 32 Konstytucji, zostały wydane w innego rodzaju postępowaniach –zainicjowanych złożeniem nie skargi konstytucyjnej, lecz pytania prawnego przez sąd i wniosku przez podmiot uprawniony do uruchomienia abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności (wyrok TK z: 19 grudnia 2012 r., K 9/12 – wydany po rozpoznaniu połączonych wniosków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Rzecznika Praw Obywatelskich; 3 marca 2011 r., K 23/09 – po rozpoznaniu wniosku Prezydium Forum Związków Zawodowych; 5 lipca 2011 r., P 14/10 – po rozpoznaniu połączonych pytań prawnych sądów rejonowych; 5 maja 2009 r., P 64/07 [błędnie oznaczony przez skarżącą jako



P 64/09] – po rozpoznaniu pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego). W tego rodzaju postępowaniach warunek wskazania naruszonych konstytucyjnych praw podmiotowych nie występuje, dlatego Trybunał mógł zweryfikować skarżone przepisy pod kątem ich zgodności z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Zażalenie nie podważa podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie wzorca kontroli określonego w art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że stanowisko w sprawie niedopuszczalności przywoływania art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli w sprawach skargowych przedstawił w postanowieniu pełnego składu z 23 stycznia 2002 r. (Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Trybunał podziela przyjęty tam pogląd i jednocześnie przypomina, że na gruncie procesowym – zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* ustawy o TK – wszystkie składy orzekające związane są zapatrywaniem prawnym wyrażonym w orzeczeniu pełnego składu, dopóki inny pełny skład od niego nie odstąpi. Trybunał uznał, że żadnej z zasad wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji, tj. zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady dostatecznej określoności przepisów prawa, zasady przyzwoitej legislacji i zasady sprawiedliwości proceduralnej, nie można uznać za prawo podmiotowe podlegające ochronie w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. W ocenie Trybunału skarżąca nie wskazała przy tym podmiotowych wolności ani praw wynikających z art. 2 Konstytucji, które mogłyby być podstawą skargi konstytucyjnej.

3.2. Podobnie negatywnie należy ocenić wskazanie art. 32 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli. Postanowienie z 24 października 2001 r. (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225), w którym Trybunał wypowiedział się na temat braku możliwości powoływania art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samoistnego wzorca kontroli, zostało również wydane w pełnym składzie, co wyklucza odstępianie od wyrażonej w nim oceny prawnej.

3.3. Trybunał stwierdza następnie, że nie ma podstaw prawnych to, by skarżąca oczekiwała, że Trybunał sam „odtworzy” przepisy Konstytucji, które mogą być emanacją lub konkretyzacją praw skarżącej. Jej żądanie w tym zakresie ma cechy *contra legem*: art. 47 ust. 1 ustawy o TK, określający niektóre zasady wnoszenia skarg konstytucyjnych, przewiduje, że „skarga poza wymaganiami dotyczącymi pisma procesowego powinna zawierać (...) wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone”. Z przytoczonego fragmentu przepisu wynika bezsprzecznie, że to obowiązkiem skarżącej było wskazanie konstytucyjnych wolności i praw oraz określenie sposobu ich naruszenia. Skarżąca tego obowiązku nie wykonała, co spowodowało odmowę nadania jej skardze dalszego biegu.

4. Jeśli chodzi o stwierdzoną przez Trybunał oczywistą bezzasadność skargi, to skarżąca ma rację, że pojęcie to nie zostało zdefiniowane w ustawie o TK. Jednak Trybunał nie podziela jej stanowiska, zgodnie z którym w przypadku „jakiegokolwiek wątpliwości co do zgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją” skarga powinna zostać rozpoznana, bez względu na treść jej uzasadnienia. Jak już wyżej wyjaśniono, ze względu na konstrukcję skargi konstytucyjnej to obowiązkiem skarżącej było wskazanie naruszonych – w jej przekonaniu – praw konstytucyjnych, a także określenie sposobu ich naruszenia i uzasadnienie skargi. Tymczasem skarżąca, zarzucając naruszenie zasady równości, nie przedstawiła argumentacji dowodzącej, że istnieje grupa podmiotów do niej podobnych, których sytuacja prawna została ukształtowana odmiennie (lepiej) od jej sytuacji prawnej. Skarżąca nie wykazała też, że inne traktowanie pracodawców zatrudniających co najmniej 25 pracowników jest niesprawiedliwe społecznie.

Należy dodać, że w przypadku, gdy w skardze nie wskazano żadnych praw podmiotowych konstytucyjnie chronionych, oczywista bezzasadność skargi ma znaczenie drugorzędne. W skardze brakuje bowiem punktu odniesienia dla weryfikacji konstytucyjności kwestionowanej regulacji, co uniemożliwiło nadanie jej dalszego biegu.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, nie uwzględnił zażalenia.

## 187

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 5 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 338/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej R.B. w sprawie zgodności: art. 459 § 1 i 2 w związku z art. 41 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) z art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 27 listopada 2014 r. (data wniesienia) R.B. (dalej: skarżący albo oskarżony) wystąpił o stwierdzenie, że art. 459 § 1 i 2 w związku z art. 41 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) w zakresie, „w jakim [przepisy te] uniemożliwiają] (...) zaskarżenie postanowienia w przedmiocie wyłączenia sędziego”, są niezgodne z art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Postanowieniem z 10 lipca 2014 r. (sygn. akt III K 197/11) Sąd Okręgowy w Szczecinie w III Wydziale Karnym (dalej: Sąd Okręgowy w Szczecinie) pozostawił bez rozpoznania – zgłoszony przez skarżącego na podstawie art. 41 § 1 k.p.k. po rozpoczęciu przewodu sądowego – wniosek o wyłączenie sędziego. Na powyższe rozstrzygnięcie skarżący złożył zażalenie. Zarządzeniem z 30 lipca 2014 r. (sygn. akt jw.) sędzia Sądu Okręgowego w Szczecinie odmówił przyjęcia zażalenia do rozpoznania. Postanowieniem z 10 września 2014 r. (sygn. akt II AKz 290/14) Sąd Apelacyjny w Szczecinie, II Wydział Karny (dalej: Sąd Apelacyjny w Szczecinie) utrzymał zaskarżone zarządzenie w mocy, stwierdziwszy, że „na postanowienie pozostawiające bez rozpoznania wniosek o wyłączenie sędziego zażalenie nie przysługuje”.

Postanowieniem z 17 listopada 2014 r. (sygn. akt IIIK 197/11) Sąd Okręgowy w Szczecinie nie uwzględnił kolejnego wniosku skarżącego o wyłączenie sędziego tego sądu. To orzeczenie skarżący zaskarżył zażaleniem. Zarządzeniem z 26 listopada 2014 r. (sygn. akt III 197/11) Przewodniczący III Wydziału Karnego Sądu Okręgowego w Szczecinie odmówił przyjęcia zażalenia, stwierdziwszy, że „wołą ustawodawcy na postanowienie wydane w trybie przewidzianym w art. 41 k.p.k. zażalenie nie przysługuje”.

Zdaniem skarżącego zakwestionowane w skardze przepisy, uniemożliwiając zaskarżenie postanowienia w sprawie wyłączenia sędziego (tj. uniemożliwiając wniesienie zażalenia), naruszają jego konstytucyjne prawa do: obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji); rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji), zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz dwuinstancyjnego postępowania.

Zarządzeniem z 18 grudnia 2014 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał pełnomocnika skarżącego do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej, tj. do wyjaśnienia: które z dołączonych do skargi rozstrzygnięć jest ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji; czy na zarządzenie Przewodniczącego III Wydziału Karnego Sądu Okręgowego w Szczecinie z 26 listopada 2014 r. skarżący wniósł zażalenie; a także jakie konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego wyrażone w art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji – i w jaki sposób – zostały naruszone.

W piśmie z 23 grudnia 2014 r. pełnomocnik odniósł się do zarządzenia. Wyjaśnił, że w sprawie, w związku z którą sporządził skargę konstytucyjną, orzeczeniem ostatecznym jest postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 10 września 2014 r., oraz że skarżący nie wniósł zażalenia na zarządzenie Przewodniczącego III Wydziału Karnego Sądu Okręgowego w Szczecinie z 26 listopada 2014 r.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 46-47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków oraz skargom oczywiście bezzasadnym Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu.

2. Skarżący zakwestionował art. 459 § 1 i 2 k.p.k. („§ 1. Zażalenie przysługuje na postanowienia sądu zamykające drogę do wydania wyroku, chyba że ustawa stanowi inaczej. § 2. Zażalenie przysługuje także na postanowienia co do środka zabezpieczającego oraz na inne postanowienia w wypadkach przewidzianych w ustawie”) w związku z art. 41 k.p.k. („§ 1. Sędzia ulega wyłączeniu, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. § 2. Wniosek o wyłączenie sędziego, zgłoszony na podstawie § 1 po rozpoczęciu przewodu sądowego, pozostawia się bez rozpoznania, chyba że przyczyna wyłączenia powstała lub stała się stronie wiadoma dopiero po rozpoczęciu przewodu”).

3. Zdaniem skarżącego przepisy te są niezgodne z Konstytucją w zakresie, w jakim uniemożliwiają zaskarżenie rozstrzygnięcia sądu „w przedmiocie wyłączenia sędziego”.

4. Trybunał zauważa, że zarzuty sformułowane w skardze dotyczą „sytuacji, w której oskarżony w procesie karnym narażony jest na zbieranie i ocenę materiału dowodowego, a w efekcie wyrokowanie ze strony sędziego, który może okazać się nieobiektywny w swoich czynnościach”. Jak podkreślił skarżący, „[u]trzymanie w mocy postanowienia odmawiającego wyłączenia potwierdziłoby (...) ostatecznie i obiektywnie brak zaistnienia przesłanek uzasadniających wyłączenie sędziego, z kolei uchylene takiego postanowienia świadczyłoby o fakcie, iż oskarżony słusznie wnioskował o wyłączenie, a rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji było nieobiektywne. (...) [A]ktualnie obowiązująca na gruncie procedury karnej niemożność zaskarżenia postanowienia oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego, jest bezsprzecznie godząca w konstytucyjną zasadę, wyrażoną w treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”.

4.1. Mając powyższe na względzie, Trybunał stwierdza, że istotą zarzutów sformułowanych w skardze jest niezaskarżalność postanowień oddalających wniosków o wyłączenie sędziego. Zarzuty skarżącego dotyczą zatem art. 459 § 1 i 2 w związku z art. 41 § 1 k.p.k. Norma wynikająca z tych przepisów nie była jednak podstawą postanowienia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 10 września 2014 r., tj. orzeczenia, z którym skarżący wiąże naruszenie swych konstytucyjnych praw. Trybunał zwraca uwagę na to, że rozstrzygnięcie to zostało wydane po rozpoznaniu środków odwoławczych na postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie pozostawiające bez rozpoznania wniosek skarżącego o wyłączenie sędziego od orzekania w sprawie. Jak Sąd ten wskazał w uzasadnieniu, skarżący „złożył wniosek po otwarciu przewodu sądowego, co nakazuje jego ocenę w kontekście art. 41 § 2 k.p.k.”. Orzeczenie, w którym Sąd Apelacyjny w Szczecinie orzekł o konstytucyjnych wolnościach i prawach skarżącego, zostało więc wydane na podstawie art. 459 § 1 i 2 w związku z art. 41 § 2 k.p.k.

4.2. Okoliczności te mają zasadnicze znaczenie dla oceny rozpatrywanej skargi. Po pierwsze, skarżący kwestionuje normę prawną, która nie była podstawą ostatecznego orzeczenia. Skarga nabiera więc cech *actio popularis*, a zatem nie spełnia podstawowej przesłanki określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Po drugie, skoro zarzuty dotyczą art. 459 § 1 i 2 w związku z art. 41 § 1 k.p.k., to należy uznać, że skarżący nie wskazał, w jaki sposób norma będąca podstawą orzeczenia, w związku z którym wniósł skargę do Trybunału (tj. art. 459 § 1 i 2 w związku z art. 41 § 2 k.p.k.), narusza jego konstytucyjne wolności i prawa.

Wskazane okoliczności są – w myśl art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK – przesłankami odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu.

5. Ponieważ skarżący wskazał, że w jego sprawie ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji jest postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 10 września 2014 r., więc Trybunał nie objął badaniem kolejnych rozstrzygnięć wydanych wobec skarżącego (tj. postanowienia Sądu Okręgowego w Szczecinie z 17 listopada 2014 r. oraz zarządzenia Przewodniczącego III Wydziału Karnego Sądu Okręgowego w Szczecinie z 26 listopada 2014 r.).

W związku z tym Trybunał postanowił jak na wstępie.

## 188

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 21 kwietnia 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 338/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodnicząca  
Mirosław Granat – sprawozdawca  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2015 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej R.B.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 27 listopada 2014 r. (data wniesienia) R.B. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że art. 459 § 1 i 2 w związku z art. 41 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) w zakresie, „w jakim [przepisy te] uniemożliwiają] (...) zaskarżenie postanowienia w przedmiocie wyłączenia sędziego”, są niezgodne z art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego zakwestionowane w skardze przepisy, uniemożliwiając zaskarżenie postanowienia w sprawie wyłączenia sędziego (tj. uniemożliwiając wniesienie zażalenia), naruszają jego konstytucyjne prawa do: obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji), rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji), zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz dwuinstancyjnego postępowania (art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji).

Postanowieniem z 5 marca 2015 r. (doręczonym pełnomocnikowi 11 marca 2015 r.) Trybunał – na podstawie art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Trybunał ustalił, że istotą zarzutów sformułowanych w skardze jest niezaskarżalność postanowień oddalających wniosków o wyłączenie sędziego. Zarzuty skarżącego dotyczą zatem art. 459 § 1 i 2 w związku z art. 41 § 1 k.p.k. Norma wynikająca z tych przepisów nie była jednak podstawą orzeczenia, z którym skarżący łączy naruszenie swych konstytucyjnych praw (tj. postanowienia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, II Wydział Karny z 10 września 2014 r., sygn. akt II AKz 290/14). Trybunał zwrócił uwagę na to, że ponieważ skarżący złożył wniosek o wyłączenie sędziego po otwarciu przewodu sądowego, sąd pozostawił wniosek bez rozpoznania. Orzeczenie to zostało więc wydane na podstawie art. 459 § 1 i 2 w związku z art. 41 § 2 k.p.k.

W związku z tym Trybunał stwierdził, że skarżący kwestionuje normę prawną, która nie była podstawą ostatecznego orzeczenia. Ponadto Trybunał zauważył, że skoro zarzuty sformułowane w skardze dotyczą art. 459 § 1 i 2 w związku z art. 41 § 1 k.p.k., to należy uznać, że skarżący nie wskazał, w jaki sposób norma będąca podstawą orzeczenia, w związku z którym wniósł skargę do Trybunału (tj. art. 459 § 1 i 2 w związku z art. 41 § 2 k.p.k.), narusza jego konstytucyjne wolności i prawa.

W zażaleniu z 17 marca 2015 r. skarżący zakwestionował postanowienie Trybunału w całości. Skarżący zarzucił w nim, że postanowienie Trybunału „nie jest orzeczeniem słusznym, albowiem zostało wydane na skutek błędu w ustaleniach faktycznych”. Jego zdaniem „[w]brew twierdzeniu Trybunału, skarga konstytucyjna (...) nie dotyczyła li tylko niezgodności art. 459 § 1 i 2 w związku z art. 41 § 1 k.p.k., ale niezgodności art. 459 § 1 i 2 w związku z art. 41 § 1 i 2 k.p.k. z przepisami Konstytucji, co zostało wyraźnie podkreślone w tejże skardze”. Skarżący nie zgodził się także ze stanowiskiem Trybunału, jakoby w skardze nie wskazał, w jaki sposób zakwestionowane przepisy naruszają jego prawa konstytucyjne. Jak zarzucił, „[n]ie sposób (...) przyjąć, że gwarancję rozpoznania sprawy przez bezstronny sąd stanowić może jedynie jednoinstancyjne rozstrzygnięcie w przedmiocie wyłączenia sędziego. W sytuacji wskazania zastrzeżeń, jakie posiada oskarżony w stosunku do sędziego

danego sądu i braku zaufania do takiego sędziego, którego zachowanie może wskazywać na uprzedzenia wobec oskarżonego, zasadnym jest poddanie decyzji sędziów tego samego *de facto* sądu, pod kontrolę sądu instancyjnie wyższego”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W myśl art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Bada przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje w szczególności te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie podważają podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

3. W zarzutach sformułowanych w zażaleniu skarżący nie uwzględnił tego, że zaskarżony przez niego art. 41 k.p.k. dotyczy dwóch kwestii. Paragraf pierwszy tego przepisu statuuje instytucję wyłączenia sędziego na wniosek w przypadku uzasadnionej wątpliwości co do jego bezstronności. Paragraf drugi natomiast ustanawia termin (do rozpoczęcia przewodu sądowego), po przekroczeniu którego złożenie wniosku o wyłączenie sędziego jest niedopuszczalne, chyba że przyczyna wyłączenia powstała lub stała się stronie wiadoma dopiero po rozpoczęciu przewodu.

4. W sprawie, w związku z którą skarżący wniósł skargę do Trybunału, sąd nie orzekł o wyłączeniu sędziego, ponieważ skarżący złożył wniosek już po rozpoczęciu przewodu sądowego. Sformułowany w skardze zarzut niekonstytucyjności art. 459 § 1 i 2 w związku z art. 41 § 1 i 2 k.p.k. w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają „zaskarżenie postanowienia w przedmiocie wyłączenia sędziego”, skierowany jest więc – co Trybunał prawidłowo wskazał w postanowieniu z 5 marca 2015 r. – wobec art. 459 § 1 i 2 w związku z art. 41 § 1 k.p.k., tj. wobec normy, która nie była podstawą orzeczenia podanego w skardze jako ostateczne.

5. Ani w skardze konstytucyjnej, ani w zażaleniu skarżący nie wyjaśnił natomiast tego, w jaki sposób brak zażalenia na postanowienie pozostawiające bez rozpoznania wniosek o wyłączenie sędziego narusza jego prawa do obrony i rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd.

6. W postanowieniu z 5 marca 2015 r. Trybunał zasadnie zatem stwierdził, że skarżący nie określił, w jaki sposób norma będąca podstawą orzeczenia, w związku z którym wniósł skargę do Trybunału (tj. art. 459 § 1 i 2 w związku z art. 41 § 2 k.p.k.), narusza jego konstytucyjne wolności i prawa. Trybunał – na podstawie art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK – prawidłowo odmówił więc nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu.

Zażalenie nie podważa podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, zatem Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK – postanowił jak w sentencji.

189

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 5 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 342/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Teresa Liszcz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.S., K.J., A.S., A.S. i M.J. w sprawie zgodności:

art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1025, ze zm.) z art. 2, art. 45 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

- 1) odrzucić wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej,**
- 2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 1 grudnia 2014 r. J.S., K.J., A.S., A.S. i M.J. (dalej: skarżący) zakwestionowali zgodność art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1025, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach) z art. 2, art. 45 i art. 64 Konstytucji.

Wyrokiem z 3 września 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił pozew skarżących dochodzących praw do nieruchomości położonej w Warszawie. Następnie ten sąd postanowieniem z 22 stycznia 2014 r. (sygn. akt I C 228/13), odrzucił apelację od powyższego wyroku. Z kolei Sąd Apelacyjny w Warszawie, postanowieniem z 6 maja 2014 r. (sygn. akt I ACz 592/14), oddalił zażalenie skarżących na rozstrzygnięcie sądu I instancji. Skarżący złożyli skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego. Postanowieniem z 4 czerwca 2014 r. (sygn. akt I ACz 592/14) Sąd Apelacyjny w Warszawie odrzucił ją jako niedopuszczalną. Orzeczenie to było dwukrotnie awizowane, a w wyniku jego nieodebrania uznano je za doręczone.

Uzyskawszy informację o odrzuceniu skargi kasacyjnej (pismo sekretarza sądowego Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 17 listopada 2014 r.), skarżący wnieśli skargę konstytucyjną wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do dokonania tej czynności.

W przekonaniu skarżących zakwestionowane przepisy prowadzą do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Skarżący przedstawili argumentację za niejasnością art. 112 ust. 3 ustawy o kosztach, nie określili jednak, w jaki sposób przepis ten powoduje naruszenie praw podmiotowych gwarantowanych przez art. 45 i art. 64 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Wymogi, które musi spełniać skarga konstytucyjna, zostały określone bezpośrednio w art. 79 ust. 1 Konstytucji i doprecyzowane w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Jedną z przesłanek skargi, wynikającą z art. 46 ust. 1 ustawy o TK, jest wniesienie jej w terminie trzech miesięcy od daty doręczenia skarżącemu ostatecznego orzeczenia, świadczącego o wyczerpaniu drogi prawnej.

Zgodnie z art. 20 ustawy o TK w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.). Przewidziana w art. 167 k.p.c. instytucja przywrócenia terminu do dokonania czynności procesowej może mieć zastosowanie w postępowaniu sądowokonstytucyjnym (zob. także pogląd A. Zielińskiego, *Zakres stosowania przepisów k.p.c. w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Palestra” 1997, nr 7-8, s. 62), jednak tylko wtedy, gdy wniosek o przywrócenie terminu dotyczy terminu procesowego. Tymczasem trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej jest nieprzywracalnym

terminem prawa materialnego, gdyż ogranicza w czasie możliwość dokonania czynności proceduralnej, niezbędnej (choć niewystarczającej) do wywołania skutku materialnoprawnego w postaci stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją. Naruszenie tego terminu uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej (postanowienie z 4 marca 2008 r., Ts 223/07, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 119).

Wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej należało więc odrzucić, gdyż jest to termin prawa materialnego i nie podlega przywróceniu (art. 20 ustawy o TK w zw. z art. 171 k.p.c.). Stanowisko to jest ugruntowane zarówno w orzecznictwie Trybunału (zob. np. postanowienia TK z: 7 grudnia 2004 r., Ts 99/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 326; 5 kwietnia 2006 r., Ts 46/06, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 234 oraz 4 marca 2008 r., Ts 223/07, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 119), jak i w doktrynie (zob. np. M. Hauser, *Odesłania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2006, s. 179; M. Masternak-Kubiak, *Procedura postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzcziński, Warszawa 2000, s. 181-182).

Niespełnienie jednej z przesłanek skargi konstytucyjnej uzasadnia, na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, odmowę nadania wniesionej skardze dalszego biegu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego należy także podkreślić, że z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98) zmieniło się rozumienie przesłanki prawomocności orzeczenia w powiązaniu z wyczerpaniem drogi prawnej. Od 6 lutego 2005 r. skarga kasacyjna nie przysługuje już od orzeczeń nieprawomocnych, lecz jest nadzwyczajnym, przysługującym w szczególnych sytuacjach, środkiem wzruszania orzeczeń prawomocnych. Tak więc o ile w poprzednim stanie prawnym zaskarżone kasacją orzeczenie nie spełniało warunku przewidzianego w art. 46 ustawy o TK, o tyle obecnie złożenie skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego nie wpływa na prawomocność rozstrzygnięcia. Uruchomienie kasacyjnych kompetencji Sądu Najwyższego pozostaje poza zakresem konstytucyjnego wymogu wyczerpania drogi prawnej. W rozpoznawanej sprawie nie mają więc znaczenia ewentualne nieprawidłowości przy doręczeniu postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 4 czerwca 2014 r. o odrzuceniu skargi kasacyjnej, gdyż termin do złożenia skargi konstytucyjnej biegł od doręczenia skarżącym postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 6 maja 2014 r. o oddaleniu zażalenia na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie odrzucające apelację.

Niezależnie od powyższego Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że rozpatrywana skarga nie spełnia wymogu jej dopuszczalności określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – skarżący nie wskazali bowiem naruszonych praw podmiotowych wynikających z art. 45 i art. 64 Konstytucji i nie określili sposobu ich naruszenia.

Trybunał Konstytucyjny przypomina także, że kryterium, na podstawie którego stwierdza się niejasność przepisu jest ustalenie, czy powoduje on trudności w interpretacji oraz stosowaniu. Podstawowym wyznacznikiem w tej kwestii jest zróżnicowanie indywidualnych rozstrzygnięć opartych na tym samym przepisie. Skarżący nie przedstawili żadnych przykładów ilustrujących taką niejasność.

Wziąwszy pod uwagę powyższe względy, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

190

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 25 lutego 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 358/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej MKS Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

art. 394<sup>2</sup> § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 2014 r. poz. 101, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 78 i w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a :

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 19 grudnia 2014 r. (data nadania), uzupełnionej pismem procesowym z 9 stycznia 2015 r. (data nadania), MKS Sp. z o.o. (dalej: skarżąca lub pozwana) wystąpiła o stwierdzenie, że art. 394<sup>2</sup> § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, „w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w przedmiocie sprostowania niedokładności, błędów pisarskich albo rachunkowych lub innych oczywistych omyłek na mocy art. 350 Kodeksu postępowania cywilnego”, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 78 i w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Postanowieniem z 1 marca 2013 r. (sygn. akt VI GC 138/12) Sąd Rejonowy w Tychach – Wydział VI Gospodarczy (dalej: Sąd Rejonowy w Tychach) przyznał biegłemu sądowemu wynagrodzenie (480,18 zł) za sporządzenie opinii sądowej. (Na to rozstrzygnięcie skarżąca wniosła zażalenie. Po wezwaniu jej do uiszczenia opłaty od tego środka odwoławczego skarżąca złożyła wniosek o zwolnienie z kosztów sądowych. Postanowieniem z 23 kwietnia 2013 r. [sygn. akt jw.] Sąd Rejonowy w Tychach oddalił wniosek skarżącej). Postanowieniem z 5 listopada 2013 r. (sygn. akt XIX Gz 454/13) Sąd Okręgowy w Katowicach – XIX Wydział Gospodarczy Odwoławczy (dalej: Sąd Okręgowy w Katowicach), na skutek środka odwoławczego wniesionego przez skarżącą, „uchylił postanowienie z 23 kwietnia 2013 r.”. Postanowieniem z 18 listopada 2013 r. (sygn. akt jw.) Sąd Okręgowy w Katowicach sprostował powyższe postanowienie w ten sposób, że słowa „uchylił postanowienie z 23 kwietnia 2013 r.” zastąpił słowami „oddalić zażalenie”. Podkreślił także, że „[w]ydając postanowienie po rozpoznaniu zażalenia pozwanej (...) omyłkowo wskazał postanowienie zaskarżone jako postanowienie z 23 kwietnia 2013 r. podczas gdy zaskarżone zażaleniem postanowienie opatrzone jest datą 1 marca 2013 r. (sygn. akt GC 138/12)”. Postanowienie Sądu Okręgowego w Katowicach z 18 listopada 2013 r., wskazane przez skarżącą jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, zostało jej – wraz z uzasadnieniem – doręczone 13 grudnia 2013 r.

19 grudnia 2013 r. skarżąca wystąpiła do Sądu Rejonowego w Tychach – Wydział IX Cywilny z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej. Postanowieniem z 10 września 2014 r. (sygn. akt IX Co 3009/13) Sąd Rejonowy w Tychach ustanowił dla niej radcę prawnego z urzędu. Pismem z 24 września 2014 r. (znak: OIRP/2148/2014), doręczonym 7 października 2014 r., Okręgowa Izba Radców Prawnych w Katowicach wyznaczyła pełnomocnika.

Zdaniem skarżącej zakwestionowany w skardze art. 394<sup>2</sup> § 1 k.p.c. – przez to, że „nie przewiduje możliwości wniesienia zażalenia do innego składu Sądu w przypadku wydania przez sąd II instancji postanowienia w oparciu o przepis art. 350 k.p.c.” – narusza przysługujące jej prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) i prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji).

Pełnomocnik skarżącej oświadczył, że pomoc prawna świadczona z urzędu „nie został[a] opłacon[a] ani w części, ani w całości”. W związku z tym pełnomocnik wniósł o zwrot kosztów „na rzecz skarżącej”. Zażądał także zwrotu kosztów dojazdu do Sądu Najwyższego w celu zapoznania się z aktami sprawy.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 46-47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków oraz skargom oczywiście bezasadnym Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu.

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przedmiotem skargi może być zatem tylko ten przepis, który był normatywną podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie, w związku z którą wniesiono skargę konstytucyjną.



Skarżąca zakwestionowała art. 394<sup>2</sup> § 1 k.p.c. w brzmieniu: „Na postanowienia sądu drugiej instancji, których przedmiotem są oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego, zwrot kosztów procesu, zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, skazanie świadka, biegłego, strony, jej pełnomocnika oraz osoby trzeciej na grzywnę, zarządzenie przymusowego sprowadzenia i aresztowania świadka, odmowa zwolnienia świadka i biegłego od grzywny i świadka od przymusowego sprowadzenia, przysługuje zażalenie do innego składu tego sądu, z wyjątkiem postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zakwestionowany przepis nie był podstawą orzeczenia, z którym skarżąca łączy naruszenie swych praw, tj. postanowienia Sądu Okręgowego w Katowicach z 18 listopada 2013 r. Rozstrzygnięcie to dotyczy sprostowania postanowienia tego sądu z 5 listopada 2013 r. Zostało zatem wydane – co wprost wskazano w jego uzasadnieniu – na podstawie art. 350 k.p.c. Oczywiście jest więc to, że podstawą orzekania sądu w sprawie skarżącej nie mógł być zaskarżony przepis. Mówi on bowiem o postanowieniach sądu drugiej instancji, na które przysługuje zażalenie do innego równorzędnego składu tego sądu (tzw. zażalenie poziome, odwołanie poziome). W związku z tym należy stwierdzić, że nawet jeśli według skarżącej zakwestionowany przepis uniemożliwia jej wniesienie środka odwoławczego, to wynika to jedynie z brzmienia tego przepisu i nie jest poparte treścią orzeczenia wskazanego w skardze jako ostateczne. Skarżąca nie złożyła zażalenia na postanowienie z 18 listopada 2013 r., co wynika z przedstawionego przez nią materiału dowodowego, stanu faktycznego sprawy oraz ustaleń Trybunału poczynionych *ex officio*. Nie uzyskała zatem rozstrzygnięcia wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu. Wniesiona skarga nie spełnia więc podstawowego warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Okoliczność ta jest – zgodnie z art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – podstawą odmowy analizowanej skardze dalszego biegu.

W związku z tym Trybunał postanowił jak na wstępie.

## 191

### **POSTANOWIENIE** z dnia 22 kwietnia 2015 r. **Sygn. akt Ts 358/14**

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

Mirosław Granat – przewodniczący  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca  
Stanisław Biernat,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2015 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej MKS Sp. z o.o.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnic zażalenia.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 19 grudnia 2014 r. (data nadania), uzupełnionej pismem procesowym z 9 stycznia 2015 r. (data nadania), MKS Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) wystąpiła o stwierdzenie, że art. 394<sup>2</sup> § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, „w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w przedmiocie sprostowania niedokładności, błędów pisarskich albo rachunkowych lub innych oczywistych omyłek na mocy art. 350 Kodeksu postępowania cywilnego”, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 78 i w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej zakwestionowany w skardze art. 394<sup>2</sup> § 1 k.p.c. – przez to, że „nie przewiduje możliwości wniesienia zażalenia do innego składu Sądu w przypadku wydania przez sąd II instancji postanowienia w oparciu o przepis art. 350 k.p.c.” – narusza przysługujące jej prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) i prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji).

Pełnomocnik skarżącej oświadczył, że pomoc prawna świadczona z urzędu „nie został[a] opłacon[a] ani w części, ani w całości”. W związku z tym wniósł on o zwrot kosztów „na rzecz skarżącej”. Zażądał także zwrotu kosztów dojazdu do Sądu Najwyższego w celu zapoznania się z aktami sprawy.

Postanowieniem z 25 lutego 2015 r. (doręczonym pełnomocnikowi 5 marca 2015 r.) Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, stwierdziwszy, że zaskarżony przez skarżącą art. 394<sup>2</sup> § 1 k.p.c. nie był podstawą orzeczenia, z którym łączy ona naruszenie swych konstytucyjnych praw. Trybunał zwrócił uwagę na to, że orzeczenie wskazane przez skarżącą jako ostateczne (tj. postanowienie Sądu Okręgowego w Katowicach – XIX Wydział Gospodarczy Odwoławczy z 18 listopada 2013 r.; dalej: Sąd Okręgowy w Katowicach) dotyczy sprostowania postanowienia Sądu Okręgowego w Katowicach z 5 listopada 2013 r. Zostało ono zatem wydane – co wprost wskazano w jego uzasadnieniu – na podstawie art. 350 k.p.c. Oczywiście jest więc to, że podstawą orzekania sądu w sprawie skarżącej nie mógł być zakwestionowany w skardze art. 394<sup>2</sup> § 1 k.p.c. Mówi on bowiem o postanowieniach sądu drugiej instancji, na które przysługuje zażalenie do innego równorzędnego składu tego sądu (tzw. zażalenie poziome, odwołanie poziome). Trybunał podkreślił, że skarżąca nie złożyła zażalenia na postanowienie z 18 listopada 2013 r., nie uzyskała zatem rozstrzygnięcia wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu. Wniesiona skarga nie spełnia więc podstawowego warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W zażaleniu z 12 marca 2015 r. skarżąca zakwestionowała postanowienie Trybunału w całości. Zarzuciła w nim Trybunałowi, że naruszył art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), przyjmując, że zakwestionowany w skardze art. 394<sup>2</sup> § 1 k.p.c. nie był podstawą orzeczenia, w związku z którym zainicjowała ona postępowanie przed Trybunałem, „podczas gdy (...) wprost wskazała [jego] powiązanie (...) z art. 350 k.p.c. w treści zaskarżenia”. Zdaniem skarżącej Trybunał naruszył także art. 24 ust. 3 ustawy o TK „poprzez jego niezastosowanie, podczas gdy istniały ku temu przesłanki”. Skarżąca wniosła o uwzględnienie zażalenia i przyjęcie skargi do merytorycznego rozpoznania. Na wypadek gdyby nie było podstaw do nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, skarżąca wniosła o „wydanie postanowienia zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy [o TK] i przyznanie radcy prawnemu wnoszącemu skargę konstytucyjną, zwrot kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, to jest kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu oraz zwrot kosztów dojazdu pełnomocnika skarżącej do siedziby Sądu Najwyższego w celu zapoznania się z aktami sprawy, zgodnie ze spisem kosztów załączonych do skargi konstytucyjnej”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W myśl art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Bada przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje w szczególności te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie podważają podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

3. Zdaniem skarżącej „[p]ostanowienie wydane przez Sąd Okręgowy [w Katowicach] było, zgodnie z obowiązującymi przepisami postępowania cywilnego ostateczne, (...) zatem [nie miała ona] ani możliwości, ani obowiązku składać (...) zażalenia”. Na poparcie tej tezy skarżąca przywołała postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2004 r. (Ts 72/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 310), w którym Trybunał stwierdził, że „[z]godnie z ustawą [tj. z art. 46 ust. 1 ustawy o TK] jeżeli brak jest środków zaskarżenia, warunek wyczerpania drogi prawnej nie ma znaczenia, a skarżący może złożyć skargę konstytucyjną, przyjmując za jej podstawę orzeczenie odnoszące się do przysługujących mu konstytucyjnych wolności lub praw lub obciążających go konstytucyjnych obowiązków”.

3.1. Formułując powyższy zarzut skarżąca, nie wzięła zatem pod uwagę tego, że ustawy regulujące podstawowe procedury postępowania przed sądami i organami administracji publicznej nie używają pojęcia „ostateczne orzeczenie”. Przesłankę ostateczności należy wyklądać przez pryzmat ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i praktyki orzeczniczej Trybunału, a samo pojęcie „orzekł ostatecznie” użyte w art. 79 ust. 1 Konstytucji należy uznać za autonomiczne w tym sensie, że jest ono pojęciem konstytucyjnym o określonej treści (zob. J. Trzciniński, uwagi do art. 79, [w:], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 12).

3.2. W postanowieniu o sygn. Ts 72/04 Trybunał podkreślił, że jedną z przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, które warunkują prawidłowe i skuteczne wniesienie skargi, jest wydanie przez sąd lub organ administracji publicznej orzeczenia o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Zgodnie z powyższym przepisem ustawy zasadniczej skarga konstytucyjna może być złożona jedynie „w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Zatem konstytucyjnym warunkiem *sine qua non* wniesienia skargi konstytucyjnej jest uzyskanie orzeczenia wydanego na podstawie kwestionowanego przepisu. Wymóg ten zapobiega przekształceniu skargi konstytucyjnej w środek prawny o charakterze *actio popularis*.

3.3. Ponownie należy zatem stwierdzić, że aby w analizowanej sprawie można było rozpoznać zarzut naruszenia praw wyrażonych art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 78 i w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji, skarżąca musi zaskarżyć orzeczenie Sądu Okręgowego w Katowicach. Tylko w ten sposób skarżąca może doprowadzić do wydania rozstrzygnięcia na podstawie normy prawnej, która „nie przewiduje możliwości wniesienia zażalenia do innego składu Sądu w przypadku wydania przez sąd II instancji postanowienia w oparciu o przepis art. 350 k.p.c.” Z użytego w art. 79 ust. 1 Konstytucji sformułowania „orzekł ostatecznie” wynika bowiem jednoznacznie, że warunkiem dopuszczalności skargi jest nie tylko – co przyjęła skarżąca – wyczerpanie drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, ale także dysponowanie ostatecznym orzeczeniem o określonych w ustawie zasadniczej wolnościach, prawach lub obowiązkach osoby wnoszącej skargę konstytucyjną, wydanym na podstawie zaskarżonego przepisu. Dołączone do skargi postanowienie Sądu Okręgowego w Katowicach nie rozstrzyga o prawach skarżącej wyrażonych w art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 78 i w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji, ponieważ – co prawidłowo stwierdził Trybunał w postanowieniu z 25 lutego 2015 r. – nie zostało wydane na podstawie zakwestionowanego w skardze art. 394<sup>2</sup> § 1 k.p.c.

Wziąwszy pod uwagę to, że zażalenie nie podważa podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK – postanowił jak w sentencji.

192

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 3 kwietnia 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 366/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.P. w sprawie zgodności:  
art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r.  
Nr 231, poz. 1376, ze zm.) z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n o w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 22 grudnia 2014 r. (data nadania) A.P. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, ze zm.; dalej: u.k.s.e.) z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną sformułowano w związku z następującą sprawą. 12 lipca 2013 r. wierzyciel skarżącego złożył wniosek o umorzenie postępowania egzekucyjnego prowadzonego przeciwko skarżącemu na podstawie tytułu wykonawczego – wyroku zaocznego Sądu Okręgowego w Warszawie – Wydział XX Gospodarczy z 2 listopada 2011 r. (sygn. akt XX GC 589/11). Postanowieniem z 16 lipca 2013 r. (sygn. akt KM 2715/12) Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Bydgoszczy umorzył postępowanie egzekucyjne dotyczące świadczenia na rzecz wierzyciela, zwrócił wierzycielowi tytuł wykonawczy i ustalił koszty egzekucyjne w wysokości 21 344,39 zł. Zdecydowaną większość kosztów stanowiła opłata stosunkowa ustalona na podstawie art. 49 ust. 2 u.k.s.e. w wysokości 21 185,74 zł. 14 sierpnia 2013 r. (data nadania) skarżący wniósł skargę na czynność Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Bydgoszczy, którą Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie – Wydział VI Cywilny (dalej: Sąd Rejonowy w Warszawie) oddalił postanowieniem z 24 stycznia 2014 r. (sygn. akt VI Co 2206/13). Postanowieniem z 3 września 2014 r. (sygn. akt V Cz 2697/14), doręczonym skarżącemu 23 września 2014 r., Sąd Okręgowy w Warszawie – Wydział V Cywilny Odwoławczy (dalej: Sąd Okręgowy w Warszawie) oddalił zażalenie skarżącego.

Zdaniem skarżącego art. 49 ust. 2 u.k.s.e. „narusza nakaz poprawnej legislacji”, wywodzony przez niego z art. 2 Konstytucji. Jak podkreśla skarżący, powołując się na orzecznictwo Trybunału, „[w] zasadzie przyzwoitej legislacji mieści się wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności oraz o sytuacje, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela”. Skarżący uważa, że „pomimo wielokrotnych nowelizacji w art. 49 u.k.s.e. nadal brakuje przejrzystych kryteriów obniżania opłaty, a okoliczność tę dodatkowo komplikuje fakultatywność miarkowania opłaty (...), a także odwoływanie się przez ustawodawcę do pojęć nieznanymi w ustawie, jak np. „nakład pracy komornika”. Skarżący podnosi nadto, że art. 49 ust. 2 u.k.s.e. „narusza konstytucyjne prawa i wolności wyrażone w art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji (...), [ponieważ] jest podstawą wydania orzeczenia godzącego w prawo własności, rozumiane jako prawa właściciela do korzystania z rzeczy oraz z czynników produkcji, takich jak kapitał (środki pieniężne), z wyłączeniem innych osób, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa”. W przekonaniu skarżącego „[n]ie ma racjonalnego uzasadnienia obowiązku ponoszenia przez dłużnika kosztów wynagrodzenia komornika w postaci opłaty stosunkowej w wysokości uzależnionej od wartości świadczenia, którego tenże komornik nie wyegzekwował”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na etapie wstępnej kontroli Trybunał bada, czy skarga konstytucyjna spełnia warunki formalne określone w art. 46-48 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), czy postawione w niej zarzuty nie są oczywiście bezzasadne (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK), a także czy nie występuje okoliczność wskazana w art. 39 ust. 1 pkt 1 lub ust. 3 ustawy o TK.

2. Skarżący twierdzi, że art. 49 ust. 2 u.k.s.e. narusza „nakaz poprawnej legislacji” wyrażony w art. 2 Konstytucji oraz przysługujące mu prawo własności gwarantowane w art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

2.1. Trybunał przypomina, że ze skargi, statutowanej w art. 79 ust. 1 Konstytucji, może skorzystać tylko ten, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. W konsekwencji skarga, stosownie do art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, powinna zawierać wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. Jeśli skarga nie spełnia tego warunku – a więc jeśli np. skarżący wskazuje przepis Konstytucji, z którego nie wynika dla niego żadne prawo podmiotowe – należy odmówić nadania jej dalszego biegu (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Trybunał podkreśla, że art. 2 Konstytucji, określający ustrojową zasadę demokratycznego państwa prawnego i mającą w niej zakotwiczenie zasadę prawidłowej legislacji, nie może być – według utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu skargowym. Przepis ten nie przyznaje bowiem skarżącemu żadnego konkretnego prawa podmiotowego i co do zasady może być przedmiotem kontroli jedynie w powiązaniu z innymi wolnościami i prawami określonymi w Konstytucji (zob. w szczególności wydane w pełnym składzie postanowienie TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).

Tym samym Trybunał stwierdza, że wniesiona skarga w części, w której skarżący dowodzi naruszenia art. 2 Konstytucji, nie spełnia przesłanki określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, co we wskazanym zakresie powoduje odmowę nadania jej dalszego biegu.

2.2. Trybunał zwraca uwagę na to, że skarga konstytucyjna ma szczególny, subsydiarny charakter. Źródłem naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego powinien być akt stanowienia prawa, a nie akt jego stosowania czy inne zdarzenie – np. zachowanie samego skarżącego. Trzeba dodać, że skarżący nie ma kompetencji do niezwiązanego z jego sprawą „poprawiania prawa”. Aby skarżącemu przysługiwała konstytucyjna ochrona przyznana w art. 79 ust. 1 Konstytucji, muszą być więc spełnione przesłanki, które zostały określone w tym przepisie, a doprecyzowane w ustawie o TK. Ich niespełnienie uniemożliwia nadanie skardze dalszego biegu.

2.2.1. Trybunał wielokrotnie już wypowiedział się na temat zasad ustalania opłaty egzekucyjnej, o której mowa w art. 49 u.k.s.e. (zob. w szczególności wyrok TK z 26 czerwca 2012 r., P 13/11, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 67 i tam przywołane orzecznictwo). Skutkiem tego art. 49 u.k.s.e. był wiele razy nowelizowany – ostatnio ustawą z 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. poz. 1513).

Trybunał zauważa też, że w dniu, w którym została złożona skarga na czynność komornika (polegającą na obciążeniu skarżącego nadmierną opłatą egzekucyjną) obowiązywał już art. 49 w brzmieniu zmienionym ustawą z 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228), który umożliwia – stosownie do ust. 7–10 – złożenie wniosku o obniżenie opłaty ustalonej na podstawie zaskarżonego art. 49 ust. 2 u.k.s.e.

W wyroku z 26 lutego 2013 r. (SK 12/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 19) Trybunał orzekł, że uregulowany w art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e. mechanizm miarkowania opłaty egzekucyjnej jest adekwatnym instrumentem służącym eliminowaniu przypadków rażącej niewspółmierności wysokości tej opłaty (wynoszącej 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania) do nakładu pracy komornika i efektów jego działań w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 k.p.c.

2.2.2. Trybunał podkreśla, że skarżący, za pomocą skargi na czynności komornika, domagał się – jak ustalił Sąd Rejonowy w Warszawie w wydanym wobec skarżącego postanowieniu z 24 stycznia 2014 r. – „odstąpienia od obciążenia go kosztami prowadzonej egzekucji w zakresie opłaty stosunkowej”. Nie skorzystał zatem z zagwarantowanego mu w art. 49 ust. 7 u.k.s.e. środka ochrony przed nadmiernym uszczupleniem jego majątku. Trzeba przy tym zaznaczyć, że inny jest cel skargi na czynności komornika, a inny – wniosku o obniżenie opłaty egzekucyjnej. Skoro skarżącemu zależało na maksymalnym obniżeniu tej opłaty, to równoległe ze skargą na czynności komornika lub zamiast niej powinien był on złożyć do sądu wniosek o obniżenie opłaty.

2.2.3. Trybunał ponownie wskazuje, że wprowadzenie art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e. znacząco wpłynęło na konstytucyjny poziom ochrony przy ustalaniu opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela (a także na podstawie art. 823 k.p.c.). Skarżący nie przedstawił argumentów, które wykazałyby, że poziom ten jest niewystarczający.

Mając powyższe na względzie, Trybunał stwierdza, że domniemane naruszenie prawa konstytucyjnego skarżącego miało swoje źródło wyłącznie w nieskorzystaniu przez niego z przysługującego mu środka prawnego, a nie w zaskarżonym przepisie, co wyklucza przyznanie skarżącemu ochrony wynikającej z art. 79 ust. 1 Konstytucji.

2.2.4. Według judykatów Trybunału „pobieranie opłaty egzekucyjnej w wypadku umorzenia postępowania co do zasady jest sprzeczne z zasadniczą koncepcją ustawy o komornikach sądowych i egzekucji” (zob. wyrok TK w sprawie P 13/11). Stanowiska tego nie należy jednak rozumieć opacznie. Nie można w szczególności przyjmować, że zgodnie z nim komornik jest pozbawiony prawa do pobierania opłaty egzekucyjnej w każdym wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego oraz niezależnie od czasochłonności i pracochłonności czynności, które podjął przed umorzeniem tego postępowania. W wyroku w sprawie SK 12/11 Trybunał stwierdził jednoznacznie, że „nie neguje swobody ustawodawcy określania zasad ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego również w sposób ryczałtowy, o ile tylko uwzględniają racjonalne kryteria (efektywność, nakład pracy komornika) i są zrealizowane konsekwentnie. Nie mogą jednak w żadnym wypadku prowadzić do sytuacji, w której opłata egzekucyjna staje się »karą finansową« dla dłużnika lub osoby, z której majątku była prowadzona niezasadna egzekucja”.

2.3. Trybunał wielokrotnie już przestrzegał przed interpretowaniem art. 49 u.k.s.e. przez pryzmat „funkcji penalnej” (jak uczynił to wprost Sąd Rejonowy w Warszawie w postanowieniu wydanym wobec skarżącego). Wykładnia ta jest sprzeczna ze znaczeniem opłaty egzekucyjnej odpowiadającym konstytucyjnemu standardowi. Trzeba jednak pamiętać również o tym, że rolą Trybunału w postępowaniu skargowym nie jest kontrolowanie – nawet niezgodnych z Konstytucją – aktów stosowania prawa, w szczególności tych o charakterze jednostkowym, niepowtarzalnym (a tak należy traktować orzeczenia wydane w sprawie skarżącego).

Trybunał ponownie zatem stwierdza, że w sprawie skarżącego nie wystąpiły przesłanki, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a które uzasadniałyby nadanie dalszego biegu jego skardze. Źródłem naruszenia konstytucyjnego prawa skarżącego nie jest bowiem przepis, który skarżący uczynił przedmiotem wniesionej skargi.

Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 193

### **POSTANOWIENIE** z dnia 12 marca 2015 r. **Sygn. akt Ts 368/14**

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

Maria Gintowt-Jankowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.K. w sprawie zgodności:

- 1) art. 143 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.) z art. 30 w zw. z art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 76 § 1 pkt 1 w zw. z art. 88 § 6 pkt 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.) z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 29 grudnia 2014 r., sporządzonej przez pełnomocnika z urzędu, A.K. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.). Skarżący zarzucił, że art. 143 § 1 pkt 6 k.k.w. jest niezgodny z art. 30 w zw. z art. 47 Konstytucji, natomiast art. 76 § 1 pkt 1 w zw. z art. 88 § 6 pkt 3 k.k.w. są niezgodne z zasadami wyrażonymi w art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga została wniesiona w związku z następującą sprawą. Decyzją Dyrektora Aresztu Śledczego Warszawa – Białoleka z 15 kwietnia 2014 r. skarżącemu – odbywającemu karę pozbawienia wolności – wymierzono karę dyscyplinarną w postaci udzielania widzeń w sposób uniemożliwiający bezpośredni kontakt z osobą odwiedzającą na okres 3 miesięcy. Jednocześnie decyzją Komisji Penitencjarnej Aresztu Śledczego Warszawa – Białoleka z 15 kwietnia 2014 r. skarżący został zakwalifikowany do systemu odbywania kary w podgrupie klasyfikacyjnej P-1/P w zakładzie typu zamkniętego. Sąd Okręgowy Warszawa – Praga w Warszawie – VIII Wydział Penitencjarny, postanowieniem z 27 maja 2014 r. (sygn. akt VIII Kow 1380/14), nie uwzględnił skarg skarżącego i obydwie decyzje utrzymał w mocy. Orzeczenie sądu zostało doręczone skarżącemu 29 maja 2014 r. Zgodnie z wyjaśnieniem zawartym w skardze konstytucyjnej skarżący wniósł 7 sierpnia 2014 r. do właściwego sądu rejonowego wnioski o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia tejże skargi. Postanowieniem z 12 września 2014 r. (sygn. akt I Co 1627/14) Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy – Wydział I Cywilny ustanowił w tym celu dla skarżącego pełnomocnika z urzędu. Wyznaczony przez Okręgową Radę Adwokacką w Warszawie pełnomocnik z urzędu został powiadomiony o tej decyzji 14 listopada 2014 r.

W szczegółowym uzasadnieniu zarzutów wobec przepisów k.k.w. skarżący nawiązał najpierw do – wyrażonego w doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym – sposobu rozumienia unormowań zawartych w art. 30 i art. 47 Konstytucji. Następnie stwierdził, że art. 143 § 1 pkt 6 k.k.w., ustanawiając karę dyscyplinarną udzielania widzeń w sposób uniemożliwiający bezpośredni kontakt z osobą odwiedzającą, narusza wyżej wskazane wzorce konstytucyjne. Skarżący podkreślił, że kara ta ogranicza jego kontakt z osobami nieprzebywającymi w zakładzie karnym, co ma kluczowe znaczenie w kontekście przyszłego opuszczenia zakładu przez skazanego. Ponadto

skarżący zaznaczył, że w świetle badań empirycznych widzenia z rodziną są przez osoby skazane najbardziej cenione, a ograniczenia bezpośredniego, fizycznego kontaktu z osobą odwiedzającą powinny mieć charakter wyjątkowy. W przekonaniu skarżącego arbitralne pozbawienie możliwości takiego kontaktu jest nieuzasadnioną sankcją naruszającą przyrodzoną godność. Natomiast niekonstytucyjność art. 76 § 1 pkt 2 oraz art. 88 § 6 pkt 3 k.k.w. skarżący upatruje w naruszeniu: „zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i zasady demokratycznego państwa prawa, zasady ochrony praw nabytych, zasady wolności; [a także] ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw”. W dalszej części uzasadnienia skarżący przytoczył wiele wypowiedzi orzeczniczych Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego dotyczących zasad wyrażonych w art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Naruszenie tych unormowań skarżący upatruje przede wszystkim w niedookreśleniu i nieostrym charakterze przesłanek stosowania kary dyscyplinarnej zakwestionowanej w skardze.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji korzystanie ze skargi konstytucyjnej dopuszczalne jest na zasadach określonych w ustawie. Precyzująca je ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) nakłada na skarżącego dwa obowiązki.

Po pierwsze, obowiązkiem skarżącego jest dotrzymanie trzymiesięcznego terminu określonego w art. 46 ust 1 ustawy o TK. Termin ten rozpoczyna bieg od dnia doręczenia skarżącemu orzeczenia wyczerpującego drogę prawną przysługującą w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga. Należy przy tym podkreślić, że w myśl art. 48 ust. 2 ustawy o TK, gdy skarżący wystąpił o przyznanie pomocy prawnej z urzędu, do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku skarżącego o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi, nie biegnie termin przewidziany w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Zgodnie z poglądem utrwalonym w orzeczeniach Trybunału sformułowanie „nie biegnie” trzeba rozumieć jako zawieszenie biegu terminu, nie zaś jako jego przerwanie. Należy jednocześnie zaznaczyć, że ustawowy termin do wniesienia skargi ma charakter materialny i nie podlega przywróceniu.

Po drugie, obowiązkiem podmiotu występującego ze skargą jest wskazanie, jakie przysługujące mu konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone przez przepisy zakwestionowane w skardze (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK). Znaczenie prawidłowego wykonania powyższego obowiązku przez skarżącego uwidacznia się zwłaszcza w świetle zasady wyrażonej w art. 66 ustawy o TK. Zgodnie z jej treścią Trybunał, orzekając o skardze, jest związany jej granicami. W konsekwencji oznacza to więc, że ciężar prawidłowego wypełnienia obowiązku określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK w całości spoczywa na skarżącym. Niemożliwe byłoby też jakiegokolwiek uzupełnienie, czy zmodyfikowanie treści skargi przez Trybunał działający „z urzędu”. Dotyczy to zarówno przedmiotu (zakwestionowane przepisy), jak i podstawy (konstytucyjne wzorce kontroli) skargi.

Zdaniem Trybunału analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia powyższych wymogów.

Przede wszystkim Trybunał stwierdza, że skarga została wniesiona z przekroczeniem terminu do jej złożenia. Zgodnie zarówno z treścią dokumentów dołączonych do skargi, jak i z wyjaśnieniami samego skarżącego orzeczenie wyczerpujące drogę prawną przysługującą w sprawie zostało mu doręczone 29 maja 2014 r. Nawet więc jeśli zostałby uwzględniony okres, w którym – zgodnie z art. 46 ust. 1 w zw. z art. 48 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK – bieg terminu do wniesienia skargi uległ zawieszeniu (od dnia wniesienia przez skarżącego wniosku do Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy do dnia powiadomienia pełnomocnika z urzędu o wyznaczeniu go do sporządzenia skargi konstytucyjnej), to skargę wniesioną do Trybunału 29 grudnia 2014 r. należałoby uznać za złożoną ze znacznym (ponad 20-dniowym) przekroczeniem terminu.

Niezależnie od powyższej okoliczności, samoistnie przesądzającej o niedopuszczalności nadania analizowanej skardze dalszego biegu, Trybunał stwierdza, że skarga ta ma braki formalne wynikające z niewykonania przez skarżącego obowiązku określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Skarżący określił konstytucyjne wzorce kontroli oddzielnie dla poszczególnych zakwestionowanych przepisów k.k.w. W odniesieniu do zaskarżonych art. 76 § 1 pkt 1 w zw. z art. 88 § 6 pkt 3 k.k.w. uczynił nimi zasady wyrażone w art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału dotyczącym skargi konstytucyjnej utrwalony jest pogląd negujący dopuszczalność traktowania powyższych unormowań Konstytucji jako samodzielnych wzorców kontroli. Zarówno zasady statutowane w art. 2 Konstytucji (zasada państwa prawnego, zasady sprawiedliwości społecznej), jak i zasada proporcjonalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji) mogą być bowiem podstawą skargi jedynie wówczas, gdy skarżący doprecyzuje w zakresie jakich, mających podstawę w odrębnych przepisach ustawy zasadniczej, konkretnych praw podmiotowych zasady te zostały w niedozwolony sposób naruszone lub ograniczone (zob. zwłaszcza postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).

Obowiązek wynikający z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK nie został spełniony także w odniesieniu do zaskarżonego art. 143 § 1 pkt 6 k.k.w. W tym przypadku skarżący wskazał na dwa wzorce kontroli kwestionowanego przepisu – art. 30 i art. 47 Konstytucji. W kontekście ogólnej zasady godności statuowanej w art. 30 Konstytucji skarżący – poza ogólnym odwołaniem się do idei humanitaryzmu, która powinna przyświecać wykonywaniu kary pozbawienia wolności – nie sprecyzował, jakie prawo podmiotowe wynikające z tej zasady zostało naruszone przez ustawodawcę. Także w odniesieniu do art. 47 Konstytucji skarżący – poza przywołaniem wyrażonego w tym przepisie prawa do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym – nie określił szczegółowo sposobu naruszenia spowodowanego ustanowieniem kwestionowanej kary dyscyplinarnej. Konieczność tego rodzaju wyjaśnienia wynika tymczasem chociażby ze złożonego kontekstu normatywnego wyznaczającego status skarżącego jako osoby odbywającej prawomocnie orzeczoną karę pozbawienia wolności.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 oraz art. 46 ust. 1 w zw. z art. 48 ust. 2 i 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – odmówił nadania skardze dalszego biegu.

## 194

### **POSTANOWIENIE** z dnia 5 marca 2015 r. **Sygn. akt Ts 7/15**

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

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej B.L. w sprawie zgodności: art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1025, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 8 stycznia 2015 r. B.L. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1025, ze zm.; dalej: u.k.s.c.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono na tle następującego stanu faktycznego. Skarżąca była stroną postępowania cywilnego w sprawie o zapłatę. Wyrokiem z 20 marca 2012 r. (sygn. akt I C 1185/11) Sąd Okręgowy we Wrocławiu – Wydział I Cywilny oddalił jej powództwo. Od tego wyroku Skarżąca złożyła apelację, którą uwzględnił Sąd Apelacyjny we Wrocławiu – Wydział I Cywilny wyrokiem z 21 listopada 2012 r. (sygn. akt I ACa 1109/12). Sąd ten pozostawił orzeczenie o kosztach postępowania apelacyjnego sądowi pierwszej instancji. Po ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Okręgowy we Wrocławiu – Wydział I Cywilny, wyrokiem z 20 czerwca 2013 r. (sygn. akr I C 11/13), ponownie oddalił powództwo skarżącej. Apelacja skarżącej od tego rozstrzygnięcia została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu – Wydział I Cywilny z 30 kwietnia 2014 r. (sygn. akt I ACa 396/14), w którym na skarżącą nałożono również obowiązek zwrotu stronie przeciwnej kosztów postępowania apelacyjnego. Na zawarte w tym wyroku postanowienie o zwrocie kosztów procesu skarżąca złożyła zażalenie. Zarzuciła w nim między innymi, że sąd niesłusznie – jej zdaniem – nie orzekł o zwrocie z urzędu na jej rzecz opłaty od apelacji od pierwszego wyroku sądu pierwszej instancji, która to apelacja została uwzględniona przez



Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z 21 listopada 2012 r. Postanowieniem z 29 września 2014 r. (sygn. akt I ACa 396/13), doręczonym skarżącej 9 października 2014 r., Sąd Apelacyjny we Wrocławiu – Wydział I Cywilny oddalił zażalenie skarżącej.

Zdaniem skarżącej zakwestionowany przepis narusza Konstytucję przez to, że „pozbawia stronę procesu możliwości uzyskania zwrotu opłaty od apelacji w wypadku jej uwzględnienia z powodu nieoczywistego, lecz poważnego naruszenia prawa” oraz przez to, że „jest niedookreślony w zakresie, w jakim nie wskazuje, czy stwierdzenie przez sąd oczywistego naruszenia prawa powinno nastąpić w sentencji orzeczenia, czy też może wynikać z treści jego uzasadnienia, przy czym stopień niedookreśloności prowadzi do arbitralności sądowych rozstrzygnięć i uniemożliwia zasadę realizacji sprawiedliwości proceduralnej”. Skarżąca wskazała, że ograniczenie obowiązku zwrotu opłaty od apelacji jedynie do sytuacji, w których doszło do oczywistego naruszenia prawa godzi w jej prawo do sprawiedliwej procedury, a także negatywnie wpływa na decyzję dotyczącą dochodzenia przez nią swoich praw na drodze sądowej. Skarżąca podkreśliła, że z uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 21 listopada 2012 r. jednoznacznie wynika, iż zaskarżone orzeczenie sądu pierwszej instancji zostało wydane z oczywistym naruszeniem prawa. Stronie należało więc zwrócić całą opłatę od apelacji. Jednak sąd orzekający o kosztach postępowania nie dokonał takiego zwrotu – błędnie stwierdził bowiem, że wobec braku odpowiedniego sformułowania w sentencji wyroku sądu apelacyjnego nie można było przyjąć, że uchylene orzeczenie sądu pierwszej instancji nastąpiło z powodu oczywistego naruszenia prawa. Zdaniem skarżącej świadczy to o niejasności zaskarżonego przepisu oraz o tym, że prowadzi on do arbitralności rozstrzygnięć sądowych. Skarżąca wskazała ponadto na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2013 r. (SK 30/09, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 26), w którym Trybunał stwierdził, że art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. „w zakresie, w jakim w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu nie przewiduje zwrotu opłaty od skargi na postanowienie referendarza sądowego uwzględnionej z innego powodu niż oczywiste naruszenie prawa”, był niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem skarżącej okoliczności wskazane w uzasadnieniu tego orzeczenia przemawiają także za niekonstytucyjnością przepisu zakwestionowanego w niniejszej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony wolności i praw, precyzuje ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK na skarżącym spoczywa obowiązek wskazania, jakie konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone, oraz uprawdopodobnienia tego naruszenia. Niespełnienie tego warunku, podobnie jak oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej, skutkuje odmową nadania jej dalszego biegu.

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że znaczna część zarzutów sformułowanych w skardze dotyczy nieprawidłowego – zdaniem skarżącej – stosowania przepisów prawa. Skarżąca wyraźnie stwierdziła bowiem, że w jej przekonaniu opłata od apelacji powinna zostać jej zwrócona w całości. Wskazała, że orzekający o kosztach postępowania sąd niesłusznie uznał, że apelacja została uwzględniona z innego powodu niż oczywiste naruszenie prawa. Podkreśliła również, że jej zdaniem stosowana przez sądy wykładnia zakwestionowanego przepisu (wymagająca by stwierdzenie oczywistego naruszenia prawa nastąpiło w sentencji wyroku sądu drugiej instancji) jest „zawężona i nieuprawniona” i nie wynika z treści tego przepisu. Tak sformułowane zarzuty nie dotyczą do treści normatywnej art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e u.k.s.c., lecz prawidłowości jego stosowania w sprawie skarżącej.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wymogiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, iż ingerencja w jego konstytucyjne wolności lub prawa była skutkiem niekonstytucyjności przepisu zastosowanego przy rozpatrywaniu jego sprawy, nie zaś niewłaściwego zastosowania tego przepisu przez orzekające w sprawie organy. Celem skargi jest bowiem usunięcie z systemu prawa niekonstytucyjnej normy, której stosowanie skutkuje naruszeniem chronionych konstytucyjnie wolności lub praw. Rozpatrując skargę, Trybunał Konstytucyjny nie pełni funkcji kolejnej instancji odwoławczej, nie bada zgodności z prawem i słuszności rozstrzygnięć dokonanych przez orzekające organy. Nie posiada bowiem kompetencji do kontroli prawidłowości ustaleń sądu, sposobu zastosowania czy też niezastosowania obowiązujących przepisów, lecz jedynie do oceny konstytucyjności tych przepisów.

Dlatego w zakresie, w jakim skarżąca odwołuje się do nieprawidłowego zastosowania zakwestionowanego przepisu w jej sprawie, skardze konstytucyjnej należało odmówić nadania dalszego biegu na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Jednocześnie Trybunał stwierdza, że nawet gdyby przyjąć, iż zarzuty skarżącej odnoszą się do treści normatywnej art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e u.k.s.c., to należałoby stwierdzić, że są one oczywiście bezzasadne oraz że skarżąca nie uprawdopodobniła okoliczności świadczących – jej zdaniem – o niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, Konstytucja nie gwarantuje bezpłatności postępowania sądowego. Zasadą jest ponoszenie kosztów sądowych przez strony postępowania, a jedynie wyjątkowy charakter mają uregulowania pozwalające na zwolnienie stron od kosztów sądowych (w szczególności wtedy, gdy ze względu na sytuację materialną nie mogą one ponieść tych kosztów) lub przewidujące zwrot uiszczonych opłat sądowych z urzędu. Z zasadą odpłatności postępowania jest przy tym związana zasada odpowiedzialności za wynik procesu – przewidująca obowiązek zwrotu kosztów postępowania stronie, która wygrała proces, oraz obowiązek poniesienia tych kosztów przez stronę, która go przegrała. Zasada ta odnosi się przy tym do wyniku postępowania jako całości, nie zaś jego poszczególnych etapów. Dlatego w wypadku wygrania przez stronę postępowania – co do zasady – ma ona prawo oczekiwać zwrotu kosztów postępowania od przeciwnika procesowego. W wypadku przegranej musi natomiast liczyć z koniecznością poniesienia kosztów całego postępowania. Jak stwierdzał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, takie rozwiązanie nie narusza prawa do sądu oraz zasad sprawiedliwości proceduralnej (zob. np. wyrok TK z 27 lipca 2012 r., P 8/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 85 i tam cytowane orzecznictwo). W świetle powyższego należy zauważyć, że przyjęte w zakwestionowanym przepisie rozwiązanie, przewidujące zwrot opłaty od apelacji, stanowi wyjątek od ogólnej zasady ponoszenia kosztów sądowych przez strony postępowania (zob. np. K. Gonera, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 336 i 360-361). Nie ulega więc wątpliwości, że może ono być ograniczone jedynie do wypadków szczególnych. Dlatego niezasadne jest twierdzenie skarżącej, że ograniczenie zwrotu opłaty od apelacji jedynie do sytuacji, w których orzeczenia sądu pierwszej instancji zostało uchylone z powodu kwalifikowanej wady (oczywistego naruszenia prawa) narusza prawo do sądu.

Jednocześnie Trybunał zauważa, że w tym kontekście chybione jest czynienie analogii do wyroku w sprawie o sygn. SK 30/09. Przywołane przez skarżącą orzeczenie odnosiło się bowiem do zwrotu opłaty od skargi na postępowanie referendarza sądowego w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu. Dotyczyło więc sytuacji, w której składający skargę – mimo przyznania mu racji przez sąd – nie ma możliwości uzyskania zwrotu kosztów postępowania od przeciwnika procesowego. O negatywnej ocenie konstytucyjności art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. we wskazanej sprawie przesądziło więc między innymi to, że – jak zauważył Trybunał – „w postępowaniu wszczętym z urzędu, którego wynik został ostatecznie ustalony w rezultacie wniesienia skutecznego środka zaskarżenia, jedyną możliwością repartycji uiszczonych przez zainteresowanego uczestnika kosztów sądowych jest orzeczenie o ich zwrocie przez Skarb Państwa” (wyrok TK z 7 marca 2013 r.). W wypadku wszczętego z powództwa skarżącej postępowania procesowego podobna sytuacja nie zachodzi.

W odniesieniu do zarzutu niejasności zakwestionowanego przepisu Trybunał przypomina natomiast, że w swoim orzecznictwie wielokrotnie stwierdzał, iż samo posługiwanie się przez prawodawcę pojęciami niedookreślonymi (klauzulami generalnymi) jest konieczne w każdym systemie prawnym. Pojęcia takie służą bowiem uelastycznieniu systemu oraz zapewnieniu organom stosującym prawo pewnej swobody decyzyjnej, przesuwając obowiązek konkretyzacji normy na etap stosowania prawa. Nie można zatem stawiać zarzutu naruszenia Konstytucji jedynie w oparciu o stwierdzenie, że użyte w przepisie pojęcie ma charakter nieostry. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału ustawodawca ma prawo posłużyć się pojęciami niedookreślonymi, dającymi sądom możliwość dokonania wyważonej, zindywidualizowanej oceny konkretnej sprawy. Nie narusza on w ten sposób Konstytucji, lecz utrzymuje się w granicach konstytucyjnej swobody regulacji. Nakłada natomiast na organy stosujące prawo, w tym wypadku na sądy, obowiązek wypełnienia tych zwrotów treścią oraz rzetelnego uzasadnienia komunikowanego adresatom rozstrzygnięcia (zob. np. wyroki TK z: 17 października 2000 r., SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29 oraz postanowienie TK z 15 kwietnia 2009 r., Ts 185/08, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 26). Samo użycie przez ustawodawcę pojęcia „stwierdzenie oczywistego naruszenia prawa” nie może więc być kwalifikowane jako naruszające art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jednocześnie Trybunał zauważa, że skarżąca nie uprawdopodobniła zarzutu, jakoby sposób sformułowania zakwestionowanego przepisu prowadził do arbitralności jego stosowania, w szczególności do dokonywania przez sądy jego restrykcyjnej, niezgodnej z wymogami konstytucyjnymi, wykładni. Wbrew twierdzeniom skarżącej ani z treści wydanego w jej sprawie przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu postanowienia z 29 września 2014 r., ani z pozostałych przesłanych przez nią orzeczeń wydanych w innych sprawach nie wynika, by sądy przyjęły w nich, iż dla zastosowania art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e u.k.s.c. konieczne jest wskazanie oczywistego naruszenia prawa

w sentencji rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji. Przeciwnie, w przesłanych przez skarżącą orzeczeniach sądy przyjmowały, że „tego rodzaju kwalifikowane naruszenie prawa powinno być wyraźnie stwierdzone w orzeczeniu uwzględniającym środek zaskarżenia (w uzasadnieniu wyroku lub postanowienia)” (wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu – I Wydział Cywilny z 13 czerwca 2014 r., sygn. akt I C 809/13); wskazywały, że z „orzeczenia (uzasadnienia) sądu odwoławczego uwzględniającego środek zaskarżenia (...) nie wynika (...) by nastąpiło to z powodu oczywistego naruszenia prawa” (postanowienie Sądu Okręgowego we Wrocławiu – Wydział I Cywilny z 5 marca 2009 r., sygn. akt I C 770/08); oraz podkreślały, że z orzeczenia wydanego w sprawie „nie sposób wnioskować”, aby sąd odwoławczy uchylając wyrok i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania uznał, że nastąpiło to z powodu oczywistego naruszenia prawa (postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu – Wydział I Cywilny z 8 czerwca 2009 r., sygn. akt I ACz 692/09). Sądy te dokonywały więc analizy uzasadnień orzeczeń sądów drugiej instancji pod kątem tego, czy powodem uwzględnienia apelacji lub zażalenia było oczywiste naruszenie prawa. Jednocześnie przyjęły więc – postulowaną przez skarżącą – wykładnię zakwestionowanego przepisu. W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżąca nie uprawdopodobniła zarzutu, jakoby zakwestionowany przepis był niejasny i prowadził do arbitralności orzekania, a w konsekwencji – do naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 195

### **POSTANOWIENIE** z dnia 6 marca 2015 r. **Sygn. akt Ts 12/15**

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

Andrzej Rzepliński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.J. w sprawie zgodności:

§ 55 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 259) z:

- 1) art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 65 ust. 1, art. 92, art. 173, art. 175, art. 176 ust. 2, art. 177 oraz art. 178 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 6 i art. 13 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.),

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 7 stycznia 2015 r. sędzia sądu rejonowego M.J. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność § 55 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 259; dalej: regulamin) z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 65 ust. 1, art. 92, art. 173, art. 175, art. 176 ust. 2, art. 177 oraz art. 178 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji, a także z art. 6 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Prezes Sądu Rejonowego w Koninie na podstawie § 55 ust. 2 regulaminu – wskazał wydział cywilny tego sądu jako właściwy do rozpoznania

sprawy tam zawisłej. Pismem z 23 października 2014 r. skarżący zwrócił się do Prezesa Sądu Okręgowego w Koninie o zmianę decyzji Prezesa Sądu Rejonowego w Koninie. W odpowiedzi na tę korespondencję Prezes SO w Koninie poinformował skarżącego, że nie ma uprawnienia do zmiany lub uchylecia decyzji Prezesa SR w Koninie.

Zdaniem skarżącego zaskarżony przepis regulaminu pozbawia jednostkę prawa do rozstrzygnięcia sprawy przez bezstronny, niezależny, właściwy i niezawisły sąd. W skardze konstytucyjnej skarżący przedstawił także uwagi na temat znaczenia niezawisłości sędziowskiej dla ochrony praw człowieka.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest kwalifikowanym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać wiele przesłanek warunkujących jej dopuszczalność. Zasadniczo zostały one określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z przywołanymi regulacjami skarga, poza spełnieniem warunków określonych dla pisma procesowego, powinna zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji i w związku z którym skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; a także uzasadnienie z dokładnym opisem stanu faktycznego. Z wcześniej przywołanych przepisów wynika, że zarzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazania adekwatnych wzorców konstytucyjnych wyrażających podmiotowe prawa przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – w wyniku porównania treści wynikających z obu regulacji – wykazania ich wzajemnej niezgodności.

2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia powyższych warunków.

3. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zarzut naruszenia konstytucyjnie chronionych wolności i praw można postawić w skardze konstytucyjnej tylko wtedy, gdy sąd lub organ administracji publicznej w wyniku wydania wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia orzekły o tych wolnościach i prawach.

3.1. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 4 grudnia 2000 r., „aby można było mówić o «ostatecznym orzeczeniu», działanie organów sądowych i administracyjnych musi przybrać władczy charakter i określać sytuację prawną indywidualnie określonego podmiotu”. Ponadto „należy stwierdzić, że konstytucyjne pojęcie «orzeczenia» o wolnościach, prawach lub obowiązkach jednostki obejmuje rozstrzygnięcia, które nakładają, zmieniają lub uchylają obowiązki albo przyznają, zmieniają lub znoszą uprawnienia. Do orzeczeń o wolnościach, prawach lub obowiązkach należy zaliczyć również rozstrzygnięcia, które autorytatywnie stwierdzają istnienie obowiązku lub uprawnienia, jeżeli rozstrzygnięcia te mają znaczenie dla realizacji określonych uprawnień lub obowiązków jednostki”. Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto, że „do istoty orzeczenia o wolnościach, prawach lub obowiązkach jednostki należy zawsze jego wiążący charakter, wyrażający się w powstaniu, zmianie lub zniesieniu obowiązków, ciążących na określonych podmiotach”. W tym samym orzeczeniu stwierdzono, że „orzeczeń o wolnościach, prawach lub obowiązkach jednostki nie stanowią czynności faktyczne, a więc działania organów władzy publicznej, które nie mają charakteru aktów prawnych, nawet jeżeli wkraczają one w sferę praw i obowiązków jednostki” (SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300, pkt II.2).

3.2. Zdaniem Trybunału pismo Prezesa Sądu Okręgowego w Koninie z 14 listopada 2014 r. nie może być uznane za ostateczne rozstrzygnięcie o wolnościach i prawach skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie ma charakteru władczego. Treścią pisma nie było nałożenie, zmiana lub uchylenie obowiązku albo przyznanie, zmiana lub zniesienie uprawnienia. Przedmiotowa korespondencja miała charakter jedynie informacyjny, była czynnością materialno-techniczną, a nie orzeczeniem prawnokształtującym.

3.3. Skoro skarżący nie uzyskał orzeczenia o swoich wolnościach lub prawach konstytucyjnych, to skardze konstytucyjnej nie można nadać dalszego biegu (art. 46 ust. 1 ustawy o TK).

4. Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdza, że poruszona w skardze kwestia wyznaczania wydziału właściwego do rozpoznania określonej kategorii spraw ma charakter instytucjonalny i administracyjny (zob.

wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2014 r., sygn. akt SNO 7/14, www.sn.pl). Z tego względu merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej byłoby sprzeczne z *ratio legis* skargi oraz jej podstawową funkcją – tj. ochroną jednostki przed działaniami władzy publicznej, wkraczającymi w jej indywidualne publiczne prawa podmiotowe, gwarantowane konstytucyjnie. Skarga konstytucyjna nie służy kształtowaniu wzajemnych relacji organów władzy publicznej, w tym wypadku – organów sądów (zob. postanowienie TK z 6 września 2006 r., Ts 103/05, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 185). Postępowanie, które legło u podstaw rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, dotyczy materii ustrojowej, odnosi się do sfery sprawowania wymiaru sprawiedliwości, o której mowa w art. 173 Konstytucji. Rozszerzenie zakresu podmiotowego praw konstytucyjnych mogłoby doprowadzić do utożsamienia podmiotów ingerujących w te prawa z ich adresatami. To przesądza o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

5. Trybunał przypomina też, że w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną można wnieść wyłącznie wtedy, gdy zostały naruszone wolności lub prawa określone w Konstytucji. Dlatego też wskazany w skardze konstytucyjnej art. 6 ust. 1 konwencji (zob. wyroki TK z: 17 grudnia 2003 r., SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103; 7 marca 2005 r., P 8/03, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 20; 20 listopada 2007 r., SK 57/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 125 oraz 6 października 2009 r., SK 46/07, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 132). W tym zakresie skarga nie spełnia więc również warunku określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, co także uzasadnia odmowę nadania jej dalszego biegu.

6. Trybunał Konstytucyjny zauważa ponadto, że większość z przywołanych przez skarżącego przepisów Konstytucji nie jest źródłem praw podmiotowych (art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1, art. 92, art. 173, art. 175, art. 176 ust. 2, art. 177 i art. 178 Konstytucji). Z kolei zarzuty niezgodności § 55 ust. 2 z art. 45 ust. 1 i art. 65 ust. 1 Konstytucji nie zostały uzasadnione. Znaczy to, że skarga konstytucyjna nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK.

7. Wziąwszy pod uwagę powyższe względy, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 196

### **POSTANOWIENIE** z dnia 17 kwietnia 2015 r. **Sygn. akt Ts 15/15**

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

Maria Gintowt-Jankowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Vacat Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

art. 8 ust. 2a oraz art. 18 ust. 1a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121) z art. 2, art. 20 w związku z art. 22, art. 31 ust. 2 w związku z art. 51 ust. 1, a także art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 14 stycznia 2015 r. Vacat Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 8 ust. 2a oraz art. 18 ust. 1a ustawy z dnia 13 października

1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121; dalej: ustawa) z art. 2, art. 20 w związku z art. 22, art. 31 ust. 2 w związku z art. 51 ust. 1, a także art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Rozpatrywana skarga konstytucyjna została sformułowana w związku z następującą sprawą. Skarżąca zawierała umowy o podwykonawstwo z BUDWAK Sp. z o.o. (dalej: spółka), obejmujące wykonywanie na rzecz skarżącej prac podziemnych. Spółka powierzała wykonywanie tych prac (w ramach umów o dzieło) osobom fizycznym, w tym pracownikom skarżącej. Osoby te dopuszczone były do prac podziemnych na podstawie orzeczeń lekarskich, potwierdzających zdolność do wykonania pracy oraz szkoleń BHP przeprowadzonych w ramach umów o pracę zawartych ze skarżącą. Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Oddział w Rybniku (ZUS) wydał decyzję o przypisie składek za okres od stycznia 2009 r. do grudnia 2011 r., stwierdzającą objęcie z urzędu pracowników spółki obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi, tj. ubezpieczeniem emerytalnym, rentowym, chorobowym i wypadkowym, z tytułu umów cywilnoprawnych zawartych ze spółką (decyzja z 9 października 2013 r., znak 749/1-266/2013). Skarżąca wniosła odwołanie od powyższej decyzji. Sąd Okręgowy w Gliwicach – Wydział IX, Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Ośrodek Zamiejscowy w Rybniku wyrokiem z 7 kwietnia 2014 r. (sygn. akt IX U 2135/13) oddalił odwołanie skarżącej. Sąd Apelacyjny w Katowicach – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd Apelacyjny) oddalił apelację skarżącej jako nieuzasadnioną (wyrok z 18 września 2014 r., sygn. akt III AUa 1492/14). Orzeczenie to doręczono pełnomocnikowi skarżącej 15 października 2014 r.

W ocenie skarżącej zakwestionowane przepisy naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), gdyż nie wskazują jednoznacznie kto, kiedy i w jakiej sytuacji jest płatnikiem składek za ubezpieczonego. Regulacje te są niezgodne z wyrażoną w art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji zasadą wolności prowadzenia działalności gospodarczej, ponieważ obciążają skarżącą daniną publicznoprawną od świadczeń, których wysokość ustala podmiot trzeci (spółka), i nakładają na nią obowiązek gromadzenia informacji dotyczących osób wykonujących pracę na rzecz osób trzecich. Ponadto, zaskarżone unormowanie jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), powoduje bowiem, że przedsiębiorca, który zleca innemu podmiotowi wykonanie usług jest gorzej traktowany, gdyż jeżeli podmiot ten zatrudni pracowników przedsiębiorcy, to przedsiębiorca – a nie ten podmiot – będzie obciążony kosztami opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne. Kwestionowane przepisy naruszają także art. 31 ust. 2 w związku z art. 51 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nakładają na pracodawcę obowiązek uzyskiwania informacji o wysokości przychodów uzyskiwanych przez pracownika z tytułu umowy o dzieło zawartej z podmiotem trzecim, w sytuacji, w której żaden przepis nie nakłada – ani na pracownika, ani na podmiot trzeci – obowiązku udzielenia pracodawcy takich informacji.

Jak wyjaśnia skarżąca, ustalenie jednolitej wykładni art. 8 ust. 2a ustawy w uchwale Sądu Najwyższego z 2 września 2009 r. (sygn. akt II UZP 6/09) nie usunęło niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji. Nadal bowiem pracodawcy mogą być narażeni na konieczność zapłacenia zaległych składek (wraz z odsetkami) ze środków własnych, w przypadku gdy nie mieli wiedzy o tym, że ich pracownicy zawarli z innym podmiotem umowę cywilnoprawną i wykonują (poza stosunkiem pracy) pracę na rzecz pracodawcy.

Skarżąca sformułowała w skardze konstytucyjnej wnioski o wydanie postanowienia tymczasowego o wstrzymaniu wykonania orzeczenia Sądu Apelacyjnego. Wskazała, że jego wykonanie może spowodować znaczący uszczerbek w majątku skarżącej, a także skutkować wstrzymaniem wypłaty emerytur na rzecz pracowników skarżącej, którzy przekroczyli próg wynagrodzenia określony w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, że w związku z wydaniem przez organ władzy publicznej ostatecznego orzeczenia na podstawie zakwestionowanego w skardze aktu normatywnego doszło do naruszenia przysługujących skarżącemu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Uprawdopodobnienie przez skarżącego naruszenia jego praw lub wolności jest zatem przesłanką konieczną do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest zbadać, czy istotnie w niniejszej sprawie doszło do naruszenia wskazanych przez skarżącą praw konstytucyjnych.

W ocenie Trybunał analizowana skarga konstytucyjna jest oczywiście bezzasadna. Powyższa konstatacja przesądza, zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), o jej niedopuszczalności.

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że większość zarzutów zawartych w skardze odwołuje się do niejednoznaczności zaskarżonych przepisów, które nie definiują w sposób jasny i precyzyjny adresata obowiązku wynikającego z tych regulacji. Niemniej, skoro Sąd Najwyższy w uchwale

z 2 września 2009 r. (sygn. akt II UZP 6/09) uznał, że na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy pracodawca, którego pracownik wykonuje na jego rzecz pracę w ramach umowy o dzieło zawartej z osobą trzecią, jest płatnikiem składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe z tytułu tej umowy, to nie można zarzucać – w sprawie skarżącej – braku jasności wykładni tych regulacji.

Brak jedności organów (GIODO, SN, ZUS), na którą powołuje się skarżąca, co do podstawy prawnej pozyskiwania przez pracodawcę informacji niezbędnych do obliczenia wysokości składek nie stanowi potwierdzenia braku jednoznaczności zaskarżonych przepisów. Co najwyżej może wskazywać na istnienie luki prawnej w powyższym zakresie, niemniej brak regulacji nie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej. Zaniechanie pracodawcy pozostaje bowiem poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, który jako tzw. ustawodawca negatywny jest powołany do orzekania o konstytucyjności bądź niekonstytucyjności obowiązujących aktów normatywnych. Trybunał nie jest władny dopisywać odpowiednich rozwiązań do obowiązujących aktów normatywnych (zob. np. wyrok TK z 22 marca 2005 r., K 22/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 27).

Ponadto Trybunał podkreśla, że jak wynika z treści zaskarżonego art. 8 ust. 2a ustawy, przesłanką ustalenia odpowiedzialności pracodawcy za składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe z tytułu umowy o dzieło zawartej przez pracownika z podmiotem trzecim jest wykazanie, że w ramach takiej umowy pracownik wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. Jak wynika z ustaleń poczynionych w tym zakresie, zarówno organ rentowy, jak i sądy orzekające w sprawie skarżącej nie miały wątpliwości co do tego, że przesłanka ta (stanowiąca element stanu faktycznego sprawy) została spełniona.

Biorąc pod uwagę, że Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktu”, sformułowane w skardze zarzuty dotyczące prawidłowości ustaleń przyjętych za podstawę orzekania w tym zakresie w sprawie skarżącej nie mogą zostać rozpoznane. Ocena prawidłowości dokonanych ustaleń oraz wydanych orzeczeń nie należy bowiem do kognicji Trybunału.

Za uznaniem rozpatrywanej skargi konstytucyjnej za niedopuszczalną przemawia również to, że – w ocenie Trybunału – skarżąca domaga się ochrony nie tylko swoich praw konstytucyjnych, lecz także ochrony praw swoich pracowników, którzy – choć pobierają emerytury – są zdolni do pracy i chcą korzystać z tego prawa, „unikali przekraczania na podstawie stosunku pracy kwoty dochodu powodującej zawieszenie emerytury i wybierali dodatkowe wykonywanie pracy na podstawie umowy o dzieło” (s. 14 skargi konstytucyjnej).

W tym kontekście Trybunał przypomina, że w swoich orzeczeniach wielokrotnie zwracał uwagę na to, iż na gruncie art. 79 ust. 1 Konstytucji co do zasady niedopuszczalne jest dochodzenie praw osób trzecich. Podstawową cechą skargi konstytucyjnej jest bowiem jej bezpośredni charakter (zob. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., Ts 116/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 104; 14 stycznia 2003 r., Ts 82/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 48; 27 lutego 2006 r., Ts 198/05, OTK ZU nr 4/B/2006, poz. 155 oraz 1 września 2006 r., Ts 3/06, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 230). Wobec powyższego, w odniesieniu do zawartej w rozpatrywanej skardze argumentacji dotyczącej naruszenia praw lub wolności pracowników skarżącej – jako odnoszącej się do osób trzecich, a nie skarżącej – należy przyjąć, że nie została spełniona wskazana przesłanka skargi konstytucyjnej warunkująca jej przekazanie do merytorycznego rozpoznania.

Trzeba jednocześnie podkreślić, że jeśli skarżąca nie chciała, aby wykonawcami umów zawartych ze spółką byli jej pracownicy, mogła umieścić odpowiednie zastrzeżenia w tekście zawieranych umów. Tymczasem, jak wynika z ustaleń sądów orzekających w sprawie skarżącej, osoby wykonujące prace podziemne w ramach umów o dzieło zawartych ze spółką, były dopuszczane do tych prac na podstawie orzeczeń lekarskich potwierdzających zdolność do wykonania pracy oraz szkoleń BHP przeprowadzonych w ramach umów o pracę zawartych ze skarżącą. Jednocześnie, zarówno skarżąca, jak i spółka są osobami prawnymi powiązаныmi personalnie (w odniesieniu do osób wchodzących w skład zarządów obu spółek).

Wobec powyższego trudno uznać za zasadne stanowisko skarżącej, w myśl którego niekonstytucyjność zakwestionowanych regulacji polega na nałożeniu obowiązku zapłaty składek ubezpieczeniowych na podmioty, które zawarły umowy cywilnoprawne, lecz nie mają wpływu lub wiedzy na temat tego, komu faktycznie zostanie powierzone wykonanie zawartej umowy o dzieło lub umowy zlecenia. Argumentacja skarżącej przedstawiona w skardze konstytucyjnej nie wystarcza do stwierdzenia, że umowy cywilnoprawne zawarte ze spółką faktycznie nie służyły obejściu przepisów dotyczących godzin nadliczbowych, czy też regulacji dotyczących obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Trzeba wręcz zauważyć, że stan faktyczny, na tle którego doszło do ukształtowania sytuacji prawnej skarżącej w zakresie zobowiązania jej do opłacenia składek z tytułu zawartych umów cywilnoprawnych, świadczy o świadomym i intencjonalnym działaniu tak skarżącej, jak i jej pracowników. Jednocześnie, zakwestionowane regulacje wskazują na racjonalność ustawodawcy, który przewidział takie sytuacje i zapewnił ochronę przed obchodzeniem prawa i pokrzywdzeniem pracowników. Gwarancje te – jak się wydaje – mają też zapobiegać obchodzeniu przepisów ustawy o emeryturach w zakresie zawieszania prawa do emerytury.

Biorąc pod uwagę powyższe, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał odmówił nadania analizowanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu ze względu na jej oczywistą bezzasadność. Należy podkreślić, że okoliczność powyższa stanowi samodzielną przesłankę procesową przemawiającą przeciwko merytorycznemu rozpoznaniu skargi konstytucyjnej.

Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdza, że nie wszystkie wskazane w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej wzorce kontroli spełniają warunki wynikające z Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że z brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, iż wzorcami kontroli w sprawie wszczętej na skutek złożenia skargi konstytucyjnej mogą być tylko przepisy wyrażające wolności lub prawa skarżącego (zob. postanowienia pełnego składu TK z: 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001 poz. 225; 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23). W podstawie skargi konstytucyjnej należy zatem zawsze wskazać konstytucyjne prawa bądź wolności przyjmujące normatywną postać praw podmiotowych – w tym znaczeniu, że ich adresatem jest obywatel (bądź inny podmiot prawa), kształtują one jego sytuację prawną, adresat ten ma zaś możliwość wyboru zachowania się, tzn. spełnienia lub niespełnienia normy (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcziński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 159).

W niniejszej sprawie Trybunał stwierdza, że omawianej przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie wyczerpuje odwołanie się przez skarżącą do zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) oraz zasady równości (wywodzonej w treści skargi z art. 32 Konstytucji). Stanowisko w tym zakresie jest utrwalone i wynika z orzeczeń wydanych przez Trybunał w pełnym składzie, a Trybunał Konstytucyjny w składzie analizującym wniesioną skargę konstytucyjną nie znajduje podstaw do odejścia od tego poglądu.

Ponadto należy stwierdzić oczywistą bezzasadność zarzutu naruszenia wynikającej z art. 20 i art. 22 Konstytucji wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Istota zarzutów skargi konstytucyjnej w omawianym zakresie sprowadza się do konstatacji, że nałożenie na spółkę obowiązku zapłacenia składek na ubezpieczenie społeczne w związku z umową cywilnoprawną zawartą w ramach prowadzonej działalności narusza swobodę kontraktowania, nierozzerwalnie związaną z wolnością prowadzenia działalności gospodarczej. W tym kontekście trzeba podkreślić, że obowiązek uiszczania danin publicznych (w tym także obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez pracodawcę) znajduje swoje bezpośrednie zakotwiczenie w przepisach Konstytucji (przede wszystkim w art. 84), a zatem samo jego wprowadzenie nie może być rozważane w kategoriach związanych z ograniczaniem przysługujących danemu podmiotowi praw lub wolności konstytucyjnych. W rozpatrywanej sprawie zasada wolności działalności gospodarczej nie jest zatem wzorcem adekwatnym do weryfikacji konstytucyjności zakwestionowanego przepisu. Za pozbawione podstaw należy bowiem uznać łączenie obowiązku daninowego z ograniczaniem wolności działalności gospodarczej. Przesłanki dopuszczalnego ograniczania wolności wyrażonej w art. 22 Konstytucji odnosić należy do działań jej adresatów związanych z samym podejmowaniem określonego rodzaju działalności, nie zaś do konkretnych warunków (także finansowych) jej prowadzenia (por. postanowienie TK z 5 października 2010 r., Ts 41/07, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 193).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wymogu wynikającego z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK nie wypełnia także odwołanie się do treści art. 31 ust. 2 w związku z art. 51 ust. 1 Konstytucji. Zarzuty skarżącej w tym zakresie zmierzają bowiem do wykazania istnienia luki prawnej, której badanie leży poza kognicją Trybunału. Jednocześnie – w omawianym zakresie – skarżąca domaga się w istocie ochrony konstytucyjnych praw pracowników, co rozpatrywany zarzut czyni niedopuszczalnym w postępowaniu skargowym.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu i w związku z tym pozostawił bez rozpoznania wnioski skarżącej o wydanie postanowienia tymczasowego o wstrzymaniu wykonania decyzji ZUS.



## 197

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 25 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 24/15**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej T.R. w sprawie zgodności: art. 88 i art. 89 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.) z art. 67, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 17 stycznia 2015 r. (data nadania) T.R. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że art. 88 i art. 89 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.) są niezgodne z art. 67, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 79 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Decyzją z 1 marca 2014 r. (znak: I/035885481/1) Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Opolu, Inspektorat w Nysie (dalej: ZUS) zwaloryzował rentę skarżącego.

Skarżący twierdzi m.in., że określony w zakwestionowanych przepisach wskaźnik waloryzacji emerytur rent „jest niedostosowany do nierównowagi gospodarczej ze względu na to, że nie rekompensuje spadku siły nabywczej świadczenia rentowego, a to prowadzi w konsekwencji, że otrzymywane świadczenie rentowe nie starcza na potrzeby życia codziennego i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego”.

Postanowieniem z 29 września 2014 r. (sygn. akt I Co 1748/14) Referendarz Sądowy w Sądzie Rejonowym w Nysie – Wydział I Cywilny (dalej: Sąd Rejonowy w Nysie) ustanowił dla skarżącego adwokata z urzędu w celu wniesienia skargi konstytucyjnej. Pismem z 16 października 2014 r. (znak: L.dz. 2338/14) Okręgowa Rada Adwokacka w Opolu (dalej: ORA w Opolu) wyznaczyła pełnomocnika.

Zarządzeniem z 11 lutego 2015 r. (doręczonym 16 lutego 2015 r.) Sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał pełnomocnika skarżącego do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej, tj. do wyjaśnienia, czy od decyzji ZUS z 1 marca 2014 r. skarżący wniósł odwołanie do Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych; (w przypadku, gdy odwołanie zostało złożone) doręczenia odpisu i czterech kopii ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz rozstrzygnięć wydanych w związku z wyczerpaniem przez skarżącego przysługującej mu w sprawie drogi prawnej; a także podania dat: doręczenia skarżącemu ostatecznego orzeczenia, wystąpienia przez skarżącego do Sądu Rejonowego w Nysie z wnioskiem w sprawie ustanowienia pełnomocnika do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej, doręczenia pełnomocnikowi skarżącego pisma ORA w Opolu z 16 października 2014 r.

W piśmie z 23 lutego 2015 r. (data nadania) pełnomocnik skarżącego, działając w jego imieniu, cofnęła skargę konstytucyjną z 17 stycznia 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Złożone przez pełnomocnika skarżącego (w piśmie z 23 lutego 2015 r.) oświadczenie o cofnięciu skargi konstytucyjnej wyczerpuje przesłankę, o której mowa w art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), co jest podstawą umorzenia postępowania w rozpatrywanej sprawie.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 198

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 9 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 31/15**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Geneva Trust Polska Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

załącznika do zarządzenia Nr 35/2011/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 7 lipca 2011 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju profilaktyczne programy zdrowotne z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.****UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 28 stycznia 2015 r. Geneva Trust Polska Sp. z o.o. (dalej: skarżąca, spółka) wystąpiła o stwierdzenie, że załącznik do zarządzenia Nr 35/2011/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 7 lipca 2011 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju profilaktyczne programy zdrowotne (dalej: załącznik do zarządzenia Prezesa NFZ) w zakresie, w jakim „wprowadza podział świadczeniodawców na jednostki stacjonarne i mobilne”, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Warmińsko-Mazurski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej: Warmińsko-Mazurski Oddział Wojewódzki NFZ) ogłosił konkurs ofert o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. w rodzaju: profilaktyczne programy zdrowotne, w zakresie: program profilaktyki raka piersi – etap podstawowy – w pracowni stacjonarnej na obszarze powiatu etckiego. Skarżąca była jednym z dwóch podmiotów gospodarczych, które przystąpiły do konkursu. Komisja konkursowa, sprawdzwszy, czy złożone oferty zawierają wymagane dokumenty lub oświadczenia o ich złożeniu, stwierdziła, że w ofercie skarżącej brakuje zaświadczenia o wpisie spółki do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą oraz że skarżąca złożyła „oświadczenie oferenta o wpisach do rejestrów” na nieobowiązującym wzorze. W związku z tym komisja konkursowa – na podstawie art. 149 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach) –wezwała skarżącą do uzupełnienia braków formalnych oferty w określonym terminie pod rygorem jej odrzucenia. Właściwe „oświadczenie oferenta o wpisach do rejestrów” skarżąca dostarczyła w wyznaczonym terminie. Pomimo upływu określonego terminu skarżąca nie doręczyła natomiast zaświadczenia o wpisie stacjonarnej pracowni mammograficznej w powiecie etckim do rejestru podmiotów wykonujących działalność gospodarczą. Wziąwszy to pod uwagę, komisja konkursowa podjęła decyzję o odrzuceniu oferty skarżącej. Złożony przez skarżącą protest do komisji konkursowej został oddalony. Następnie komisja konkursowa, w części niejawnego konkursu ofert, sporządziła ranking końcowy oferentów. W wyniku uszeregowania ofert w kolejności wynikającej z łącznej liczby punktów oceny i przy uwzględnieniu wyniku negocjacji komisja wybrała oferenta, który zajął pierwsze miejsce w rankingu końcowym, a tym samym wyczerpał wartość zamówienia określoną w ogłoszeniu. Oferta skarżącej, ponieważ została odrzucona w części jawnej postępowania, nie zakwalifikowała się do części niejawnej, a zatem nie została porównana z innymi ofertami na podstawie art. 148 ustawy o świadczeniach. Tym samym, zdaniem organu, nie mogła zostać wybrana.

Decyzją z 23 grudnia 2011 r. (nr 23/2011/Odw) Dyrektor Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ oddalił odwołanie, które skarżąca wniosła od wyników postępowania w konkursie ofert. Decyzją z 5 kwietnia 2012 r. (nr 2012/0197/DSOZ) Prezes NFZ utrzymał w mocy decyzję z 23 grudnia 2011 r. Wyrokiem

z 6 listopada 2012 r. (sygn. akt VI SA/Wa 1178/12) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę, którą skarżąca złożyła na decyzję Prezesa NFZ z 5 kwietnia 2012 r. Wyrokiem z 20 sierpnia 2014 r. (sygn. akt II GSK 878/13) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił natomiast skargę kasacyjną. Orzeczenie to, wraz z uzasadnieniem, zostało doręczone skarżącej 28 października 2014 r.

Zdaniem skarżącej „zróźnicowanie przez Prezesa NFZ [tj. w załączniku do zarządzenia Prezesa NFZ] kręgu oferentów do podmiotów świadczących usługi w trybie stacjonarnym i mobilnym nie znajduje jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia i prowadzi do nierównego traktowania świadczeniodawców”. Jak twierdzi skarżąca, „w przedmiotowej sprawie cechą istotną jest możliwość realizowania świadczeń zdrowotnych będących przedmiotem postępowania konkursowego. W praktyce, powyższe winno sprowadzać się do konkluzji, że każdy świadczeniodawca, który jest w stanie prawidłowo i zgodnie z prawem wykonać świadczenie, powinien zostać do konkursu dopuszczony”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 46 oraz art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków oraz skargom oczywiście bezzasadnym Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu.

2. Skarżąca zakwestionowała załącznik do zarządzenia Prezesa NFZ. Jako podstawę skargi wskazała określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości.

2.1. Trybunał zwraca uwagę na to, że w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji jednym z warunków złożenia skargi jest naruszenie tych norm konstytucyjnych, które statuuja wolności lub prawa człowieka i obywatela. W skardze konstytucyjnej trzeba zatem wskazać zarówno konkretną osobę, której wolności lub prawa naruszono, jak i określone (poręczone, zapewnione, gwarantowane, chronione) w Konstytucji wolności lub prawa, które zostały naruszone, a także określić sposób tego naruszenia (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

2.2. W swoim orzecznictwie Trybunał wyraził pogląd, zgodnie z którym zasada równości każdorazowo wymaga odniesienia reguł z niej wynikających do praw podmiotowych jednostki. W postanowieniu pełnego składu z 24 października 2001 r., dotyczącym art. 32 Konstytucji, Trybunał stwierdził: „Uznając (...) prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (...), tzn. przysługuje (...) w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

2.3. Zważywszy na to, że w skardze konstytucyjnej skarżąca zarzuciła niezgodność przedmiotu skargi wyłącznie z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), Trybunał stwierdza, że nie wskazała ona naruszonych praw, a w konsekwencji nie określiła sposobu ich naruszenia.

Okoliczność ta jest – w myśl art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

3. Wniesiony środek prawny nie spełnia także innych wymogów.

3.1. Zakwestionowany przez skarżącą załącznik do zarządzenia Prezesa NFZ określa „Profilaktyczne programy zdrowotne. Katalog zakresów i świadczeń” (dalej: katalog świadczeń). Zgodnie z nim program profilaktyki raka piersi na etapie podstawowym może być realizowany w pracowni stacjonarnej (pkt 3a katalogu świadczeń) albo w pracowni mobilnej (pkt 3b katalogu świadczeń). Należy przy tym podkreślić, że w obu przypadkach warunki stawiane świadczeniodawcom są takie same.

3.2. Trybunał zwraca uwagę na to, że celem konkursu ogłoszonego przez Warmińsko-Mazurski Oddział Wojewódzki NFZ było wyłonienie podmiotu świadczącego usługę lekarską wyłącznie w pracowni stacjonarnej.

Skarżąca nie miała zaświadczenia o wpisie stacjonarnej pracowni mammograficznej do rejestru, zatem jej oferta – jako niespełniająca wymogów określonych w pkt 3a katalogu świadczeń – została odrzucona.

3.3. Powyższe rozstrzygnięcie (utrzymane w mocy wyrokiem NSA) zostało więc wydane na gruncie pkt 3a katalogu świadczeń. Punkt 3b, który stanowi, że porada na etapie podstawowym programu profilaktyki raka piersi jest wykonywana w pracowni mobilnej, nie był zatem podstawą żadnego z orzeczeń wydanych w sprawie skarżącej. Wystąpienie przez skarżącą o zbadanie pkt 3b katalogu świadczeń powoduje, że skarga konstytucyjna nabiera cech *actio popularis*, a zatem nie spełnia podstawowej przesłanki określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Okoliczność ta jest – zgodnie z art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu w zakresie konstytucyjności pkt 3b katalogu świadczeń.

4. Trybunał zauważa, że pkt 3a katalogu świadczeń nie zawiera żadnych treści normatywnych świadczących o jakimkolwiek różnicowaniu świadczeniodawców. Zarzut jego niekonstytucyjności jest więc oczywiście bezzasadny.

Powyższe jest – zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 i w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu w zakresie konstytucyjności pkt 3a katalogu świadczeń.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał postanowił jak w sentencji.

199

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 9 kwietnia 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 33/15**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J. i E. J. w sprawie zgodności: art. 70 § 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.) z:

- 1) art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 64 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 30 stycznia 2015 r. (data wniesienia) J. i E. J. (dalej: podatnicy, skarżący) wnieśli o zbadanie zgodności art. 70 § 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa) – w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2014 r. – z art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Rozpatrywana skarga konstytucyjna została sformułowana w związku z następującą sprawą. Skarżący prowadzili odrębnie działalność gospodarczą w zakresie handlu kosmetykami. Organy podatkowe przeprowadziły kontrolę prawidłowości deklarowanych przez nich podstaw opodatkowania podatkiem od osób fizycznych za 1998 r., w toku której zobowiązania skarżących zostały zabezpieczone na ich nieruchomościach hipoteką przymusową. Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej we Wrocławiu (dalej: Dyrektor UKS) określił skarżącym wysokość zobowiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych za 1998 r. wraz z odsetkami (decyzja z 14 marca 2003 r., nr NB II/020618/3/PIT). To rozstrzygnięcie utrzymał w mocy Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu (dalej: Dyrektor IS; decyzja z 15 września 2003 r., nr PD I 4117/84/03). Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

(dalej: WSA) uchylił powyższe decyzje określające zobowiązania podatkowe skarżących (wyrok z 24 października 2005 r., sygn. akt I SA/Wr 2826/03).

Decyzją z 22 maja 2007 r. Dyrektor IS (nr PD I 4117/15/07/K22315), uchyliwszy decyzję organu I instancji wydaną po ponownym rozpoznawaniu sprawy (decyzja Dyrektora UKS z 21 grudnia 2006 r., nr NB/020618/5/PIT), określił skarżącym wysokość zobowiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych za 1998 r. wraz z odsetkami. W skardze na powyższą decyzję skarżący wnieśli o jej uchylenie podnosząc zarzut przedawnienia zobowiązania podatkowego. W ich ocenie uchylenie przez WSA decyzji określających ich zobowiązania podatkowe skutkowało wygaśnięciem ustanowionej hipoteki przymusowej. Wyrokiem z 13 czerwca 2008 r. (sygn. akt I SA/Wr 1319/07) WSA oddalił skargę. Sąd wyjaśnił, że zobowiązania skarżących z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych za 1998 r. zostały zabezpieczone na ich nieruchomościach hipoteką przymusową, czego dokonano w 2003 r. Tym samym zobowiązania skarżących za ten rok podatkowy zostały zabezpieczone hipoteką przymusową przed upływem okresu przedawnienia, a zabezpieczenie to nie zostało uchylone. W tej sytuacji późniejsze uchylenie decyzji określających skarżącym wysokość zobowiązania podatkowego nie niweczyło – zdaniem WSA – dokonanych już czynności zabezpieczeń, a po uchyleniu decyzji organ podatkowy był zobowiązany do przeprowadzenia nakazanych przez sąd czynności, w konsekwencji których ponownie określił zobowiązanie podatkowe. W skardze kasacyjnej skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Naczelny Sąd Administracyjny uznawszy zarzuty dotyczące przedawnienia zobowiązania podatkowego za chybione oddalił skargę kasacyjną (wyrok z 3 kwietnia 2009 r. sygn. akt II FSK 2013/08).

27 stycznia 2010 r. podatnicy – na podstawie art. 240 § 1 pkt 5 ordynacji podatkowej – złożyli do Dyrektora IS wnioski o wznowienie postępowania zakończonych decyzją ostateczną Dyrektora IS z 22 maja 2007 r. Postanowieniem z 1 marca 2010 r. (nr PD I 418-1/10/AT/7496) Dyrektor IS wznowił postępowanie podatkowe w sprawie określenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 1998 r. i odmówił uchylenia ostatecznej decyzji z 22 maja 2007 r. (decyzja z 15 września 2010 r., nr PD-I 418-1/10-AT/34501) Organ podatkowy wskazał, że dokumentów załączonych do wniosku o wznowienie postępowania nie można uznać za dowody istotne w sprawie, ponieważ wynikające z nich okoliczności były znane organowi odwoławczemu w dniu wydania ostatecznej decyzji. Po rozpatrzeniu odwołania skarżących Dyrektor IS utrzymał w mocy wskazaną wyżej decyzję (decyzja z 7 grudnia 2010 r., nr PD-I/4117/74/10-TZ/45302). Skargę, którą podatnicy złożyli w przedmiocie odmowy uchylenia (po wznowieniu postępowania) decyzji dotyczącej podatku dochodowego od osób fizycznych za 1998 r., WSA – uznawszy zarzuty w niej sformułowane za nieuzasadnione – oddalił (wyrok z 5 maja 2011 r., sygn. akt 2011 r.). Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną podatników, gdyż nie zawierała usprawiedliwionych podstaw ani zarzutów (wyrok z 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt II FSK 2469/11).

Pismem z 10 stycznia 2014 r. skarżący wnieśli skargę o wznowienie postępowania sądowego zakończonych wyrokiem NSA z 3 kwietnia 2009 r. Podatnicy wystąpili z żądaniem zmiany powyższego wyroku przez uchylenie wyroku WSA z 13 czerwca 2008 r. o sygn. akt I SA/Wr 1319/07 oraz uchylenie decyzji Dyrektora IS z 22 maja 2007 r. i umorzenie postępowania. Skarżący wskazali, że wyrokiem z 8 października 2013 r. (sygn. akt SK 40/12) Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r. jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał podkreślił, że art. 70 § 8 ordynacji podatkowej „nie był wprawdzie formalnie przedmiotem orzekania (nie stanowił bowiem podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej), lecz w sposób oczywisty mają do niego odpowiednie zastosowanie te same zastrzeżenia konstytucyjne, które zostały podniesione w niniejszym wyroku. Z punktu widzenia Konstytucji, podczas kontroli podatkowej nie jest dozwolone ani uzależnianie terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych od tego, w jaki sposób zostały one zabezpieczone, ani dopuszczenie do sytuacji, w której zobowiązania tak wyodrębnionej kategorii podatników nigdy się nie przedawniają. Uzasadnia to konieczność podjęcia przez ustawodawcę w ramach realizacji niniejszego wyroku pilnych działań zmierzających do wyeliminowania z systemu prawnego art. 70 § 8 ordynacji podatkowej z przyczyn wskazanych wyżej”. Zdaniem skarżących wyrok Trybunału jest zatem w tym zakresie podstawą do wznowienia postępowania w ich sprawie, gdyż art. 70 § 8 ordynacji podatkowej miał zastosowanie do dokonania zabezpieczenia na ich majątku, które wyłączyło przedawnienie zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych za 1998 r.

Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę podatników (postanowienie z 6 sierpnia 2014 r., sygn. akt II FSK 115/14) i wyjaśnił, że moc wiążącą mają tylko rozstrzygnięcia zawarte w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r., zgodnie z zasadą skargowości, dotyczy tylko przepisu który został zaskarżony w postępowaniu przed Trybunałem (w sprawie o sygn. SK 40/12 był nim art. 70 § 6 ordynacji podatkowej). W konsekwencji podstawą wznowienia postępowania nie mogą być wywody zawarte w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 40/12, dotyczące zastrzeżeń co do konstytucyjności art. 70 § 8 ordynacji podatkowej obowiązującego od 1 stycznia 2003 r., tj. przepisu, który nie był przedmiotem orzekania w sprawie o sygn. SK 40/12. Wyrok Trybunału nie

dotyczy zatem przepisu art. 70 § 8 ordynacji podatkowej, który był podstawą wydanych wobec skarżących decyzji administracyjnych, poddanych następnie kontroli sądownoadministracyjnej.

Skarżący uważają, że zaskarżone unormowanie narusza obowiązek zapewnienia równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych polegający na nierównym traktowaniu właścicieli w zależności od przedmiotu własności i jego wartości (art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, którego celem jest zbadanie, czy spełnia ona wymogi stawiane jej przez Konstytucję i ustawę o TK. Trybunał Konstytucyjny ustala przede wszystkim, czy zaskarżone przepisy były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), czy i w jaki sposób doszło do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw wskazanych przez skarżącego (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK), a także czy skarżący wyczerpał przysługującą mu drogę prawną i nie naruszył terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 46 ust. 1 ustawy o TK).

Trybunał stwierdza, że rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia powyższych wymogów.

W myśl art. 46 ust. 1 ustawy o TK, skarżący może wnieść skargę konstytucyjną po wyczerpaniu przysługującej mu w sprawie drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego przez wyczerpanie drogi prawnej należy rozumieć, konieczność skorzystania przez skarżącego ze wszystkich środków prawnych przysługujących mu w toku instancji, które umożliwiają merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Na gruncie art. 46 ust. 1 ustawy o TK wyczerpanie drogi prawnej łączy się tym samym z wydaniem przez sąd prawomocnego wyroku (lub innego prawomocnego rozstrzygnięcia). Powyższe prowadzi do wniosku, że w przypadku doręczenia skarżącemu prawomocnego i ostatecznego wyroku sądowego, skorzystanie przez niego z nadzwyczajnych środków prawnych służących zmianie tego orzeczenia nie wpływa na bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 6 czerwca 2001 r., Ts 7/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 148). Do wyczerpania drogi prawnej dochodzi zatem po uzyskaniu przez skarżącego merytorycznego rozstrzygnięcia wydanego przez sąd drugiej instancji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe znaczenie dla ustalenia, że droga prawna została wyczerpana, a wyrok sądowy jest ostateczny ma jego prawomocność (zob. postanowienie TK z 1 sierpnia 2000 r., Ts 71/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 244).

Inaczej jest wtedy, gdy przedmiotem skargi konstytucyjnej są przepisy stanowiące podstawę orzeczenia NSA, które nie były i nie mogły być podstawą orzeczeń wydanych w toku postępowania instancyjnego. Przykładem jest skarga konstytucyjna, której przedmiotem są przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) dotyczące sposobu rozpatrywania przez NSA skarg o wznowienie postępowania. W takim przypadku termin do złożenia skargi konstytucyjnej będzie biegł od dnia doręczenia skarżącemu orzeczenia NSA wydanego w trybie nadzwyczajnym.

W rozpatrywanej sprawie jako ostateczne rozstrzygnięcie – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – skarżący wskazali postanowienie NSA wydane w sprawie skargi o wznowienie postępowania sądowego. Trybunał stwierdza, że zakwestionowany w skardze przepis nie był podstawą prawną tego orzeczenia. Jak wynika bowiem z treści wyżej przywołanego orzeczenia, NSA odrzucił skargę podatników wyłącznie z przyczyn proceduralnych, tj. na podstawie art. 281 p.p.s.a. w związku z niespełnieniem ustawowych przesłanek wznowienia postępowania sądowego.

W tym kontekście należy podkreślić, że waloru „podstawy prawnej” tego orzeczenia nie nadało art. 70 § 8 ordynacji podatkowej powołanie się przez NSA na jego treść w uzasadnieniu postanowienia z 6 sierpnia 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko w tej kwestii, ponieważ konieczne było jednoznaczne ustalenie, czy dotychczasowe rozstrzygnięcia wydane w sprawie skarżących zostały oparte na art. 70 § 6 (który został uznany za niekonstytucyjny przez Trybunał Konstytucyjny) czy na podstawie art. 70 § 8 ordynacji podatkowej.

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, postanowił odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

W rozpatrywanej sprawie – w ocenie Trybunał Konstytucyjny – ostatecznym orzeczeniem wydanym na podstawie zaskarżonego przepisu ordynacji podatkowej jest wyrok NSA z 3 kwietnia 2009 r. (sygn. akt II FSK 2013/08). Od daty doręczenia tego orzeczenia należało liczyć trzymiesięczny termin do złożenia skargi konstytucyjnej. Skorzystanie przez skarżących z nadzwyczajnych środków odwoławczych – złożenie wniosku o wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją Dyrektora IS z 22 maja 2007 r. (postępowanie to zakończyło się wyrokiem NSA z 24 kwietnia 2013 r.) oraz skargi o wznowienie postępowania sądowego (postępowanie to zakończyło się wyrokiem NSA z 6 sierpnia 2014 r.) – nie miało już wpływu na bieg ustawowego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Nie ulega zatem wątpliwości to, że skoro rozpoznawana skarga konstytucyjna została złożona do Trybunału Konstytucyjnego 30 stycznia 2015 r., to trzymiesięczny termin – przewidziany w art. 46 ust. 1 ustawy o TK – został przekroczony. Okoliczność ta jest samodzielną przesłanką odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Trybunał podkreśla także, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawową przesłanką dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest określenie przez skarżącego mu wolności bądź konstytucyjnego prawa, które mu przysługują. Formalnym wyrazem tej przesłanki jest wymóg wskazania tej wolności lub tego prawa, które zostały naruszone wskutek wydania rozstrzygnięcia opartego na zaskarżonym przepisie (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK). Z kolei z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK wynika obowiązek uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w rozpatrywanej sprawie powyższe przesłanki nie zostały spełnione.

Trybunał stwierdza, że poza określeniem wzorców kontroli skarżący nie wskazali naruszonych w ich sprawie wolności lub praw konstytucyjnych ani nie wykazali sposobu ich naruszenia przez przepis będący przedmiotem zaskarżenia, a więc nie spełnili wymogu wynikającego z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Z tych względów Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 200

### **POSTANOWIENIE** z dnia 4 marca 2015 r. **Sygn. akt Ts 45/15**

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

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej S.S. w sprawie zgodności: art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. Nr 28, poz. 153, ze zm.), art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 45, poz. 391, ze zm.) oraz art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 10 lutego 2015 r. radca prawny S.S. wystąpił o stwierdzenie, że art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. Nr 28, poz. 153, ze zm.; dalej: ustawa o p.u.z.), art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 45, poz. 391, ze zm.; dalej: ustawa o p.u.z. w NFZ) oraz art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej) w zakresie, w jakim przepisy te „nakładają na ubezpieczonego obowiązek płacenia więcej niż jednej składki zdrowotnej”, są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

Pismem z 17 października 2011 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rzeszowie wystąpił do Podkarpackiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej: Podkarpacki Oddział NFZ), z wnioskiem o wydanie decyzji ustalającej dla skarżącego obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu prowadzenia przez niego pozarolniczej działalności gospodarczej od 1 stycznia 1999 r. W odpowiedzi na pismo informujące o wszczęciu postępowania skarżący wyjaśnił, że jest radcą prawnym i od 1 września 1994 r. prowadzi kancelarię prawną. Jednocześnie jest zatrudniony na podstawie umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy. Od tego zatrudnienia była potrącana składka na ubezpieczenie zdrowotne. Skarżący załączył decyzję ZUS z 3 sierpnia 1994 r. o niepodleganiu od 1 września 1994 r. ubezpieczeniu społecznemu. Według skarżącego nie ma podstaw do obciążenia go składką na ubezpieczenie zdrowotne w związku z prowadzeniem kancelarii prawnej.

Decyzją z 19 stycznia 2012 r. (nr WSS/E-0212/177/RK/11) Dyrektor Podkarpackiego Oddziału NFZ ustalił, że skarżący jest objęty obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 19 stycznia 2012 r. Decyzją z 2 kwietnia 2012 r. (nr 243/2012/Ub) Prezes NFZ utrzymał w mocy decyzję Dyrektora Podkarpackiego Oddziału NFZ. Wyrokiem z 28 grudnia 2012 r. (sygn. akt VI SA/WA 1268/12) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę, którą skarżący wniósł na decyzję Prezesa NFZ. Wyrokiem z 26 sierpnia 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną. Orzeczenie to, wraz z uzasadnieniem, zostało doręczone skarżącemu 10 listopada 2014 r.

W skardze konstytucyjnej skarżący zwrócił uwagę na to, że w myśl art. 68 ust. 2 Konstytucji władza publiczna ma obowiązek zapewnić obywatelom równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Temu obowiązkowi – jak twierdzi skarżący – powinien odpowiadać obowiązek równego traktowania obywateli w zakresie obciążeń na rzecz służby zdrowia. Zdaniem skarżącego zakwestionowane w skardze przepisy naruszają wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej, ponieważ „gorzej traktują obywateli aktywnych zawodowo, wprowadzając dla nich wielokrotne stawki zdrowotne”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 46 oraz art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków oraz skargom oczywiście bezzasadnym Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu.

Skarżący zakwestionował art. 22 ust. 1 ustawy o p.u.z. w brzmieniu: „Jeżeli spełnione są przesłanki do objęcia obowiązkiem ubezpieczenia, o którym mowa w art. 8 [tj. ubezpieczeniem zdrowotnym], z więcej niż jednego tytułu, składka na ubezpieczenie zdrowotne opłacana jest z każdego z tych tytułów odrębnie, z zastrzeżeniem ust. 3-7”; art. 24 ust. 1 ustawy o p.u.z. w NFZ w brzmieniu: „Jeżeli spełnione są przesłanki do objęcia obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, o którym mowa w art. 9 ust. 1, z więcej niż jednego tytułu, składka na ubezpieczenie zdrowotne opłacana jest z każdego z tych tytułów odrębnie, z zastrzeżeniem ust. 4-8”; oraz art. 82 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, zgodnie z którym „[w] przypadku gdy ubezpieczony uzyskuje przychody z więcej niż jednego tytułu do objęcia obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, o którym mowa w art. 66 ust. 1, składka na ubezpieczenie zdrowotne opłacana jest z każdego z tych tytułów odrębnie”.

Jako podstawę skargi skarżący wskazał wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej.

Trybunał zwraca uwagę na to, że w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji jednym z warunków złożenia skargi jest naruszenie tych norm konstytucyjnych, które regulują wolności lub prawa człowieka i obywatela. W skardze konstytucyjnej trzeba zatem wskazać zarówno konkretną osobę, której wolności lub prawa naruszono, jak i określone (poręczone, zapewnione, gwarantowane, chronione) w Konstytucji wolności lub prawa, które zostały naruszone, a także określić sposób tego naruszenia (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wyrażał pogląd, zgodnie z którym wynikające z art. 2 Konstytucji zasady ustrojowe, takie jak wskazana w skardze zasada sprawiedliwości społecznej, nie mogą być samodzielnymi wzorcami kontroli konstytucyjności przepisów zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej. Nie gwarantują one bowiem konstytucyjnych wolności lub praw, których ochronie – w myśl art. 79 Konstytucji – służy skarga (zob. wyroki TK z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2 oraz 3 kwietnia 2006 r., SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39, a także postanowienie TK z 15 grudnia 2009 r., Ts 5/08, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 13).

Wynikające z art. 2 Konstytucji zasady mogą być w postępowaniu skargowym jedynie pomocniczym wzorcem kontroli, pod warunkiem, że skarżący wskaże jednocześnie inną naruszoną normę konstytucyjną statuującą wolność lub prawo (zob. wyrok TK z 26 kwietnia 2005 r., SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40). Zarzut niezgodności z tymi zasadami mógłby być więc rozpatrywany wyłącznie w ramach oceny sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw (zob. postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r., SK 1/02 oraz wyrok TK z 13 stycznia



2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2). W rozpatrywanej sprawie skarżący nie uzasadnił tego, że zarzucane przez niego naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej miało związek z ingerencją w jakikolwiek inny przepis ustawy zasadniczej gwarantujący wolności lub prawa jednostki. W związku z tym Trybunał stwierdza, że skarżący nie wskazał naruszonych praw, a w konsekwencji nie określił sposobu ich naruszenia.

Okoliczność ta jest – w myśl art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej.

Trybunał zwraca uwagę także na to, że ustawa o p.u.z., a zatem także zakwestionowany jej art. 22 ust. 1, została z dniem 23 stycznia 2003 r. uchylona przez art. 222 ustawy o p.u.z. w NFZ. Z kolei ta ustawa, a zatem także zakwestionowany jej art. 24 ust. 1, została natomiast z dniem 1 października 2004 r. uchylona przez art. 251 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

Okoliczności te mają zasadnicze znaczenie dla oceny analizowanej skargi konstytucyjnej. W myśl bowiem art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK utrata mocy obowiązującej przez zaskarżoną regulację powoduje umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przepisu tego nie stosuje się, 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). Skarżący nie wykazał jednak, że taka sytuacja wystąpiła w jego sprawie. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zaistnienie jednej z przesłanek wymienionych w art. 39 ust. 1 ustawy o TK i skutkujących obowiązkiem umorzenia przez Trybunał postępowania powinno być uwzględniane na każdym etapie postępowania zainicjowanego wniesieniem skargi konstytucyjnej. Na etapie wstępnego rozpoznania skargi skutkuje ono odmową nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu (zob. postanowienia TK z: 12 czerwca 2008 r., Ts 230/06, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 98 oraz 7 grudnia 2009 r., Ts 72/09, OTK nr 1/B/2010, poz. 50).

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 201

### **POSTANOWIENIE** z dnia 17 marca 2015 r. **Sygn. akt Ts 65/15**

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

Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej H.K. w sprawie zgodności:  
art. 48 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749,  
ze zm.) z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 16 lutego 2015 r. adwokat H.K. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 48 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na podstawie następującego stanu faktycznego sprawy. 26 kwietnia 2011 r. skarżący wystąpił do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Otwocku (dalej: Naczelnik US w Otwocku albo organ pierwszej instancji) z wnioskiem o odroczenie do końca sierpnia 2011 r. obowiązku prowadzenia ewidencji działalności advokackiej przy zastosowaniu kasy rejestrującej. Decyzją z 27 maja 2011 r. Naczelnik US w Otwocku nie uwzględnił wniosku i na podstawie art. 48 § 1 ordynacji podatkowej odmówił skarżącemu

odroczenia terminu instalacji kasy rejestrującej. Decyzją z 21 marca 2012 r. (nr 1401/PTV-III4407-154/11/MS) Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie (dalej: Dyrektor Izby Skarbowej albo organ kontrolny) utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia – odnośnie do przesłanek odroczenia terminu instalacji kasy rejestrującej, wynikających z art. 48 § 1 ordynacji podatkowej, tj. ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego – przyjął, że w przypadku skarżącego przesłanki te nie wystąpiły. Organ kontrolny podniósł, że skarżący był świadomy tego, iż osoby wykonujące działalność gospodarczą w zakresie usług prawniczych mają obowiązek zainstalowania kasy rejestrującej. Rozporządzenie w sprawie kas rejestrujących, nakładające obowiązek ich instalacji, weszło w życie 30 lipca 2010 r. Skarżący miał więc prawie rok na znalezienie rozwiązania, które umożliwiłoby mu z początkiem maja 2011 r. rozpoczęcie ewidencjonowania obrotu za pomocą kasy rejestrującej. Odnośnie do sytuacji zdrowotnej skarżącego organ kontrolny wskazał, że zły stan zdrowia – jak wynika z przedstawionej dokumentacji medycznej, nie trwał długo, w związku z czym już 22 kwietnia 2011 r. skarżący podjął czynności związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, czego dowodem były wystawione faktury. Zdaniem Dyrektora Izby Skarbowej nie można było zatem uznać, że zły stan zdrowia znacząco uniemożliwił terminową instalację kasy rejestrującej i rozpoczęcie ewidencjonowania obrotu z początkiem maja 2011 r. Organ kontrolny stwierdził, że również obciążeń o charakterze prywatnym i konsumpcyjnym (np. remont mieszkania), które skarżący wziął na siebie dobrowolnie, nie można było potraktować jako ważniejszych od obciążeń obligatoryjnych, nałożonych w drodze ustawy, takich jak obowiązek instalacji kasy rejestrującej. W związku z tym Dyrektor Izby Skarbowej przyjął, że odroczenie terminu instalacji kasy rejestrującej byłoby w tej sprawie nieuzasadnione ze względu na brak przesłanek mających cechy wyjątkowości i nadzwyczajności.

Wyrokiem z 12 kwietnia 2013 r. (sygn. akt III SA/WA 1744/12) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę, którą skarżący wniósł na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 21 marca 2012 r. Wyrokiem z 16 października 2014 r. (sygn. akt I FSK 1574/13), doręczonym 18 grudnia 2014 r., Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił natomiast skargę kasacyjną.

W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący wniósł o stwierdzenie, że zakwestionowany przez niego art. 48 § 1 ordynacji podatkowej „jest sprzeczny z art. 32 ust. 1 Konstytucji (...) z powodu stwarzania podstawy do nierównego traktowania obywateli wskutek wyrażonej w tym przepisie zasady uznaniowości”. W uzasadnieniu skargi skarżący sformułował natomiast zarzut, jakoby niezgodny z tym przepisem ustawy zasadniczej był wyrok NSA z 16 października 2014 r.

Na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarżący wniósł o wydanie postanowienia tymczasowego o wstrzymaniu biegu „postępowania zawisłego w Urzędzie Skarbowym w Otwocku pod sygnaturą akt 1417/OBJ-3/4411/1/11PC Nr systemowy 437430/U”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie (tzn. ustawie o TK), wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zatem wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, który był podstawą orzeczenia o wolnościach lub prawach skarżącego. W trybie skargi konstytucyjnej Trybunał nie może więc badać indywidualnych rozstrzygnięć. Także w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienia TK z: 26 lutego 1999 r., Ts 156/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 105; 29 listopada 1999 r., Ts 46/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 193; 7 października 1999 r., Ts 136/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 198; 11 października 1999 r., Ts 113/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 24; 29 grudnia 1999 r., Ts 137/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 37) nie budzi wątpliwości to, że przedmiotem badania Trybunału nie są akty stosowania prawa, a więc prawomocne orzeczenia lub ostateczne decyzje wydane w indywidualnych sprawach, ale akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięć tych dokonano. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest bowiem orzekanie w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w celu wyeliminowania z systemu prawnego przepisów prawa, które są z nią niezgodne.

2. Skarżący zakwestionował art. 48 § 1 ordynacji podatkowej w brzmieniu: „Organ podatkowy, na wniosek podatnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym może odraçać terminy przewidziane w przepisach prawa podatkowego, z wyjątkiem terminów określonych w art. 68–71,

art. 77 § 1-3, art. 79 § 2, art. 80 § 1, art. 87 § 3 i 4, art. 88 § 1 i art. 118". Zdaniem skarżącego przepis ten jest niekonstytucyjny, ponieważ posługuje się niedookreślonym, uznaniowym pojęciem „ważny interes”.

3. Analiza zarzutów sformułowanych w skardze prowadzi do wniosku, że skarżący, choć formalnie kwestionuje art. 48 § 1 ordynacji podatkowej, to jednak w rzeczywistości podważa wyrok NSA z 16 października 2014 r.

3.1. Trybunał zauważa bowiem, że w *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący zaskarżył powyższe orzeczenie „w całości”. W jej uzasadnieniu zarzucił natomiast, że „wyrok jest błędny, godzący w konstytucyjną zasadę równości obywateli wobec prawa”. Skarżący podkreślił ponadto, że w toku postępowania przed organami podatkowymi i sądami administracyjnymi wykazał ważny interes uzasadniający odroczenie terminu instalacji kasy fiskalnej. Dowiódł także tego, że „doszło wobec [niego] do naruszenia »wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP zasady równości obywateli wobec prawa«”.

3.2. Trybunał stwierdza, że analizowana skarga konstytucyjna jest zatem skargą na stosowanie prawa, a stosowanie prawa przez sądy nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 21 grudnia 2004 r., SK 19/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 118). Sformułowanie w skardze zarzutów dotyczących sfery stosowania prawa powoduje, że wydanie merytorycznego orzeczenia jest niedopuszczalne.

Wskazana okoliczność jest – zgodnie z art. 49 w związku z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu.

4. Niezależnie od powyższego Trybunał zwraca uwagę na to, że w swoich orzeczeniach już wielokrotnie wskazywał, że zwroty (pojęcia) niedookreślone i nieostre istnieją w każdym systemie prawnym. Nie jest bowiem możliwe skonstruowanie przepisów, które wykluczałyby jakikolwiek margines swobody ich odczytania. Jak orzekł Trybunał w postanowieniu z 27 kwietnia 2004 r., „każdy akt prawny (czy konkretny przepis prawny) zawiera pojęcia o mniejszym lub większym stopniu niedookreśloności. Nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego (...), nie każda więc, ale jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności” (P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36). W wyroku z 31 marca 2005 r. Trybunał, orzekający w pełnym składzie, stwierdził, że takie zwroty „występują we wszystkich systemach prawa europejskiego, także tych państw, które charakteryzują się wysoką kulturą prawną i bez wszelkiej wątpliwości są zaliczane do państw prawa. Zwroty te przesuwają obowiązek konkretyzacji normy na etap stosowania prawa i w związku z tym dają sądom (czy organom administracji – tak w wypadku np. uznania administracyjnego) pewną swobodę decyzyjną. Nie można jej jednak utożsamiać z dowolnością i wolnością od zewnętrznej kontroli. W szczególności niepodobna *en masse* kwestionować na podstawie art. 2 Konstytucji, jako braku zgodności z zasadami rzetelnej legislacji, faktu posługiwania się zwrotami nieostrymi. Niedostateczna precyzja i brak dookreśloności przepisu może tylko wtedy być podstawą zarzutu braku zgodności z art. 2 Konstytucji, gdy dany zwrot nie daje możliwości – przy użyciu ogólnie aprobowanych technik wykładni, możliwości ustalenia jego znaczenia. Niebezpieczeństwo natomiast, jakie wiąże się ze stosowaniem zwrotów niedookreślonych i nieostrych, jest powszechnie znane: praktyka stosowania tych przepisów stosunkowo łatwo może ulegać wypaczeniu, na skutek powoływania się na takie zwroty, bez próby wypełnienia ich konkretną treścią wynikającą z okoliczności danej sprawy i bez rzetelnego uzasadnienia komunikowanego adresatom rozstrzygnięcia. Takie wypaczenie odnosi się jednak do praktyki, nie jest zaś błędem legislatora” (SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29).

5. W związku z zarzutami sformułowanymi w skardze trzeba także podkreślić, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Oznacza to, że warunkiem złożenia skargi nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. W skardze konstytucyjnej trzeba zatem wskazać zarówno konkretną osobę, której wolności lub prawa naruszono, jak i określone (poręczone, zapewnione, gwarantowane, chronione) w Konstytucji wolności lub prawa, które naruszono, a także określić sposób tego naruszenia (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

5.1. Jako podstawę skargi konstytucyjnej skarżący wskazał wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości wobec prawa.

5.2. W swoich orzeczeniach Trybunał wyraził pogląd, zgodnie z którym „art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów

Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją »współstosowania« dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony. Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym” (zob. postanowienie pełnego składu TK z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

5.3. W niniejszej sprawie skarżący nie uzasadnił tego, że zarzucane przez niego naruszenie zasady równości wobec prawa miało związek z ingerencją w jakikolwiek inny przepis ustawy zasadniczej gwarantujący wolności lub prawa jednostki. W związku z tym Trybunał stwierdza, że skarżący nie wskazał naruszonych praw, a w konsekwencji nie określił sposobu ich naruszenia.

Okoliczność ta jest – w myśl art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – następną podstawą odmowy nadania analizowanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

6. Z powodu odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej na uwzględnienie nie zasługuje wniosek o wydanie postanowienia tymczasowego o wstrzymaniu biegu „postępowania zawisłego w Urzędzie Skarbowym w Otwocku pod sygnaturą akt 1417/OBJ-3/4411/1/11PC Nr systemowy 437430/U”.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak na wstępie.

## 202

### **POSTANOWIENIE** z dnia 25 marca 2015 r. **Sygn. akt Ts 72/15**

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

Stanisław Biernat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej T.R. w sprawie zgodności:  
art. 88 i art. 89 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.) z art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 23 lutego 2015 r. (data nadania) T.R. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że art. 88 i art. 89 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS) są niezgodne z art. 79 Konstytucji. Ponadto skarżący zakwestionował konstytucyjność decyzji i orzeczeń wydanych w jego sprawie.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Decyzją z 28 lutego 2001 r. (znak: 03588548-1/01/I) Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Opolu, Inspektorat w Nysie (dalej: ZUS w Opolu, organ rentowy) przyznał skarżącemu prawo do jednorazowej wypłaty (będącej uzupełnieniem łącznej kwoty renty przysługującej za 2000 r.) za miesiące pobierania renty w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2000 r. Decyzją

z 28 marca 2001 r. (znak: *iw.*) organ rentowy ustalił (tj. zmniejszył) wysokość świadczenia pobieranego przez skarżącego. Wyrokiem z 18 lutego 2004 r. (sygn. akt VU 341/03) Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Opolu – Wydział V (dalej: Sąd Okręgowy w Opolu) oddalił odwołanie, które skarżący wniósł na obie decyzje ZUS w Opolu. Wyrokiem z 30 września 2005 r. (sygn. akt III AUa 1527/04) Sąd Apelacyjny we Wrocławiu – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd Apelacyjny we Wrocławiu), na skutek apelacji skarżącego, zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Opolu i poprzedzającą go decyzję ZUS w Opolu z 28 marca 2001 r. w ten sposób, że nakazał organowi rentowemu zwrócić skarżącemu 41,29 zł tytułem nienależnie potrąconego świadczenia z ustawowymi odsetkami od 2 kwietnia 2001 r. do dnia zapłaty. W pozostałej części Sąd Apelacyjny we Wrocławiu apelację oddalił.

12 maja 2014 r. skarżący wystąpił do Sądu Okręgowego w Opolu z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do sporządzenia i wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego skargi dotyczącej „zgodności z Konstytucją naliczania i waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych z mocy [ustawy o emeryturach i rentach z FUS]”. Postanowieniem z 10 czerwca 2014 r. (sygn. akt VUo 32/14) Sąd Okręgowy w Opolu uznał się za rzeczowo niewłaściwy i przekazał wniosek do rozpoznania Sądowi Rejonowemu w Nysie – Wydział I Cywilny (dalej: Sąd Rejonowy w Nysie). Postanowieniem z 29 września 2014 r. (sygn. akt I Co 1748/14) Referendarz Sądowy w Sądzie Rejonowym w Nysie ustanowił dla skarżącego adwokata z urzędu w celu wniesienia skargi konstytucyjnej. Pismem z 16 października 2014 r. (znak: L.dz. 2338/14) Okręgowa Rada Adwokacka w Opolu (dalej: ORA w Opolu) wyznaczyła pełnomocnika.

Zdaniem skarżącego zakwestionowane w skardze art. 88 i art. 89 ustawy o emeryturach i rentach z FUS są niezgodne z Konstytucją, ponieważ określony w nich wskaźnik waloryzacji emerytur i rent jest niższy niż wskaźnik waloryzacji płac. Wskutek tego – jak wskazał skarżący – otrzymuje on świadczenie niewystarczające na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych. Dlatego „powinny być zastosowane wyższe wskaźniki waloryzacji emerytur i rent, a w szczególności dla rencistów pobierających świadczenie rentowe z tytułu częściowej niezdolności do pracy, aby mogli godnie żyć, co byłoby zgodne z literą i duchem Konstytucji RP”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków oraz skargom oczywiście bezzasadnym Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o TK skarżący może wnieść skargę konstytucyjną po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w terminie trzech miesięcy od doręczenia mu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. W sprawie, w związku z którą została złożona analizowana skarga, warunek ten nie został spełniony.

Naruszenie swych konstytucyjnych praw skarżący wiąże z dwiema decyzjami ZUS w Opolu utrzymanymi w mocy prawomocnym wyrokiem Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 30 września 2005 r. W myśl art. 46 ustawy o TK od dnia doręczenia skarżącemu tego orzeczenia rozpoczął bieg termin do wniesienia skargi. Skarżący złożył skargę do Trybunału dopiero po blisko dziesięciu latach od wydania wyroku przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu. Przekroczył zatem ustawowy termin do jej wniesienia.

Okoliczność ta jest – w myśl art. 49 w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu.

Niezależnie od powyższego Trybunał zwraca uwagę na to, że zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK skarga, poza spełnieniem warunków określonych dla pisma procesowego, powinna zawierać wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, oraz określenie sposobu tego naruszenia tego naruszenia.

Jako podstawę skargi skarżący wskazał art. 79 Konstytucji. Zgodnie z nim każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarżący jednak w ogóle nie uzasadnił tego, w jaki sposób zaskarżone przez niego art. 88 i art. 89 ustawy o emeryturach i rentach z FUS naruszają przysługujące mu prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Okoliczność ta jest – zgodnie z art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – następną podstawą odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu.

Skarżący zakwestionował także konstytucyjność wydanych w jego sprawie decyzji organów rentowych i orzeczeń sądów powszechnych (pkt 3 *petitum* skargi).

Trybunał przypomina, że w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego wydane zostało ostateczne orzeczenie. Stosowanie prawa przez organy rentowe oraz sądy powszechne – nawet błędne – pozostaje natomiast poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, gdyż „w stanie prawnym Trybunał (...) jest »sądem prawa«, nie zaś »sądem faktów«, czy kolejną instancją sądową. Do jego kompetencji należy (...) ocena zgodności aktów prawnych z Konstytucją” (zob. postanowienie TK z 26 października 2005 r., SK 11/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 110).

Okoliczność ta jest – zgodnie z art. 49 w związku z art. 39 ust. 1 pkt. 1 ustawy o TK – kolejną podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał postanowił jak na wstępie.

## 203

### **POSTANOWIENIE** z dnia 25 marca 2015 r. **Sygn. akt Ts 79/15**

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

Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej ALBA Podlaskie Centrum Mięсне Żuraw i Gryko Sp.j. w sprawie zgodności:

art. 8 ust. 2a *in fine* w związku z art. 4 ust. 2 lit. a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 2 marca 2015 r. ALBA Podlaskie Centrum Mięсне Żuraw i Gryko Sp.j. (dalej: skarżąca, spółka) zakwestionowała zgodność art. 8 ust. 2a *in fine* w związku z art. 4 ust. 2 lit. a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Decyzją z 22 marca 2013 r. (nr 4000/378/2013) Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Białymstoku (dalej: ZUS) stwierdził, że skarżąca jest płatnikiem składek na ubezpieczenie społeczne, oraz określił wymiar tych składek. Od tego rozstrzygnięcia skarżąca wniosła odwołanie, które Sąd Okręgowy w Białymstoku oddalił wyrokiem z 3 października 2013 r. (sygn. akt V U 867/13). Apelację, którą skarżąca złożyła od orzeczenia sądu I instancji, oddalił Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyrokiem z 7 maja 2014 r. (sygn. akt III AUa 1894/13). Następnie spółka wniosła skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, który postanowieniem z 13 listopada 2014 r. (sygn. akt I UK 370/14) odmówił przyjęcia jej do rozpoznania.

Skarżąca złożyła skargę konstytucyjną po wyczerpaniu drogi prawnej, do której – jej zdaniem – zalicza się także postępowanie kasacyjne przed Sądem Najwyższym.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 46 oraz art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków oraz skargom oczywiście bezzasadnym Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu.

W myśl art. 46 ust. 1 ustawy o TK skarżący może wnieść skargę konstytucyjną po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu trzech miesięcy od dnia doręczenia mu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przez wyczerpanie drogi prawnej należy rozumieć skorzystanie przez skarżącego ze wszystkich środków prawnych przysługujących mu w toku instancji, które umożliwiają merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Wniesienie nadzwyczajnych środków prawnych nie ma wpływu na bieg terminu złożenia skargi konstytucyjnej. W chwili uzyskania przez skarżącego prawomocnego orzeczenia sądowego, a więc orzeczenia, od którego nie przysługują już zwyczajne środki odwoławcze, zostaje spełniony obowiązek wynikający z art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Prawomocne orzeczenie nadaje bowiem – niezbędny w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji – walor ostateczności rozstrzygnięciu, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia swoich wolności lub praw. Podjęcie dalszych kroków zmierzających do wzruszenia takiego orzeczenia, także wtedy, gdy towarzyszy temu wydanie następnych rozstrzygnięć w sprawie, nie mieści się już w zakresie pojęcia „wyczerpanie drogi prawnej” (zob. postanowienia TK z: 25 lipca 2006 r., Ts 143/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 55; 16 maja 2007 r., Ts 105/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 123 oraz Ts 99/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 119; 13 sierpnia 2010 r., Ts 20/10, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 464).

Trybunał podkreśla, że ostatecznym orzeczeniem – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK – wydanym w postępowaniu cywilnym jest prawomocny wyrok lub postanowienie, a skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Tym samym termin do złożenia skargi konstytucyjnej rozpoczyna bieg w momencie uzyskania przez skarżącego prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji, przy czym wniesienie skargi kasacyjnej jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia jest irrelewantne dla biegu tego terminu.

Jak ustalił Trybunał, w sprawie, w związku z którą skarżąca złożyła skargę konstytucyjną, ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji jest prawomocny wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 7 maja 2014 r. Właśnie to orzeczenie ostatecznie ukształtowało sytuację prawną skarżącej, z którą wiąże ona zarzuty stawiane w skardze. A zatem w dniu jego doręczenia rozpoczął bieg trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Skarżąca – zaliczywszy do drogi prawnej postępowanie kasacyjne przed Sądem Najwyższym – złożyła skargę konstytucyjną dopiero 4 marca 2015 r., a więc przekroczyła, określony w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, termin do jej złożenia.

Okoliczność ta jest – w myśl art. 49 w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania analizowanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 204

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 25 marca 2015 r.  
**Sygn. akt Ts 103/15****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej ALBA Podlaskie Centrum Mięśne Żuraw i Gryko Sp.j. w sprawie zgodności:

art. 8 ust. 2a *in fine* w związku z art. 4 ust. 2 lit. a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 9 marca 2015 r. ALBA Podlaskie Centrum Mięśne Żuraw i Gryko Sp.j. (dalej: skarżąca, spółka) zakwestionowała zgodność art. 8 ust. 2a *in fine* w związku z art. 4 ust. 2 lit. a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Decyzją z 22 marca 2013 r. (nr 4000/318/2013) Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Białymstoku (dalej: ZUS) stwierdził, że skarżąca jest płatnikiem składek na ubezpieczenie społeczne, oraz określił wymiar tych składek. Od tego rozstrzygnięcia skarżąca wniosła odwołanie, które Sąd Okręgowy w Białymstoku oddalił wyrokiem z 11 października 2013 r. (sygn. akt V U 824/13). Apelację, którą skarżąca złożyła od orzeczenia sądu I instancji, oddalił Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyrokiem z 7 maja 2014 r. (sygn. akt III AUa 1868/13). Następnie spółka wniosła skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, który postanowieniem z 13 listopada 2014 r. (sygn. akt I UK 350/14) odmówił przyjęcia jej do rozpoznania.

Skarżąca złożyła skargę konstytucyjną po wyczerpaniu drogi prawnej, do której – jej zdaniem – zalicza się także postępowanie kasacyjne przed Sądem Najwyższym.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 46 oraz art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków oraz skargom oczywiście bezzasadnym Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu.

W myśl art. 46 ust. 1 ustawy o TK skarżący może wnieść skargę konstytucyjną po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu trzech miesięcy od dnia doręczenia mu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przez wyczerpanie drogi prawnej należy rozumieć skorzystanie przez skarżącego ze wszystkich środków prawnych przysługujących mu w toku instancji, które umożliwiają merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Wniesienie nadzwyczajnych środków prawnych nie ma wpływu na bieg terminu złożenia skargi konstytucyjnej. W chwili uzyskania przez skarżącego prawomocnego orzeczenia sądowego, a więc orzeczenia, od którego nie przysługują już zwyczajne środki odwoławcze, zostaje spełniony obowiązek wynikający z art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Prawomocne orzeczenie nadaje bowiem – niezbędny w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji – walor



ostateczności rozstrzygnięciu, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia swoich wolności lub praw. Podjęcie dalszych kroków zmierzających do wzruszenia takiego orzeczenia, także wtedy, gdy towarzyszy temu wydanie następnych rozstrzygnięć w sprawie, nie mieści się już w zakresie pojęcia „wyczerpanie drogi prawnej” (zob. postanowienia TK z: 25 lipca 2006 r., Ts 143/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 55; 16 maja 2007 r., Ts 105/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 123 oraz Ts 99/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 119; 13 sierpnia 2010 r., Ts 20/10, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 464).

Trybunał podkreśla, że ostatecznym orzeczeniem – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK – wydanym w postępowaniu cywilnym jest prawomocny wyrok lub postanowienie, a skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Tym samym termin do złożenia skargi konstytucyjnej rozpoczyna bieg w momencie uzyskania przez skarżącego prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji, przy czym wniesienie skargi kasacyjnej jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia jest irrelevantne dla biegu tego terminu.

Jak ustalił Trybunał, w sprawie, w związku z którą skarżąca złożyła skargę konstytucyjną, ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji jest prawomocny wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 7 maja 2014 r. Właśnie to orzeczenie ostatecznie ukształtowało sytuację prawną skarżącej, z którą wiąże ona zarzuty stawiane w skardze. A zatem w dniu jego doręczenia rozpoczął bieg trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Skarżąca – zaliczywszy do drogi prawnej postępowanie kasacyjne przed Sądem Najwyższym – złożyła skargę konstytucyjną dopiero 9 marca 2015 r., a więc przekroczyła, określony w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, termin do jej złożenia.

Okoliczność ta jest – w myśl art. 49 w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania analizowanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał postanowił jak w sentencji.

## SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR

sygn.	poz.	str.
Ts 108/13 – postanowienie z dnia 24 czerwca 2014 r.,	116	339
Ts 108/13 – postanowienie z dnia 31 marca 2015 r.,	117	345
Ts 109/13 – postanowienie z dnia 15 października 2014 r.,	118	349
Ts 109/13 – postanowienie z dnia 18 marca 2015 r.,	119	352
Ts 129/13 – postanowienie z dnia 9 października 2014 r.,	120	357
Ts 129/13 – postanowienie z dnia 29 kwietnia 2015 r.,	121	361
Ts 138/13 – postanowienie z dnia 8 października 2014 r.,	122	367
Ts 138/13 – postanowienie z dnia 4 marca 2015 r.,	123	371
Ts 155/13 – postanowienie z dnia 29 września 2014 r.,	124	376
Ts 155/13 – postanowienie z dnia 4 marca 2015 r.,	125	380
Ts 216/13 – postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	126	383
Ts 250/13 – postanowienie z dnia 30 kwietnia 2014 r.,	127	385
Ts 250/13 – postanowienie z dnia 20 kwietnia 2015 r.,	128	390
Ts 255/13 – postanowienie z dnia 1 października 2014 r.,	129	394
Ts 255/13 – postanowienie z dnia 8 kwietnia 2015 r.,	130	398
Ts 267/13 – postanowienie z dnia 19 sierpnia 2014 r.,	131	403
Ts 267/13 – postanowienie z dnia 24 marca 2015 r.,	132	408
Ts 278/13 – postanowienie z dnia 8 października 2014 r.,	133	413
Ts 278/13 – postanowienie z dnia 16 marca 2015 r.,	134	419
Ts 289/13 – postanowienie z dnia 24 lutego 2014 r.,	135	423
Ts 289/13 – postanowienie z dnia 18 marca 2015 r.,	136	425
Ts 297/13 – postanowienie z dnia 19 sierpnia 2014 r.,	137	429
Ts 297/13 – postanowienie z dnia 29 kwietnia 2015 r.,	138	436
Ts 301/13 – postanowienie z dnia 2 lipca 2014 r.,	139	442
Ts 301/13 – postanowienie z dnia 17 marca 2015 r.,	140	443
Ts 1/14 – postanowienie z dnia 27 listopada 2014 r.,	141	446
Ts 1/14 – postanowienie z dnia 8 kwietnia 2015 r.,	142	449
Ts 16/14 – postanowienie z dnia 30 października 2014 r.,	143	452
Ts 16/14 – postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	144	455
Ts 20/14 – postanowienie z dnia 15 października 2014 r.,	145	459
Ts 20/14 – postanowienie z dnia 18 marca 2015 r.,	146	463
Ts 21/14 – postanowienie z dnia 30 lipca 2014 r.,	147	465
Ts 21/14 – postanowienie z dnia 9 marca 2015 r.,	148	468
Ts 23/14 – postanowienie z dnia 7 października 2014 r.,	149	470
Ts 23/14 – postanowienie z dnia 19 marca 2015 r.,	150	473
Ts 35/14 – postanowienie z dnia 4 marca 2015 r.,	151	475
Ts 40/14 – postanowienie z dnia 18 listopada 2014 r.,	152	479
Ts 40/14 – postanowienie z dnia 5 marca 2015 r.,	153	480
Ts 77/14 – postanowienie z dnia 17 lutego 2015 r.,	154	482
Ts 77/14 – postanowienie z dnia 3 kwietnia 2015 r.,	155	484
Ts 82/14 – postanowienie z dnia 7 kwietnia 2015 r.,	156	487
Ts 153/14 – postanowienie z dnia 23 kwietnia 2015 r.,	157	489
Ts 154/14 – postanowienie z dnia 13 października 2014 r.,	158	491
Ts 154/14 – postanowienie z dnia 5 marca 2015 r.,	159	493
Ts 176/14 – postanowienie z dnia 3 listopada 2014 r.,	160	495
Ts 176/14 – postanowienie z dnia 16 marca 2015 r.,	161	499
Ts 184/14 – postanowienie z dnia 1 października 2014 r.,	162	501
Ts 184/14 – postanowienie z dnia 30 marca 2015 r.,	163	504
Ts 192/14 – postanowienie z dnia 3 listopada 2014 r.,	164	506
Ts 192/14 – postanowienie z dnia 16 marca 2015 r.,	165	509
Ts 193/14 – postanowienie z dnia 7 kwietnia 2015 r.,	166	512
Ts 196/14 – postanowienie z dnia 26 listopada 2014 r.,	167	514

Ts 196/14 – postanowienie z dnia 29 kwietnia 2015 r.,	168	518
Ts 204/14 – postanowienie z dnia 23 kwietnia 2015 r.,	169	525
Ts 208/14 – postanowienie z dnia 5 marca 2015 r.,	170	528
Ts 215/14 – postanowienie z dnia 14 listopada 2014 r.,	171	530
Ts 215/14 – postanowienie z dnia 10 marca 2015 r.,	172	532
Ts 219/14 – postanowienie z dnia 13 stycznia 2015 r.,	173	533
Ts 219/14 – postanowienie z dnia 22 kwietnia 2015 r.,	174	537
Ts 236/14 – postanowienie z dnia 19 listopada 2014 r.,	175	539
Ts 236/14 – postanowienie z dnia 4 marca 2015 r.,	176	541
Ts 253/14 – postanowienie z dnia 29 kwietnia 2015 r.,	177	544
Ts 258/14 – postanowienie z dnia 18 listopada 2014 r.,	178	547
Ts 258/14 – postanowienie z dnia 5 marca 2015 r.,	179	549
Ts 261/14 – postanowienie z dnia 22 kwietnia 2015 r.,	180	551
Ts 262/14 – postanowienie z dnia 17 kwietnia 2015 r.,	181	554
Ts 277/14 – postanowienie z dnia 8 grudnia 2014 r.,	182	556
Ts 277/14 – postanowienie z dnia 9 marca 2015 r.,	183	557
Ts 279/14 – postanowienie z dnia 13 marca 2015 r.,	184	559
Ts 282/14 – postanowienie z dnia 1 grudnia 2014 r.,	185	561
Ts 282/14 – postanowienie z dnia 19 marca 2015 r.,	186	563
Ts 338/14 – postanowienie z dnia 5 marca 2015 r.,	187	566
Ts 338/14 – postanowienie z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	188	568
Ts 342/14 – postanowienie z dnia 5 marca 2015 r.,	189	570
Ts 358/14 – postanowienie z dnia 25 lutego 2015 r.,	190	571
Ts 358/14 – postanowienie z dnia 22 kwietnia 2015 r.,	191	573
Ts 366/14 – postanowienie z dnia 3 kwietnia 2015 r.,	192	575
Ts 368/14 – postanowienie z dnia 12 marca 2015 r.,	193	578
Ts 7/15 – postanowienie z dnia 5 marca 2015 r.,	194	580
Ts 12/15 – postanowienie z dnia 6 marca 2015 r.,	195	583
Ts 15/15 – postanowienie z dnia 17 kwietnia 2015 r.,	196	585
Ts 24/15 – postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	197	589
Ts 31/15 – postanowienie z dnia 9 marca 2015 r.,	198	590
Ts 33/15 – postanowienie z dnia 9 kwietnia 2015 r.,	199	592
Ts 45/15 – postanowienie z dnia 4 marca 2015 r.,	200	595
Ts 65/15 – postanowienie z dnia 17 marca 2015 r.,	201	597
Ts 72/15 – postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	202	600
Ts 79/15 – postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	203	602
Ts 103/15 – postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	204	604
Tw 17/14 – postanowienie z dnia 11 grudnia 2014 r.,	112	327
Tw 17/14 – postanowienie z dnia 25 marca 2015 r.,	113	329
Tw 21/14 – postanowienie z dnia 18 listopada 2014 r.,	114	333
Tw 21/14 – postanowienie z dnia 21 kwietnia 2015 r.,	115	337

---

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: 150 egz.

ISSN 1428-6521