



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 30 listopada 2015 r.

Nr 10 (188)

TREŚĆ

poz.

str.

WYROKI I POSTANOWIENIA

162 – wyrok z dnia 28 października 2015 r.,	sygn. SK 59/13.....	2099
163 – wyrok z dnia 4 listopada 2015 r.,	sygn. K 1/14.....	2116
164 – wyrok z dnia 17 listopada 2015 r.,	sygn. K 5/15.....	2209
165 – wyrok z dnia 24 listopada 2015 r.,	sygn. K 18/14.....	2238
166 – postanowienie z dnia 3 listopada 2015 r.,	sygn. K 32/14.....	2252
167 – postanowienie z dnia 3 listopada 2015 r.,	sygn. P 11/14.....	2258
168 – postanowienie z dnia 3 listopada 2015 r.,	sygn. P 100/15.....	2266
169 – postanowienie z dnia 3 listopada 2015 r.,	sygn. SK 64/13.....	2270
170 – postanowienie z dnia 4 listopada 2015 r.,	sygn. K 9/14.....	2284
171 – postanowienie z dnia 4 listopada 2015 r.,	sygn. P 45/13.....	2306
172 – postanowienie z dnia 4 listopada 2015 r.,	sygn. P 102/15.....	2311
173 – postanowienie z dnia 24 listopada 2015 r.,	sygn. SK 57/13.....	2317
174 – postanowienie z dnia 24 listopada 2015 r.,	sygn. SK 57/13.....	2327
175 – postanowienie z dnia 24 listopada 2015 r.,	sygn. P 64/14.....	2328
176 – postanowienie z dnia 25 listopada 2015 r.,	sygn. K 29/15.....	2336
177 – postanowienie z dnia 25 listopada 2015 r.,	sygn. P 30/13.....	2344
178 – postanowienie z dnia 25 listopada 2015 r.,	sygn. P 12/14.....	2354
179 – postanowienie z dnia 25 listopada 2015 r.,	sygn. P 54/14.....	2363
180 – postanowienie z dnia 25 listopada 2015 r.,	sygn. P 55/14.....	2370
181 – postanowienie z dnia 26 listopada 2015 r.,	sygn. P 32/13.....	2381
182 – postanowienie z dnia 26 listopada 2015 r.,	sygn. SK 8/13.....	2387
183 – postanowienie z dnia 26 listopada 2015 r.,	sygn. SK 8/13.....	2400
184 – postanowienie z dnia 30 listopada 2015 r.,	sygn. SK 30/14.....	2401
Skorowidze:		
– orzeczeń według sygnatur.....		2411
– aktów normatywnych.....		2412

162

WYROK

z dnia 28 października 2015 r.
Sygn. akt SK 59/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 października 2015 r., skargi konstytucyjnej Zbigniewa Otwinowskiego o zbadanie zgodności:

art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość orzeczenia przypadku przedmiotu przestępstwa oraz przedmiotów i narzędzi, które służyły lub były przeznaczone do jego popełnienia, nawet jeżeli nie były one własnością sprawcy, niezależnie od winy osoby będącej właścicielem przedmiotu objętego przypadkiem, z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1, art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 i art. 64 ust. 1 i 3, art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r. poz. 124 oraz z 2015 r. poz. 28 i 875) w zakresie, w jakim dopuszcza orzeczenie przypadku przedmiotu służącego do popełnienia któregoś z wymienionych w tym przepisie przestępstw, nie będącego własnością sprawcy, jeżeli właściciel lub inna osoba uprawniona, mimo zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, nie przewidywała i nie mogła przewidzieć, że może on służyć do popełnienia któregoś z tych przestępstw, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 5 kwietnia 2013 r. Zbigniew Otwinowski (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485, ze zm.; dalej: u.p.n.) w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość orzeczenia przypadku przedmiotu przestępstwa oraz przedmiotów i narzędzi, które służyły lub były przeznaczone do jego popełnienia, nawet jeżeli nie były one własnością sprawcy, niezależnie od winy osoby będącej właścicielem przedmiotu objętego przypadkiem, jest

* Sentencja została ogłoszona dnia 2 grudnia 2015 r. w Dz. U. poz. 2014.

niezgodny z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1, art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 i art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Skarżący wniósł ponadto o stwierdzenie, że art. 421 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 uniemożliwia wniesienie środka odwoławczego od postanowienia o przepadku, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

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

Wyrokiem z 9 maja 2012 r. (sygn. akt II K 169/11) Sąd Okręgowy w Olsztynie uznał trzy osoby za winne popełnienia przestępstw określonych m.in. w art. 55 ust. 1 i 3 u.p.n. oraz art. 62 ust. 2 u.p.n. i za przestępstwa te wymierzył im kary pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia ich wykonania. W związku ze skazaniem sprawców tych przestępstw, Sąd Okręgowy w Olsztynie, działając na podstawie zakwestionowanego w niniejszym postępowaniu art. 70 ust. 1 u.p.n., orzekł przepadek na rzecz Skarbu Państwa samochodu osobowego marki Audi A6 2.5 TDI, stanowiącego własność skarżącego, wykorzystanego do popełnienia przestępstwa objętego przywołanym wyrokiem.

Orzekając przepadek samochodu, sąd podkreślił, że został on dostosowany do przemytu środków odurzających przez zamontowanie specjalnej skrytki, której otwór ukryty był pod przerobionymi elementami bagażnika. W odniesieniu do skarżącego sąd stwierdził, że był on właścicielem omawianego samochodu osobowego i „jak się wydaje został on przerobiony bez jego zgody, co jednak w niniejszej sprawie pozostaje bez znaczenia” (cyt. za uzasadnieniem wyroku wydanego w sprawie o sygn. akt II K 169/11).

Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyrokiem z 4 października 2012 r. (sygn. akt II AKa 132/12) – w zakresie orzeczonego przepadku – utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji.

1.2. Uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności, skarżący podniósł, że zastosowanie środka karnego przepadku rzeczy, która nie należy do sprawcy przestępstwa, ale była wykorzystana do jego popełnienia, narusza konstytucyjną zasadę *nullum poena sine lege*. Zdaniem skarżącego, stosowanie tej formy represji karnej względem osoby, której nie udowodniono jakiegokolwiek udziału w przestępstwie, nie odpowiada standardom konstytucyjnym. Skarżący wskazał również, że wprawdzie art. 46 Konstytucji nie łączy przepadku rzeczy z popełnieniem czynów niezgodnych z prawem i nie ustanawia wprost warunku, zgodnie z którym przepadek rzeczy może nastąpić tylko jako forma represji karnej lub jako środek pozbawiający korzyści uzyskanej niezgodnie z prawem, to jednak idea ta leży u podstaw tej instytucji. Względem art. 70 ust. 1 u.p.n. skarżący sformułował również zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji, przepis ten nie pozwala bowiem na jednoznaczne ustalenie jego adresatów, a nadto został nieprecyzyjnie sformułowany. Zdaniem skarżącego, sąd powinien mieć, wynikający wprost z przepisu ustawy, obowiązek badania, czy właściciel narzędzi miał jakikolwiek związek z popełnionym za ich pomocą przestępstwem. Nieuregulowanie tej kwestii w zaskarżonym przepisie daje sądowi nadmierną swobodę podejmowania decyzji o ukaraniu obywatela oraz tworzy niepewność co do treści tego prawa. Swoboda taka jest niedopuszczalna tam, gdzie możliwe jest ograniczenie lub pozbawienie obywatela praw.

Skarżący uznał także, że kwestionowany przepis u.p.n. narusza konstytucyjną zasadę równej ochrony własności, gdyż zezwala na pozbawienie własności osoby, która czerpie zyski z przestępczej działalności osób trzecich, jak i osoby, która nie miała świadomości celu, w jakim osoba trzecia posługiwała się należącą do niej rzeczą.

Ponadto w skardze zarzucono, że art. 70 ust. 1 u.p.n. dopuszcza ingerencję w prawo własności w sposób naruszający art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż ograniczenie to nie pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów tej regulacji. W tym względzie skarżący podniósł, że zaskarżony przepis nie wskazuje jednoznacznie, kiedy takie ograniczenie jest dopuszczalne, należy więc uznać, że możliwe jest orzeczenie przepadku przedmiotu niezależnie od winy lub naganności postępowania właściciela tego przedmiotu. Nie można uznać, że przewidziana w art. 70 ust. 1 u.p.n. możliwość orzeczenia przepadku przedmiotu służącego do popełnienia przestępstwa niezależnie od winy właściciela przedmiotu objętego przepadkiem, pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie.

Względem art. 421 k.p.k. skarżący sformułował zarzut naruszenia prawa do sądu i do dwuinstancyjnego postępowania. Jego zdaniem, przepis ten nie daje możliwości kontroli instancyjnej orzeczenia kształtującego zakres praw osoby, względem której sąd orzekł przepadek własności rzeczy.

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2013 r. pełnomocnik skarżącego został wezwany do uzupełnienia braków formalnych rozpatrywanej skargi konstytucyjnej przez wskazanie ostatecznego – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – orzeczenia organu władzy publicznej, w związku z którym skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną, a nadto wykazanie, że zakwestionowany art. 421 k.p.k. był podstawą tego orzeczenia. Sędzia wezwał również skarżącego do wyjaśnienia, w jaki sposób przepisy stanowiące przedmiot

skargi prowadzą do naruszenia praw podmiotowych wynikających z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1-3 Konstytucji. W piśmie z 20 maja 2013 r. pełnomocnik skarżącego ustosunkował się do zarządzenia sędziego.

Postanowieniem z 23 lipca 2013 r. Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie zbadania zgodności art. 421 k.p.k. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

3. W piśmie z 13 czerwca 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o orzeczenie, że art. 70 ust. 1 u.p.n. w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość orzeczenia przepadku, służącego do popełnienia któregoś z wymienionych w tym przepisie przestępstw, przedmiotu stanowiącego własność osoby trzeciej, której nie można postawić zarzutu naganności własnego postępowania, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto, Prokurator Generalny, wskazując jako podstawę art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Uzasadniając wniosek o częściowe umorzenie postępowania, Prokurator Generalny wskazał, że skargę konstytucyjną wniesiono w związku z wyrokiem skazującym za przestępstwo przemytu narkotyków, które zostało popełnione z użyciem samochodu przerobionego w tym celu, przez zamontowanie w nim specjalnej skrytki. Należy zatem dojść do wniosku, że samochód, którym poruszał się oskarżony, stanowił narzędzie przestępstwa przemytu narkotyków, a nie przedmiot tego przestępstwa. Nie można bowiem utożsamiać przedmiotu przestępstwa i przedmiotu służącego do jego popełnienia. W stanie faktycznym sprawy przedmiotem przestępstwa, za które skazano oskarżonego, były wyłącznie narkotyki. Natomiast samochód, za pomocą którego oskarżony dokonał przemytu narkotyków, był przedmiotem, który służył, a nie był przeznaczony do popełnienia tego przestępstwa. W rezultacie przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną może być jedynie ten fragment art. 70 ust. 1 u.p.n., w którym jest mowa o przepadku, stanowiącego własność osoby trzeciej, przedmiotu służącego do popełnienia któregoś z określonych w tym przepisie przestępstw.

3.2. Prokurator Generalny dostrzegł podobieństwo sprawy o sygn. SK 34/04 (wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 69) do sprawy skarżącego, co – jego zdaniem – rzutuje na wynik obecnego postępowania. Wskazał w tym względzie, że obecny przepis także dopuszcza do przepadku przedmiotów (narzędzi) stanowiących własność osoby trzeciej, które służyły do popełnienia wymienionych w tym przepisie przestępstw, bez ustalenia, czy właściciel tych przedmiotów (narzędzi) miał jakikolwiek związek z popełnionym za ich pomocą przestępstwem i czy w związku z tym można mu postawić zarzut naganności własnego postępowania. Wszak w uzasadnieniu Sądu Okręgowego w Olsztynie stwierdzono, że „niewątpliwie samochód osobowy (...) stanowił własność świadka (...) i, jak się wydaje, został przerobiony bez jego zgody, to jednak w niniejszej sprawie fakt ten pozostaje bez znaczenia”. Tak więc zakładając, że skarżący nie popełnił żadnego czynu zabronionego i wykonywał prawo własności samochodu w zgodzie z obowiązującymi przepisami, obciążenie go odpowiedzialnością i ukaranie za czyn popełniony przez inną osobę, uznać trzeba za kłócące się z elementarnym poczuciem sprawiedliwości. Nie sposób bowiem uznać za sprawiedliwą regulację, której skutkiem jest w istocie automatyczne i nieoparte na jakimkolwiek materiale dowodowym ponoszenie przez podmiot negatywnych konsekwencji przestępstw popełnionych bez jego zgody i wiedzy przez osoby trzecie, a taki jest rzeczywisty skutek zaskarżonej regulacji. Powyższe oznacza, że kwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 2 Konstytucji.

3.3. W ocenie Prokuratora Generalnego, w stosunku do skarżącego nie zostały dokonane nawet podstawowe ustalenia, a w każdym razie brak takowych informacji w wyrokach sądów obu instancji, w zakresie jego winy (tym samym uznać go trzeba za niewinnego), co więcej – w postępowaniu nie dowiedziono nawet, czy skarżący miał jakikolwiek, chociażby nieświadomy, udział w popełnieniu czynu zabronionego. Mimo to orzeczono środek karny w postaci przepadku należącego do niego samochodu osobowego, który stanowił narzędzie popełnienia przestępstwa przez inną osobę. Uznać zatem trzeba, że instytucja przepadku narzędzi przestępstwa, określona w art. 70 ust. 1 u.p.n., jest również sprzeczna z zasadą wyrażoną w art. 42 Konstytucji.

3.4. Prokurator Generalny dostrzegł, że skarżący nie wykazał, w jaki sposób zaskarżony przepis narusza art. 21 ust. 2 Konstytucji. Dlatego też, wobec braku wyjaśnienia przez skarżącego sposobu, w jaki prawa wynikające z art. 21 ust. 2 Konstytucji zostały naruszone przez zaskarżone unormowanie, postępowanie w tym zakresie

podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Konfrontując zarzuty podniesione przez skarżącego wobec art. 70 ust. 1 u.p.n. z treściami normatywnymi odpowiednich wzorców kontroli, Prokurator Generalny podzielił pogląd skarżącego, że orzeczenie przepadku przedmiotu, który służył do popełnienia przestępstwa, prowadzi do wyzucia właściciela z przysługującego mu prawa własności. Jest to zatem idąca najdalej z możliwych ingerencja w prawo własności. Ingerencja ta niewątpliwie narusza istotę tego prawa, a zatem jest sprzeczna z art. 64 ust. 3 Konstytucji, choć zarazem znajduje podstawę w art. 46 ustawy zasadniczej. Tymczasem organy państwa, opierając się na zaskarżonej normie, mogą pozbawić własności podmiot, który swe prawo własności wykonywał zgodnie z porządkiem prawnym i w żaden sposób nie przyczynił się do popełnienia przestępstwa. Dlatego też orzeczenie przepadku narzędzi przestępstwa powinno być poprzedzone rzetelną sądową analizą zachowania właściciela przedmiotu, który służył do popełnienia przestępstwa, czego zaskarżony przepis nie zapewnia. Wskazuje to, że kwestionowane unormowanie godzi w konstytucyjne prawo własności, i to w istotę tego prawa, a więc uznać je trzeba za sprzeczne z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Kwestionowana regulacja – zdaniem Prokuratora Generalnego – jest także niezgodna z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepadek przedmiotu to środek karny o charakterze majątkowym. Orzeczenie przepadku narzędzi służących do popełnienia przestępstwa, które nie stanowią własności sprawcy, tylko własność osoby trzeciej, która przy tym nie przyczyniła się do popełnienia przestępstwa, nie ma skutku prewencyjnego, zatem nie służy realizacji, zakładanego przez ustawodawcę w odniesieniu do każdego środka karnego, celu jego zastosowania. Nie może być inaczej, skoro to nie skarżący popełnił przestępstwo określone w art. 55 ust. 1 i 3 u.p.n. i orzeczenie wobec niego środka karnego nie może spełnić funkcji ani prewencji szczególnej, ani też prewencji ogólnej.

W podsumowaniu stwierdzono, że zaskarżony przepis w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość orzeczenia przepadku przedmiotu służącego do popełnienia któregoś z wymienionych w tym przepisie przestępstw, stanowiącego własność osoby trzeciej, której nie można postawić zarzutu naganności jej własnego postępowania, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.5. Zarzut naruszenia przez zaskarżony przepis art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny uznał za bezzasadny. Wynika on z błędnego przekonania o podobieństwie sytuacji prawnej niebędącego sprawcą właściciela przedmiotu służącego do popełnienia któregoś z przestępstw określonych w art. 70 ust. 1 u.p.n., który miał związek z tym przestępstwem i można mu postawić zarzut naganności postępowania, z sytuacją niebędącego sprawcą właściciela przedmiotu o takich samych cechach, któremu nie można postawić zarzutu naganności postępowania. Celem zaskarżonej regulacji jest pozbawienie właściciela – niezależnie od tego, czy jest nim sprawca, czy też osoba trzecia – przedmiotów, które służyły do popełnienia niektórych przestępstw narkotykowych. Ustawodawca potraktował zatem wszystkich właścicieli przedmiotów o podanych w powołanym przepisie cechach (znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnie relewantnej) jednakowo, nie różnicując ich praw i obowiązków.

4. W piśmie z 16 kwietnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o stwierdzenie, że art. 70 ust. 1 u.p.n. w zakresie, w jakim dopuszcza orzeczenie przepadku przedmiotu służącego do popełnienia przestępstwa, należącego do osoby innej niż sprawca, jeżeli właściciel, zachowując ostrożność wymaganą w danych okolicznościach, nie przewidywał albo nie mógł przewidzieć, że przedmiot może służyć do popełnienia przestępstwa, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 związku z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a nadto jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Analizując kwestie formalne, Marszałek Sejmu podniósł, że skarżący powołał jako wzorzec kontroli art. 21 Konstytucji w całości. Tymczasem skarga konstytucyjna nie zawiera uzasadnienia w zakresie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 21 ust. 2 Konstytucji i tym samym uchybia wymogom formalnym przewidzianym dla tego instrumentu inicjowania kontroli przed TK. Jest to o tyle zrozumiałe, że przepis ten odnosi się wyłącznie do problematyki wyłączenia, która pozostaje bez związku ze stanem faktycznym (i w konsekwencji podjętymi rozstrzygnięciami sądowymi), jaki legł u podstaw skargi konstytucyjnej.

Nie jest również należycie uzasadniony zarzut naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji. Skarżący nie zawarł w skardze konstytucyjnej argumentów dowodzących, że ustawodawca, ustanawiając art. 70 ust. 1 u.p.n., miał na celu dyskryminację określonej klasy podmiotów.

Wobec powyższego Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w zakresie zgodności art. 70 ust. 1 u.p.n. z art. 21 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 2 Konstytucji, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.2. Marszałek Sejmu podkreślił również, że *petitum* skargi konstytucyjnej zawiera wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją zaskarżonego art. 70 ust. 1 u.p.n. „w zakresie w jakim dopuszcza możliwość orzeczenia przypadku przedmiotu przestępstwa oraz przedmiotów i narzędzi, który służyły lub były przeznaczone do jego popełnienia (...)”. Konieczne jest zatem rozstrzygnięcie, czy przedmiot prawa własności, którego pozbawiono skarżącego (samochód), został w sprawie zakończonej orzeczeniem przypadku uznany za przedmiot przestępstwa, czy też – za przedmiot (narzędzie) służący do jego popełnienia lub taki, który był do tego przeznaczony.

Biorąc pod uwagę orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, Marszałek Sejmu wskazał, że w sprawie, jaka legła u podstaw wystąpienia przez skarżącego do Trybunału, zastosowano tę część normy wynikającej z art. 70 ust. 1 u.p.n., która dotyczy przedmiotów (i narzędzi), które służyły do popełnienia przestępstwa, za czym przemawiają również oceny prezentowane w doktrynie prawa. W związku z tym przedmiotem rozpoznania powinna być kwestia konstytucyjności art. 70 ust. 1 u.p.n. w zakresie, w jakim została dopuszczona możliwość orzeczenia przypadku przedmiotu (narzędzia) służącego do popełnienia przestępstwa, nawet jeżeli nie był on własnością sprawcy, niezależnie od winy osoby będącej właścicielem przedmiotu objętego przypadkiem. Natomiast w części dotyczącej pozostałych okoliczności wskazanych w *petitum* skargi konstytucyjnej, Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.3. Dokonując analizy merytorycznej, Marszałek Sejmu podkreślił, że art. 39 pkt 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) wymienia przypadek wśród innych, enumeratywnie wskazanych środków karnych, takich jak np.: pozbawienie praw publicznych (art. 39 pkt 1 k.k.); zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej (art. 39 pkt 2 k.k.); zakaz wstępu na imprezę masową (art. 39 pkt 2c k.k.); obowiązek naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę (art. 39 pkt 5 k.k.). Wyliczenie to uświadamia, że nie można im przypisać jednej, wyłącznej funkcji. W zależności od analizowanego środka karnego, na plan pierwszy może wysuwać się funkcja represyjna, prewencyjna bądź też kompensacyjna.

Przypadek przedmiotów pochodzących bezpośrednio z przestępstwa oraz – co istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy – przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa, ustawodawca uregulował w art. 44 k.k. Z treści tego przepisu wynika, że ustawodawca dopuszcza fakultatywne albo obligatoryjne orzeczenie przypadku przedmiotów, które służyły do popełnienia przestępstwa (§ 2), nawet jeżeli nie stanowią one własności sprawcy (§ 7). Sąd ma również możliwość orzeczenia nawiązki na rzecz Skarbu Państwa, jeżeli orzeczenie przypadku przedmiotu, który służył do popełnienia przestępstwa, byłoby niewspółmierne do wagi popełnionego czynu (§ 3).

Dopuszczalności orzeczenia przypadku przedmiotu należącego do osoby innej niż sprawca, użytego bez jej wiedzy w celu przestępnym, nie wyłączają ponadto ogólne regulacje dotyczące stosowania środków karnych. Chodzi w tym wypadku w szczególności o art. 44 § 3 k.k., pozwalający na orzeczenie nawiązki na rzecz Skarbu Państwa zamiast przypadku, jeżeli ten ostatni byłby niewspółmierny do wagi popełnionego czynu. Przepis ten mógłby znaleźć zastosowanie w sprawie poprzedzającej wystąpienie ze skargą konstytucyjną, na mocy art. 116 k.k. („Przepisy części ogólnej tego kodeksu stosuje się do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, chyba że ustawy te wyraźnie wyłączają ich zastosowanie”).

Legalności orzeczenia przypadku w stanie faktycznym, jaki legł u podstaw rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, nie przeczy treść art. 56 k.k., nakazującego odpowiednie stosowanie dyrektyw wymiaru kary przy orzekaniu środków karnych. Z punktu widzenia niniejszego postępowania, szczególnego namysłu sądu wymagałoby zatem uwzględnienie celów zapobiegawczych i wychowawczych, które powinno pociągnąć za sobą ukaranie sprawcy oraz – w mniejszym stopniu – wzgląd na potrzebę kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa.

Reasumując, pomimo że w systemie prawa karnego zawarto instrumenty oraz odpowiednie dyrektywy ich stosowania (pozwalające na dekodowanie preferencji kryminalnopolitycznych ustawodawcy), sądy orzekające o przypadku pojazdu skarżącego działały w granicach wyznaczonych przez normy prawa karnego. Powyższe pociąga zatem za sobą konieczność konstytucyjnej oceny głębokości ingerencji w prawa skarżącego, jaką dopuszcza art. 70 ust. 1 u.p.n.

4.4. Dokonując analizy ustaleń zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 czerwca 2005 r. (sygn. SK 34/04), Marszałek Sejmu stwierdził, że przedstawione w jego treści zapatrywania sądu konstytucyjnego korespondują z zarzutami skargi konstytucyjnej. Zaskarżony przepis nie przewiduje wprawdzie obowiązku orzeczenia przypadku określonych przedmiotów, stanowiących własność skarżącego, pomimo braku jego związku ze sprawą, w której zapada wyrok skazujący, to jednak dopuszcza taką możliwość. W systemie prawa brak bowiem normy nakazującej badanie związku właściciela rzeczy objętej przypadkiem z popełnionym przestępstwem. W konsekwencji nawet ustalenie, że takiego związku nie ma, a właściciel rzeczy nie miał wpływu na sposób użycia przedmiotu stanowiącego jego własność i nie miał o tym wiedzy, pozwala na wyrzucie go z własności przez orzeczenie przypadku.

Trzeba podkreślić, że Trybunał, oceniając w sprawie o sygn. SK 34/04 normę dotyczącą obligatoryjnego przypadku, jasno wskazał, że sąd powinien mieć nie tylko prawo, ale i obowiązek badania zaangażowania właściciela przedmiotu podlegającego przypadkowi w proceder podlegający karnoprawnemu wartościowaniu. Jednocześnie uprawniony wydaje się wniosek, że przeprowadzenie przez organ orzekający takiej analizy powinno służyć wyeliminowaniu sytuacji, w której dochodzi do „karania podmiotu, któremu nie udowodniono jakiegokolwiek udziału w przestępstwie”.

4.5. Powołując się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 34/04, Marszałek Sejmu uznał, że zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepis ten dopuszcza bowiem zastosowanie środka karnego, a zatem określonej dolegliwości o prawno-karnej proveniencji, wobec osoby, która w żaden sposób nie uchybiła obowiązkowi przestrzegania porządku i prawidłowego wykonywania prawa własności. W niniejszym postępowaniu dochodzi do pozbawienia prawa własności, w sytuacji gdy jego podmiot sprawował władztwo nad rzeczą w sposób zgodny z prawem i nie można postawić mu zarzutu nagannego postępowania. To zaś powinno gwarantować powstrzymanie się od ingerencji ze strony władz publicznych.

4.6. Podobny pogląd Marszałek Sejmu wyraził, jeżeli chodzi o naruszenie art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, nie daje się bowiem – jego zdaniem – uzasadnić orzeczenia przypadku (a zatem zastosowania środka penalnego), które bezpośrednio godzi w dobra osoby, której nie wykazano jakiegokolwiek związku z czynem zabronionym. Skoro zatem sąd orzekający o przypadku nie wykazał podstaw do przypisania skarżącemu szeroko ujmowanej odpowiedzialności karnej (art. 42 ust. 1 Konstytucji), nie powinien on ponosić dolegliwości związanych z ukaraniem osoby winnej popełnienia przestępstwa.

W tym kontekście trafny wydaje się Sejmowi również zarzut skarżącego, że kwestionowana regulacja uchybia standardowi poprawnej legislacji, który – jako funkcjonalnie powiązany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa – wymaga, aby sformułowanie przepisu dopuszczało jego stosowanie tylko w takich sytuacjach, w których powinno dochodzić do ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (zob. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00). Także w doktrynie prawa wskazuje się na sprzeczność z zasadą proporcjonalności rozwiązania prawnego pozwalającego na orzeczenie przypadku przedmiotu służącego do popełnienia przestępstwa, który nie jest własnością sprawcy, bez uwzględnienia ewentualnej naganności zachowania się właściciela w rozporządzaniu nim. Jak zauważa J. Raglewski, w kontekście wyroku Trybunału w sprawie o sygn. SK 34/04, sprzeczność, m.in. z zasadą proporcjonalności, przepisów pozwalających na orzeczenie przypadku przedmiotów niebędących własnością sprawcy, pozbawionych jakichkolwiek przesłanek merytorycznych, „jawi się wręcz jako oczywista” (zob. J. Raglewski, *Znaczenie zasady proporcjonalności w wyznaczaniu modelu normatywnego prawnokarnej regulacji przypadku*, [w:] *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, red. T. Dukiet-Nagórska, Warszawa 2010, s. 391).

Nie można również tracić z pola widzenia tego, o jaki przedmiot prawa własności chodzi w niniejszym postępowaniu. Należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z art. 44 § 6 k.k., „W razie skazania za przestępstwo polegające na naruszeniu zakazu wytwarzania, posiadania, obrotu, przesyłania, przenoszenia lub przewozu określonych przedmiotów, sąd może orzec, a w wypadkach przewidzianych w ustawie orzeka, ich przepadek”. Można zatem wyobrazić sobie sytuację, w której dochodzi na przykład do skazania za czyn zabroniony opisany w art. 54 ust. 1 u.p.n. („Kto wyrabia, posiada, przechowuje, zbywa lub nabywa przyrządy, jeżeli z okoliczności wynika, że służą one lub są przeznaczone do niedozwolonego wytwarzania, przetwarzania lub przerobu środków odurzających lub substancji psychotropowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”) oraz – przy wskazaniu odpowiedniej podstawy prawnej – do orzeczenia przypadku przedmiotów tego rodzaju, pomimo że należą do osoby trzeciej. W takim wypadku ocena proporcjonalności odjęcia prawa własności musiałaby uwzględniać to, że przywrócenie posiadania przedmiotu właścicielowi prowadziłoby

do powtórnego naruszenia normy prawnej i skutkowało koniecznością prowadzenia nowego postępowania karnego. Tym samym to, że w niniejszym postępowaniu chodzi o przepisy dotyczące przedmiotu służącego do popełnienia przestępstwa, nakazuje powiązanie orzeczenia przepadku z postawą właściciela (por. uwagę J. Raglewskiego, który odnotowuje, że przepadek przedmiotów niestanowiących własności sprawcy leży w interesie publicznym „w wypadku stwierdzenia niebezpieczeństwa związanego z samym przedmiotem, bez względu na osobę, w której posiadaniu przedmiot ten by się znajdował [przy istniejącym zakazie posiadania określonych przedmiotów bez stosownego zezwolenia]”; J. Raglewski, *Przepadek przedmiotów w nowym Kodeksie karnym*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1997, nr 2, s. 91).

4.7. Zdaniem Marszałka Sejmu, niekonstytucyjności omawianej regulacji nie sanuje przy tym możliwość cywilnoprawnego dochodzenia swoich praw przez właściciela rzeczy (zgodnie z art. 421 k.p.k., osobie niebędącej oskarżonym, która zgłasza roszczenie do mienia objętego przepadkiem przedmiotów, przysługuje prawo dochodzenia swych roszczeń tylko w drodze postępowania cywilnego). Orzeczenie przepadku kreuje bowiem roszczenie właściciela wobec sprawcy o naprawienie szkody z tytułu czynu niedozwolonego (J. Raglewski, [w:] G. Bogdan, Z. Cwiąkański, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1-116 k.k.*, Tom I, Kraków 2004, s. 685; wraz z przywołanym tam S. Śliwińskim, *Polskie prawo karne materialne – część ogólna*, Warszawa 1946, s. 462). Trzeba mieć jednak na uwadze, że realizacja powyższego uprawnienia wymaga zaangażowania własnego czasu i środków przez właściciela, a szanse zaspokojenia roszczeń wydają się w wielu wypadkach wątpliwe. Jeżeli przedmiotem przepadku jest – jak w niniejszym postępowaniu – samochód osobowy, którego wartość majątkowa może być znaczna, naprawienie szkody wynikłej z odjęcia prawa własności może przekraczać możliwości osoby, wobec której będzie kierowane takie roszczenie. Osobą tą będzie bowiem skazany, który może nie mieć możliwości pełnego naprawienia wynikłej z orzeczenia przepadku szkody. Nietrudno wyobrazić sobie przecież sytuację, w której nie ma on wystarczających środków materialnych, między innymi dlatego, że jego możliwości zarobkowania zostały zniweczone lub istotnie ograniczone w związku z odbywaniem kary pozbawienia wolności.

4.8. W ocenie Marszałka Sejmu, podniesiony przez skarżącego zarzut niezgodności art. 70 ust. 1 u.p.n. z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji jest nietrafny.

Niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji ma w tym przypadku być uzasadniona zbyt szerokim zakresem zastosowania kwestionowanego przepisu. Artykuł 70 ust. 1 u.p.n. pozwala bowiem na pozbawienie własności osoby, która czerpie zyski z przestępczej działalności osób trzecich, jak i osoby, która nie miała świadomości, w jaki sposób zostanie użyty przedmiot jej własności. Trzeba zatem ponownie przypomnieć, że konstytucyjny standard równej ochrony własności nie wymaga poszukiwania cechy relewantnej porównywanych podmiotów. „Jest nią bycie: właścicielem, spadkodawcą, spadkobiercą albo podmiotem uprawnionym z tytułu innego prawa majątkowego (np. prawa rzeczowego, majątkowego prawa na dobrach niematerialnych, majątkowego prawa rodzinnego). Nie jest zatem konieczne dobieranie podmiotów i ustalanie *a casu ad casum* cechy relewantnej na podstawie analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma. Punkt wyjścia wyznacza bowiem odpowiedź na pytanie, czy podmiotom porównywanym przysługuje prawo własności, prawo dziedziczenia albo inne prawo majątkowe tej samej kategorii” (wyrok TK z 25 września 2014 r., sygn. SK 4/12).

Analizując zaskarżony przepis ze wskazanego wyżej punktu widzenia, zdaniem Sejmu, należy dojść do wniosku, że art. 70 ust. 1 u.p.n. nie różnicuje uprawnień właścicieli przedmiotów podlegających przepadkowi. Ustawodawca położył w tym wypadku akcent na substrat materialny prawa własności, bez względu na właściwości podmiotu, któremu to prawo przysługuje. Innymi słowy, zaskarżony przepis znajduje jednakowe zastosowanie do wszystkich właścicieli, których przedmiot posłużył do popełnienia przestępstwa. W ocenie Marszałka Sejmu, nie można zatem zasadnie twierdzić, że poddany kontroli przepis wprowadza w tym zakresie niekonstytucyjne różnicowanie stopnia ochrony własności.

4.9. Powyższe rozważania, w ocenie Marszałka Sejmu, upoważniają do końcowej modyfikacji zakresu zaskarżenia wskazanego w skardze konstytucyjnej. Należy zatem przypomnieć, że skarżący wnosi o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 70 ust. 1 u.p.n. w zakresie, w jakim dopuszcza on przepadek „niezależnie od winy osoby będącej właścicielem przedmiotu objętego przepadkiem”.

Ze względu na posłużenie się przez skarżącego ogólnym pojęciem „winy”, na gruncie prawa karnego mającym zastane znaczenie, które dodatkowo w art. 42 ust. 3 Konstytucji zostało powiązane z prawomocnym wyrokiem sądu potwierdzającym zawinienie podmiotu, konieczne jest zmodyfikowanie zakresu zaskarżenia. Żądaniu skarżącego – w ocenie Marszałka Sejmu – uczyni zadość stwierdzenie niekonstytucyjności art. 70 ust. 1 u.p.n.

w zakresie, w jakim dopuszcza orzeczenie przepadku przedmiotu (narzędzia) służącego do popełnienia przestępstwa należącego do osoby innej niż sprawca, jeżeli właściciel, zachowując ostrożność wymaganą w danych okolicznościach, nie przewidywał i nie mógł przewidzieć, że należący do niego przedmiot może posłużyć do popełnienia przestępstwa.

II

Na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), Trybunał Konstytucyjny, po zapoznaniu się z pisemnymi stanowiskami uczestników postępowania oraz pozostałymi dowodami zgromadzonymi w sprawie w postaci akt sprawy karnej, stwierdziwszy, że stanowią one wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia, postanowił rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Zakwestionowany w niniejszej sprawie art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485, ze zm.; dalej: u.p.n.) ma następujące brzmienie:

„W razie skazania za przestępstwa określone w art. 53-61, 63 i 64 można orzec przepadek przedmiotu przestępstwa oraz przedmiotów i narzędzi, które służyły lub były przeznaczone do jego popełnienia, nawet jeżeli nie były własnością sprawcy”.

2. Zakres dopuszczalnej kontroli konstytucyjności w sprawie.

2.1. Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji ustanawia prawo do wniesienia skargi w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach lub wolnościach skarżącego. To znaczy, że skuteczne wniesienie skargi konstytucyjnej uzależnione jest m.in. od wykazania przez skarżącego, że powołany w skardze przedmiot kontroli był podstawą wydania wobec niego ostatecznego orzeczenia, które narusza jego konstytucyjnie zagwarantowane prawa i wolności. Zależność ta musi mieć charakter bezpośredni w tym rozumieniu, że wyłącznie ten przepis lub nawet wyłącznie ta jego część, która była podstawą określenia sytuacji prawnej skarżącego, może następnie być kwestionowana w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej.

Badając dopuszczalność skarg konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że na gruncie art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko unormowanie wykazujące złożoną (dwojaką) kwalifikację. Po pierwsze – powinno być ono podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, z wydaniem którego skarżący wiąże zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych praw lub wolności. Po drugie – to w treści unormowania kwestionowanego w skardze konstytucyjnej powinna tkwić bezpośrednia przyczyna niedozwolonej ingerencji organów stosujących prawo w sferę konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych skarżącego (por. postanowienia TK z: 18 lipca 2007 r., sygn. Ts 153/06, OTK ZU nr 6/B/2007, poz. 273 oraz 22 października 2007 r., sygn. Ts 291/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 241).

Z kolei w postanowieniu z 23 listopada 2009 r., sygn. Ts 91/09 (OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 354), Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że przedmiotem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej może być tylko taki przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego orzeczono ostatecznie o przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolnościach i prawach. Doprecyzowując tę przesłankę, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że może to być tylko przepis, który w taki sposób zdeterminował treść opartego na jego podstawie rozstrzygnięcia, że doprowadziło ono do naruszenia wskazanych w skardze praw lub wolności. Uznanie zaskarżonego przepisu za niekonstytucyjny – wskutek orzeczenia Trybunału – ma bowiem prowadzić do jego wyeliminowania z systemu prawa, a przez ponowne rozpoznanie przez odpowiednie organy sprawy, w związku z którą wniesiono skargę, do usunięcia istniejącego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności (por. postanowienia TK z: 28 września 2010 r., sygn. Ts 154/09, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 365 oraz 16 listopada 2010 r., sygn. Ts 150/08, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 417).

W postanowieniu z 27 września 2010 r., w sprawie o sygn. Ts 85/08 (OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 415), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w świetle przesłanek skargi konstytucyjnej, określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie budzi wątpliwości to, że kontroli sprawowanej przez Trybunał w trybie skargi konstytucyjnej może podlegać

tylko ta norma, której zastosowanie spowodowało skutek oceniany przez skarżącego w kategoriach naruszenia jego praw lub wolności (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r.) (por. postanowienie TK z 9 listopada 2010 r., sygn. akt Ts 64/08, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 413).

Trybunał Konstytucyjny może na każdym etapie rozpoznania sprawy badać, czy nie zaistniała któraś z ujemnych przesłanek skutkujących umorzeniem postępowania (por. postanowienia TK z 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66 i z 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139). Możliwe jest zatem badanie skargi konstytucyjnej pod kątem spełnienia przesłanek dopuszczalności postępowania także po zakończeniu, określonej w art. 49 w związku z art. 36 ustawy o TK z 1997 r., procedury wstępnej kontroli skargi i umorzenie postępowania w razie stwierdzenia braków w tym zakresie.

Skarga konstytucyjna rozpatrywana w niniejszym postępowaniu czyni przedmiotem kontroli art. 70 ust. 1 u.p.n. w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza możliwość orzeczenia przepadku przedmiotu przestępstwa oraz przedmiotów i narzędzi, które służyły lub były przeznaczone do jego popełnienia, nawet jeżeli nie były one własnością sprawcy, niezależnie od „winy” osoby będącej właścicielem przedmiotu objętego przepadkiem.

Kwestionowany przez skarżącego przepis przyznaje sądowi prawo orzeczenia przepadku dwóch kategorii przedmiotów, tj.: 1) przedmiotu przestępstwa oraz 2) przedmiotów i narzędzi, które służyły lub były przeznaczone do jego popełnienia.

Prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w Olsztynie z 9 maja 2012 r. (sygn. akt II K 169/11) oskarżony został uznany za winnego popełnienia przestępstwa określonego w art. 55 ust. 1 i 3 u.p.n., polegającego na wewnątrzspółnotowym przemieszczeniu znacznej ilości środków odurzających lub substancji psychotropowych. W związku ze skazaniem tego oskarżonego, Sąd Okręgowy w Olsztynie orzekł przepadek samochodu osobowego marki Audi A6 2,5 TDI, należącego do skarżącego.

Samochód, który uległ przepadkowi w sprawie karnej, w związku z którą wniesiono skargę konstytucyjną, nie należy do kategorii przedmiotu przestępstwa w rozumieniu art. 70 ust. 1 u.p.n. Nie stanowił on bowiem przedmiotu czynności wykonawczej czynu zabronionego, którego znamiona zostały określone w art. 55 ust. 1 i 3 u.p.n. Pojazd ten został specjalnie przystosowany przez sprawcę do przemytu środków odurzających, przez zamontowanie w nim skrytki, w której otwór ukryty był pod przerobionymi elementami bagażnika. Następnie był wykorzystywany przez sprawcę do realizacji znamion przestępstwa określonego w art. 55 ust. 1 i 3 u.p.n., jako odpowiednio dostosowany do tego przedmiot, i w związku z takim jego charakterem Sąd Okręgowy w Olsztynie orzekł o jego przepadku.

W związku z tym Trybunał stwierdził, że zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie powinien obejmować tylko tę część art. 70 ust. 1 u.p.n., która przewiduje możliwość orzeczenia przepadku przedmiotu, który służył do popełnienia przestępstwa i tylko w tym zakresie możliwe jest wydanie orzeczenia co do istoty sprawy. Wyłącznie bowiem zastosowanie tej normy spowodowało skutek oceniany przez skarżącego w kategoriach naruszenia jego prawa własności. W rezultacie postępowanie przed Trybunałem zostało umorzone w odniesieniu do tej części zaskarżonego przepisu, która przewiduje możliwość przepadku „przedmiotu przestępstwa”.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę, że w świetle kwestionowanej regulacji art. 70 ust. 1 u.s.p., samochód przerobiony na potrzeby przewozu narkotyków nie może być uznany za „narzędzie” służące do popełnienia tego przestępstwa, a jedynie za „przedmiot”, który do tego celu służył, gdyż został odpowiednio do takich czynności dostosowany. W związku z tym konieczne było umorzenie postępowania również w odniesieniu do tej części kwestionowanego przepisu, która przewiduje przepadek „narzędzia”, gdyż ta część regulacji nie była podstawą wydania ostatecznego rozstrzygnięcia wobec skarżącego.

Zaskarżony przepis, przewidując możliwość orzeczenia przepadku „przedmiotów” i „narzędzi”, wprowadza kolejne ich rozróżnienie na te, które już „służyły” do relacji znamion ustawy karnej, jak również na te, które tylko „były przeznaczone do jego popełnienia”. W stanie faktycznym, jaki legł u podstaw skargi konstytucyjnej, samochód osobowy, dostosowany do przestępczego przewozu narkotyków, został do tego celu wykorzystany, a to znaczy, że „służył” sprawcy tego czynu. Znamiona przestępstwa zostały bowiem zrealizowane, a przestępstwo dokonane, w odróżnieniu od sytuacji, kiedy przedmiot miałby „być do jego popełnienia” przeznaczony, ale z jakiegoś powodu do tego celu niewykorzystany. W konsekwencji postępowanie przed Trybunałem należało umorzyć również w odniesieniu do tej części przepisu, który przewiduje możliwość orzeczenia przepadku przedmiotu, który „był przeznaczony” do popełnienia przestępstwa.

2.2. Skarżący, jako jeden ze wzorców kontroli, powołał w całości art. 21 Konstytucji. Przepis ten zawiera dwa ustępy. Zgodnie z ustępem pierwszym, „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Według zaś ustępu drugiego, „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Z uwagi na konstrukcję uzasadnienia skargi konstytucyjnej istnieje konieczność rozłącznej analizy dopuszczalności jej rozpoznania w kontekście obu ustępów omawianego przepisu.

Jako wzorzec kontroli został przywołany art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, stanowiący, że Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia. Zwraca uwagę okoliczność, że przepis ten ma charakter ogólnej zasady konstytucyjnej. Należy podkreślić, że wyrażona w nim norma – chociażby w kontekście wartości wyrażonych w preambule – należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej. W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym, jak i faktyczne czynności organów państwa. Ogólny charakter omawianej regulacji wynika również z faktu zamieszczenia tego przepisu w rozdziale pierwszym Konstytucji. W rezultacie nie może być on samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 1 Konstytucji, wzorcami kontroli w tego rodzaju postępowaniu mogą być przepisy ustawy zasadniczej wyrażające prawa i wolności, które doznały uszczerbku w sprawie konkretnego skarżącego. W tym przypadku przepisem wyrażającym prawo podmiotowe jest art. 64 ust. 1 Konstytucji, który został zresztą przez skarżącego powołany, a nie omawiany art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, w odniesieniu do którego postępowanie należało umorzyć.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 1997 r., to na skarżącym spoczywa obowiązek nie tylko wskazania, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone przez zaskarżony przepis, ale również uzasadnienia postawionych zarzutów. Tymczasem z analizy skargi konstytucyjnej wynika, że nie zawiera ona żadnego uzasadnienia odnoszącego się do niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Okoliczność ta jest równoznaczna z uchybieniem wymogom formalnym, jakie ustawa o TK z 1997 r. przewiduje dla skargi konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny, którego działanie determinowane jest zasadą skargowości, nie może brać pod rozwagę tych wzorców kontroli, które nie zostały przez skarżącego wyraźnie podniesione, jak również tych, co do których w skardze nie ma należytego uzasadnienia. Zakres kontroli konstytucyjności musi zawsze odpowiadać wyraźnie oznaczonemu i należycie uzasadnionemu żądaniu podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem, czego w odniesieniu do art. 21 ust. 2 Konstytucji stwierdzić nie sposób.

2.3. W *petitum* skargi konstytucyjnej został wskazany jako kolejny wzorzec kontroli cały art. 32 Konstytucji. Również to postanowienie Konstytucji składa się z dwóch ustępów. Wymogu należytego uzasadnienia nie spełnia przy tym zarzut naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. Skarżący nie zawarł w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej argumentów, które wykazywałyby, że ustawodawca ukształtował art. 70 ust. 1 u.p.n. w sposób uchybiający zakazowi dyskryminacji oraz w odniesieniu do których sfer miałyby to nastąpić. Nie wykonał zatem obowiązku wynikającego z przywoływanego już art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 1997 r., wobec czego postępowanie zostało umorzone.

W rezultacie dalszej analizie mógł zostać poddany jedynie ust. 1 art. 32 Konstytucji, który został powołany w związku z art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej. Zdaniem skarżącego, przepis stanowiący przedmiot kontroli „narusza prawo do równego traktowania wyrażone w art. 32 Konstytucji w związku z prawem własności wyrażonym w art. 64 ust. 2 Konstytucji”. Naruszenia tego upatruje on w możliwości orzekania przypadku przedmiotu w oparciu o dyskrejonalną decyzję sądu, który może legalnie pozbawić własności zarówno jednostkę, która świadomie czerpie zyski z przestępczej działalności osób trzecich i w tym celu udostępnia im należące do siebie przedmioty, jak również osobę, która nie miała świadomości celu, w jakim osoba trzecia posługiwała się należącym do niej przedmiotem.

Odnosząc się to twierdzeń skarżącego, Trybunał pragnie podkreślić błędne zakwalifikowanie przez autora skargi konstytucyjnej art. 64 ust. 2 Konstytucji jako przepisu będącego źródłem prawa podmiotowego – prawa własności. Przywołana regulacja stanowiąca, że „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej ochronie prawnej”, przewiduje jedynie nakaz równego traktowania wszystkich podmiotów w sferze przysługującego im prawa własności. Natomiast samo podmiotowe prawo własności zostało wyrażone w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Ze względu na to, że art. 64 ust. 2 Konstytucji nie ustanawia prawa podmiotowego, którego ochrony można domagać się w drodze skargi konstytucyjnej, należało stwierdzić jej niedopuszczalność w tym zakresie, co skutkuje umorzeniem postępowania w odniesieniu do tego wzorca kontroli.

Wobec wyżej przywołanej decyzji rację bytu traci również uwzględnianie, jako wzorca kontroli art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wskazuje, że zasada równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) jest szczególną postacią ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ten ostatni, jako że również nie wyraża prawa lub wolności, które mogłyby być egzekwowane w drodze skargi konstytucyjnej, powoduje konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie.

2.4. Mając na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., umorzył postępowanie w zakresie, w jakim

zaskarżony przepis przewiduje możliwość przepadku „przedmiotu przestępstwa” oraz „narzędzi” przestępstwa, które „były przeznaczone do jego popełnienia”, jak również w odniesieniu do wzorców kontroli w postaci całego art. 21, art. 32 ust. 2 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Niniejsza sprawa została rozpoznana w nowym stanie prawnym ukształtowanym po wejściu w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Niemniej jednak, zgodnie z art. 134 pkt 3 przywołanej ustawy, „w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem: jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe”. W konsekwencji w tej części uzasadnienia, która odnosi się do podstawy prawnej umorzenia postępowania, powołane są właściwe przepisy dotychczas obowiązującej ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Wobec powyższego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dalszym rozważaniom zostaną poddane, z uwzględnieniem postanowienia dotyczącego umorzenia postępowania, wzorce kontroli w następującej konfiguracji: 1) art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji oraz 2) art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Środek karny przepadku przedmiotu służącego do popełnienia przestępstwa określonego w art. 70 ust. 1 u.p.n. w systemie prawa karnego.

Instytucja przepadku przedmiotu, przewidziana przez zaskarżony przepis, jest jednym z instrumentów prawnych mających na celu przeciwdziałanie zjawisku narkomanii oraz jego skutkom. Zróżnicowane konsekwencje jej zastosowania nie pozwalają jednak na wyraźne określenie jej charakteru, a przez to na jednoznaczne wskazanie roli, jaką pełni w systemie prawnym. Podobnie jak w odniesieniu do innych środków karnych, możliwe jest podkreślenie znaczenia jego funkcji prewencyjnej, „przez uświadomienie nieopłacalności wkraczania na drogę przestępstwa w związku z odebraniem uzyskanych z niej «owoców» oraz utrudnienie czy wręcz uniemożliwienie kontynuowania działalności przestępczej przez pozbawienie sprawcy «narzędzi»” (K. Łucarz, A. Muszyńska, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Warszawa 2008, [komentarz do art. 70], wersja elektroniczna).

Niemniej istotna jest funkcja represyjna omawianego środka, która „wiąże się z wymierną dolegliwością o charakterze ekonomicznym dla sprawcy przestępstwa bądź innych osób” (J. Raglewski, komentarz do art. 44 [w:] A. Zoll, *Kodeks karny. Komentarz*, Kraków 2004, wersja elektroniczna). Na penalny charakter omawianej instytucji wskazuje jej umiejscowienie w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii – w rozdziale VII, zatytułowanym „Przepisy karne”. Rozdział ten typizuje szereg wykroczeń i przestępstw związanych ze ściganiem przestępstw związanych z narkomanią (art. 53-68 u.p.n.), a nadto ustanawia – zamiast lub obok orzekanej kary kryminalnej – możliwość zobowiązania oskarżonego do poddania się określonego rodzaju terapiom leczniczym, odwykowym lub rehabilitacyjnym, które mają zagwarantować porzucenie nałogu, a tym samym przeciwdziałać dalszemu popełnianiu przestępstw (art. 62a, art. 70a-72, art. 73a u.p.n.).

Przewidziany w art. 70 ust. 1 u.p.n. przepadek rzeczy, który orzeka się w związku z popełnieniem niektórych przestępstw związanych z nielegalnym wytwarzaniem lub obrotem narkotykami, ma swój odpowiednik w regulacji stosowanej w związku z ukaraniem za popełnienie wykroczenia o podobnym charakterze (art. 69 ust. 2 u.p.n.). Ustawa przewiduje również trzeci rodzaj przepadku, który jest obligatoryjnie orzekany w związku ze skazaniem za przestępstwo posiadania środka odurzającego lub substancji psychotropowej (art. 62 u.p.n.) oraz w razie umorzenia lub warunkowego umorzenia postępowania karnego, nawet jeżeli te substancje lub środki nie były własnością sprawcy (art. 70 ust. 2 u.p.n.). Sąd nie może jednak zastosować tego rodzaju przepadku, jeżeli sprawca uzyskał je w drodze przestępstwa lub wykroczenia albo wszedł w ich posiadanie w sposób rażąco naruszający obowiązki pracownicze albo warunki umowy łączącej go z właścicielem tych środków odurzających lub substancji psychotropowych (art. 70 ust. 3 u.p.n.).

Do stosowania środka karnego w postaci przepadku, o którym mowa w art. 70 ust. 1 u.p.n., znajdują zastosowanie przepisy części ogólnej ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm., dalej: k.k.), co wynika z dyspozycji art. 116 k.k. Taką możliwość potwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 21 lutego 2002 r., sygn. akt III KKN 281/99 (OSNKW 2002, z. 5-6, poz. 40).

Kwestionowany w niniejszym postępowaniu przepis przewiduje możliwość orzeczenia przepadku w odniesieniu do dwóch kategorii przedmiotów:

- a) przedmiotu przestępstwa (*producta sceleris*),
- b) przedmiotów i narzędzi, które służyły lub były przeznaczone do jego popełnienia (*instrumenta sceleris*).

Pojęcie „przedmiotu przestępstwa” odnosi się do kategorii przedmiotów pochodzących bezpośrednio z przestępstwa, czyli takich, które uzyskane zostały w wyniku realizacji znamion określonego przestępstwa. Orzeczenie tej postaci przepadku musi być zawsze poprzedzone ustaleniem bezpośredniego związku pomiędzy określonym przedmiotem, który ma nim być objęty, a popełnionym przestępstwem rozpoznawanym w danej sprawie (zob.

wyrok SN z 31 marca 2005 r., sygn. akt IV KK 75/05, Lex 148222). Stosowanie tego przepisu możliwe jest jedynie w związku ze skazaniem za popełnienie któregoś z przestępstw enumeratywnie w nim wskazanych. Należy zatem uznać, że przypadkiem mogą być objęte przedmioty ściśle w ustawie oznaczone, będące przedmiotem czynności wykonawczej któregoś z wyszczególnionych w omawianym przepisie przestępstw.

Do kategorii „przedmiotów i narzędzi”, które „służyły lub były przeznaczone” do popełnienia przestępstwa należy natomiast zaliczyć „przedmioty specjalnie wytworzone bądź przystosowane do popełnienia przestępstwa, jak i przedmioty służące zazwyczaj celom zgodnym z prawem, które jednak zostały wykorzystane w działalności przestępczej (...). Przypadkowi podlegać mogą zarówno ruchomości, jak i nieruchomości” (J. Raglewski, *ibidem*).

Zakwestionowany przepis dokonuje podziału *instrumenta sceleris* na dwie kategorie przedmiotów, tj. tych, które „służyły” oraz te, które „były przeznaczone do popełnienia przestępstwa”. „Są to narzędzia przestępstwa w znaczeniu ścisłym, tj. przedmioty wytworzone specjalnie do popełnienia przestępstwa (np. urządzenia do nielegalnego wytwarzania narkotyków) oraz narzędzia przestępstwa w znaczeniu szerszym, w postaci przedmiotów służących celom nieprzestępczym, które zostały wykorzystane do popełnienia przestępstwa (np. nóż)” (A. Marek, *Komentarz do kodeksu karnego. Część ogólna*, Warszawa 1999, s. 134).

W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, „przedmiotem służącym do popełnienia przestępstwa (...) jest każda rzecz, niekoniecznie wytworzona w celu przestępczym, której użycie umożliwia lub co najmniej ułatwia sprawcy realizację zamierzonego czynu przestępczego albo jego poszczególnych stadiów” (wyrok SN z 11 czerwca 1984 r., sygn. akt RNw 4/84, OSNKW 1984, z. 11-12, poz. 113). W literaturze przedmiotu prezentuje się pogląd, że określony przedmiot służy do realizacji znamion przestępstwa, „jeżeli z jego fizykalno-motorycznych funkcji wynika, że bez jego zastosowania zrealizowanie w określonych warunkach znamion przestępstwa, przy uwzględnieniu praw przeciętnej przyczynowości przyrodniczej oraz praktyki społecznej, byłoby bądź niemożliwe, bądź też w tak zasadniczy sposób utrudnione, że praktyczna możliwość ich realizacji byłaby mało prawdopodobna” (M. Filar, *W związku z glosą Marii Szewczyk*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 1, s. 106).

Drugą grupę narzędzi, którą obejmuje przepadek, stanowią przedmioty „przeznaczone do popełnienia przestępstwa”. „Chodzi tu o przedmioty, których sprawca nie wykorzystał do popełnienia przestępstwa, choć zostały do tego przez niego uprzednio przeznaczone, trzymane były zatem niejako «w rezerwie»” (A. Wąsek, *Narzędzia przestępstwa*, [w:] AUMCS 1968, vol. XV, s. 276). Omawiany przepadek obejmuje również „przedmioty, które dopiero mają być wykorzystane do działalności przestępczej w sytuacji, gdyby nie udało się popełnić zamierzonego przestępstwa przy pomocy innych «narzędzi». Sprawca zakłada zatem ich wykorzystanie przy alternatywnym sposobie działania, który może w ogóle nie być zrealizowany. (...) Który z tych przedmiotów użyje do popełnienia przestępstwa, będzie uzależnione od okoliczności. Jeżeli posłuży się tylko jednym z nich, wówczas drugi zakwalifikować można jako przedmiot przeznaczony do popełnienia zabójstwa” (J. Raglewski, *ibidem*).

Zgodnie z art. 44 § 1 k.k., obligatoryjny charakter ma orzeczenie przepadku przedmiotów pochodzących bezpośrednio z przestępstwa. W odniesieniu natomiast do przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa, rozstrzygnięcie o przepadku jest fakultatywne, chyba że ustawa ustanowi inaczej (art. 44 § 2 k.k.). W szczególnych okolicznościach, jeżeli orzeczenie tego drugiego rodzaju przepadku byłoby niewspółmierne do wagi popełnionego czynu, sąd zamiast przepadku może orzec nawiązkę na rzecz Skarbu Państwa (art. 44 § 3 k.k.). Możliwość taka została potwierdzona w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który wskazał, że „dopuszczalne jest stosowanie art. 44 § 3 k.k. przy rozstrzygnięciu na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (...) kwestii przepadku przedmiotów i narzędzi, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa” (postanowienie SN z 21 lutego 2002 r., sygn. akt III KKN 281/99). Zgodnie natomiast z art. 70 ust. 1 u.p.n., orzeczenie środka karnego przepadku któregoś z przedmiotów lub narzędzi wymienionych w tym przepisie, zarówno *producta sceleris*, jak i *instrumenta sceleris*, jest fakultatywne, powinno być zatem efektem oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w ramach sędziowskiej swobody oceny dowodów.

Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotne znaczenie ma ta część zakwestionowanego przepisu, która przewiduje możliwość orzeczenia przepadku przedmiotów, które stanowiły własność osób trzecich. W tym względzie należy podkreślić, że zgodnie z ogólnymi regułami ustanowionymi w przepisach k.k., przypadkowi podlegają zasadniczo przedmioty będące własnością sprawcy, a sąd nie może zastosować tego środka karnego wobec przedmiotów, które były własnością osoby trzeciej (art. 44 § 5 i 7 k.k.). Reguła ta jest jednoznacznie akceptowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który wskazywał, że istota środka karnego określonego w art. 48 § 1 k.k. „polega na tym, że stanowiąc dolegliwość dla sprawcy przestępstwa, nie może równocześnie krzywdzić osoby trzeciej. Wynika to z treści art. 48 § 3 k.k., który przewiduje, że jeżeli narzędzia lub inne przedmioty określone w § 1 lub 2 tego artykułu nie są własnością sprawcy, przepadek można orzec tylko w wypadkach przewidzianych w ustawie” (wyrok SN z 27 maja 1976 r., sygn. akt V KR 73/76, OSNPG 1977, z. 4, poz. 25). Orzeczenie przepadku przedmiotów, które nie stanowiły własności sprawcy, jest zatem dopuszczalne jedynie na zasadzie wyjątku

i tylko wtedy, gdy przepis szczególny wyraźnie tak stanowi (art. 44 § 7 k.k.). W przypadku braku takiego przepisu, „nawet jeżeli zostanie ustalone, że określony przedmiot służył do popełnienia przestępstwa, niedopuszczalne jest orzeczenie jego przepadku. Jest to uzasadnione charakterem (specyfiką) czynów przestępnych, których popełnienie skutkuje orzeczeniem tego majątkowego środka penalnego, stanowiąc zarazem wyraz represyjności prawa karnego w sytuacjach uznanych za szczególnie społecznie szkodliwe” (J. Raglewski, *ibidem*).

Możliwość orzeczenia przepadku przedmiotów niebędących własnością sprawcy przestępstwa, przewidziana w art. 70 ust. 1 u.p.n., stanowi zatem wyjątek od zasady kodeksowej, że przepadkowi podlegają jedynie przedmioty będące własnością sprawcy. Orzeczenie na jego podstawie przepadku przedmiotu będącego własnością osoby trzeciej dotyczyć może zarówno przedmiotu przestępstwa, jak i narzędzi i przedmiotów służących lub przeznaczonych do jego popełnienia. W tym zakresie przepis ten nie czyni żadnych wyjątków, pozwalając na orzeczenie przepadku wszystkich przedmiotów ustawowo powiązanych z popełnieniem przestępstwa. Należy jednak zaznaczyć, że przepadek ten może być orzeczony w stosunku do sprawców oraz w odniesieniu do osób trzecich tylko w związku ze skazaniem za przestępstwa enumeratywnie wymienione w tym przepisie, a nie wszystkie przestępstwa stypizowane w u.p.n.

Resumując dotychczasowe rozważania, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zastosowanie art. 70 ust. 1 u.p.n. w obecnym brzmieniu prowadzi do sytuacji, w której osoba niebędąca w jakikolwiek sposób zaangażowana w popełnienie przestępstwa, zostanie pozbawiona swojej własności tylko z tego powodu, że popełniający czyn przestępczy użył do tego jej rzeczy.

4. Problem konstytucyjny.

4.1. Skarżący zarzucił, że został pozbawiony w drodze wyroku sądowego własności swojej rzeczy (samochodu osobowego) użytej przez inną osobę do realizacji znamion ustawy karnej, chociaż nie popełnił żadnego przestępstwa ani też nie wiedział, że samochód ten będzie używany przez inną osobę (sprawcę) do realizacji znamion przestępstwa stypizowanego w u.p.n., a przynajmniej – w odniesieniu do ustaleń poczynionych przez sądy obydwu instancji – tego mu nie udowodniono. Został tym samym poddany odpowiedzialności o charakterze karnym, bez udowodnienia mu, że jego zachowanie w jakikolwiek sposób naruszało przepisy prawa.

4.2. Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już wcześniej w sprawie przepadku przedmiotu służącego do popełnienia przestępstwa, będącego własnością osoby trzeciej. W wyroku z 29 czerwca 2005 r. (sygn. SK 34/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 69) Trybunał orzekł, że art. 31 § 1 w związku z art. 30 § 3 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 83, poz. 930, ze zm.; dalej: k.k.s.) w zakresie, w jakim przewiduje obligatoryjność przepadku narzędzi, stanowiących własność osoby trzeciej, które służyły do popełnienia przestępstwa skarbowego, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 Konstytucji.

W przywołanej sprawie Trybunał ustalił, że sądy obydwu instancji, po przeanalizowaniu materiału dowodowego, uznały, że pracownikowi, który – posługując się przedmiotami stanowiącymi własność skarżącej spółki – dopuścił się popełnienia przestępstwa, można przypisać winę i w związku z tym prawomocnie go skazały. Przed nałożeniem na niego kary sądy ustaliły fakty, przeanalizowały wszelkie okoliczności popełnienia czynu, zważyły stopień zawinienia i dopiero wówczas ustaliły jej wymiar.

Równocześnie sądy orzekły o przepadku, stanowiącego własność skarżącej spółki, przedmiotu, który posłużył jako narzędzie przestępstwa. Orzekając w tej kwestii, sąd z mocy ustawy zwolniony był z obowiązku dokonywania jakichkolwiek ustaleń faktycznych i badania istnienia winy oraz stopnia zawinienia właściciela przedmiotu (samochodu) wykorzystanego do popełnienia przestępstwa. Opierając się na ustawowej konstrukcji przepadku przedmiotów, sąd w ogóle nie badał, czy skarżąca spółka w jakikolwiek sposób przyczyniła się do popełnienia przestępstwa przez jej pracownika, czy miała na jego przestępne działania jakikolwiek wpływ, a nawet jakąkolwiek wiedzę o popełnianym przestępstwie. Ustawodawca w tym zakresie nie przyznał sądom elementarnego zakresu swobody. Z tych względów Trybunał uznał, że zaskarżony przepis jest niezgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności.

Podkreślenia wymaga, że omawiany wyrok Trybunału Konstytucyjnego spowodował interwencję ustawodawcy i zmianę treści art. 31 k.k.s. Z mocy art. 1 pkt 23 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1479) w art. 31 k.k.s. po § 1 dodano § 1a w brzmieniu: „Sąd może orzec przepadek przedmiotów określonych w art. 29 pkt 2 [narzędzie lub inny przedmiot stanowiący mienie ruchome, które służyło lub było przeznaczone do popełnienia przestępstwa skarbowego – przyp. TK], niebędących własnością sprawcy, jeżeli ich właściciel lub inna osoba uprawniona na skutek

niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach przewidywała albo mogła przewidzieć, że mogą one służyć lub być przeznaczone do popełnienia przestępstwa skarbowego”.

4.3. W obecnie rozpoznawanej sprawie problemem konstytucyjnym nie jest jednak obligatoryjność orzekania przepadku przedmiotu będącego własnością osoby trzeciej, który następnie posłużył do popełnienia przestępstwa. Zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia była natomiast, wynikająca z zaskarżonej regulacji, kwestia dopuszczalności pozbawienia jednostki prawa własności rzeczy w sytuacji, gdy nie można jej zarzucić naganności postępowania w związku z wejściem w posiadanie tego przedmiotu przez sprawcę przestępstwa.

Przywołana wyżej „naganność” postępowania osoby trzeciej, jako właściciela rzeczy użytej do popełnienia przestępstwa, nie trafnie utożsamiana przez skarżącego z „winą”, związana jest jego zachowaniami, które mogą być negatywnie oceniane z punktu widzenia obowiązującego prawa. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wymaga jednak wyraźnego wskazania na cechy takich zachowań, które będą korespondować z utrwalonymi pojęciami systemu prawnego, spełniającymi wymóg odpowiedniej precyzji językowej, właściwymi dla dziedziny prawa karnego. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że adekwatnym kryterium oceny, czy dopuszczalne jest orzeczenie przepadku przedmiotu służącego do popełnienia przestępstwa, który nie należy do jego sprawcy, jest to, czy właściciel przedmiotu, przy zachowaniu staranności wymaganej w danych okolicznościach, wiedział lub powinien był wiedzieć, że może on posłużyć do popełnienia przestępstwa. Takie kryterium występuje w art. 31 § 1 k.k.s.

5. Ocena zgodności art. 70 ust. 1 u.p.n. z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Powołany przez skarżącego, jako wzorzec kontroli, art. 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pojęcie państwa prawnego powinno być przede wszystkim, choć nie tylko, utożsamiane z pojęciem państwa praworządnego, w którym wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Ingerencja w prawa i wolności jednostki może zaś mieć miejsce tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla osiągnięcia uzasadnionych celów państwa, oraz powinna odpowiadać wzorcowi proporcjonalności. W sposób szczególnie rygorystyczny wymogi te obowiązują w dziedzinie prawa karnego, na podstawie którego jednostka poddawana jest represyjnemu oddziaływaniu organów państwa. W tym zakresie standardy ochronne są zaostrzone, albowiem muszą gwarantować wszystkim uczestnikom obrotu prawnego istnienie wyraźnego rozróżnienia pomiędzy zachowaniami, które mogą spotkać się z określonymi konsekwencjami o charakterze karnym, określając jednoznacznie ich zakres, jak również tych, które są prawnie neutralne.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustanowiona w art. 2 Konstytucji, jest ściśle związana z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Oznacza to nakaz tworzenia i stosowania prawa w taki sposób, aby „nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Jednostka powinna mieć zatem możliwość podjęcia decyzji o danym działaniu ze świadomością prawnych konsekwencji swoich czynów (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

W świetle zasady państwa prawnego, uprzednie stwierdzenie winy lub odpowiedniego dla danej regulacji jej surrogatu (zarzucalności) jawi się jako warunek konieczny poddania jednostki odpowiedzialności o charakterze karnym (represyjnym). W tym wypadku omawiana zasada powinna być rozumiana jako uniemożliwiająca poddanie represji osoby, która po pierwsze – nie popełniła czynu przestępczego, po drugie – nie można przypisać jej winy jego popełnienia lub w szerszym ujęciu – prawnej naganności jej postępowania.

Z wyżej opisanym rozumieniem zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, współgra i stanowi jej konkretyzację, art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Zasada ta obowiązuje również w odniesieniu do postępowania unormowanego w u.p.n., jako że jest ona „inną ustawą przewidującą odpowiedzialność karną” w rozumieniu art. 116 k.k. Z mocy tego przepisu, do odpowiedzialności określonej w ustawie szczególnej znajduje zastosowanie ogólna regulacja art. 1 § 1 k.k., który stanowi, że „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Dodatkowo, art. 1 k.k. zastrzega, że przestępstwa nie stanowi czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma (§ 2), oraz że przestępstwa nie popełnia sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można przypisać mu winy w czasie jego popełnienia (§ 3).

Konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej” ujmowane jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego szeroko i nie ogranicza się wyłącznie do „odpowiedzialności karnej za przestępstwo”, ale zasadniczo odnosi się do każdego rodzaju „odpowiedzialności o charakterze karnym”. Taka interpretacja pełni przede wszystkim funkcję gwarancyjną, pozwalającą zapewnić jednostce odpowiedni stopień ochrony w sytuacji egzekwowania przez państwo odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Na przykład – w wyroku z 3 listopada 2004 r. (sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103) Trybunał stwierdził, że „konstytucyjne pojęcie «odpowiedzialności karnej» ma szersze znaczenie od tego, jakie przyjmuje kodeks karny. Ustawowe znaczenie pojęcia «odpowiedzialność karna» nie może rzutować na treść tego samego pojęcia użytego w Konstytucji. (...) Konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być ustalane poprzez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym wypadku analizowany przepis utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu należy przyjąć, 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” (zob. wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62 oraz z 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97). W rezultacie zarówno konstytucyjne, jak i kodeksowe pojęcie „odpowiedzialności karnej” musi być interpretowane szeroko, jako nałożenie na podmiot – po przeprowadzeniu stosownego postępowania – sankcji o charakterze represyjnym za jego bezprawne i zawinione działanie albo zaniechanie.

Z uwagi na konieczność możliwie szerokiej ochrony praw jednostek, a przede wszystkim zagwarantowania im jak najdalej posuniętej wolności osobistej (art. 31 ust. 1), zarówno konstytucyjne, jak i kodeksowe pojęcie „odpowiedzialności karnej”, powinno odnosić się do sytuacji nałożenia na podmiot – po przeprowadzeniu stosownego postępowania – sankcji za jego działanie albo zaniechanie, uznane przez państwo za przestępstwo lub czyn bezprawny o podobnym charakterze. Równocześnie – zgodnie z art. 42 ust. 3 Konstytucji – każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem. Nałożenie kary o charakterze kryminalnym (lub jej równoważnej) nie może nosić znamion dyskrecjonalności. Powinno być ono uzależnione od należytego udowodnienia, w toku właściwie ukształtowanej procedury, winy popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w chwili jego popełnienia, bądź wykazania, że zachowanie podmiotu co prawda nie jest przestępstwem lub wykroczeniem, niemniej jednak, w świetle obowiązujących przepisów prawa, powinno być kwalifikowane jako naganne i podlegać określonej represji.

W przywołanym już wyroku w sprawie K 18/03 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, a miało to istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, że: „jakkolwiek art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wyraża wprost zasady winy, jako przesłanki odpowiedzialności karnej, to zarówno z procesowej zasady domniemania niewinności określonej w art. 42 ust. 3 Konstytucji, jak i z samej istoty odpowiedzialności represyjnej należy wnosić, że nie powinna być ona nakładana na podmioty, które nie mogły uniknąć popełnienia ani też zapobiec popełnieniu czynu zabronionego. Innymi słowy, niedopuszczalne jest stosowanie środków o charakterze represyjnym (penalnym) wobec podmiotu, któremu nie można zarzucić naruszenia prawa, choćby w postaci zaniechania obowiązkowych działań, które mogły zapobiec popełnieniu czynu zabronionego. (...) Konstytucyjnym warunkiem odpowiedzialności o charakterze represyjnym jest możliwość podjęcia zachowania zgodnego z prawem i uniknięcia sankcji o charakterze represyjnym. (...) Art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wyraża wprost zasady winy. Zasadę tę można jednak wyprowadzać z użytego w tym przepisie słowa »czyn«, przyjmując, że jest to zachowanie (w tym zaniechanie), na które dana osoba miała wpływ, w szczególności mogła go uniknąć, wybierając zachowanie zgodne z prawem. Odpowiada to szeroko rozumianemu pojęciu zachowania zawinonego”.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że sankcje o charakterze represyjnym mogą być stosowane wobec jednostki nie tylko w związku z popełnieniem przestępstwa. Systemowi prawnemu znane są bowiem inne zachowania uczestników obrotu prawnego, które mogą spotkać się z przewidzianą przez prawo formą represji ze strony państwa, niejednokrotnie bardzo surowej, wynikającej z negatywnej oceny określonych ich zachowań. Tak też jest w wypadku środka karnego określonego w art. 70 ust. 1 u.p.n., który nie jest stosowany wobec osoby trzeciej w związku z przypisaniem jej winy popełnienia przestępstwa, gdyż w takich okolicznościach odpowiadałaby ona w toku postępowania karnego jako sprawca określonej formy przestępstwa. Zróżnicowanie ludzkich zachowań może jednak prowadzić do sytuacji, w ramach której dana osoba, swoim zachowaniem, co prawda, nie wyczerpie znamion przestępstwa, niemniej jednak zachowanie to może być negatywnie oceniane z punktu widzenia przepisów prawa.

W stanie faktycznym sprawy, z którą związana jest skarga konstytucyjna i w której sąd orzekł na podstawie art. 70 ust. 1 u.p.n., doszło do naruszenia standardu konstytucyjnego określonego w art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji przez orzeczenie środka represyjnego w postaci przypadku przedmiotu (samochodu), bez uprzedniego zbadania, czy możliwe jest przypisanie tej osobie nagannego postępowania, pozostającego w związku z popełnionym przez sprawcę przestępstwem, określonym w u.p.n.

W odniesieniu do skarżącego nie zostały przeprowadzone żadne ustalenia, nawet o podstawowym charakterze, odnoszące się do jego rzeczywistego udziału w sprawie, a następnie, z tej perspektywy, nie dokonano oceny ewentualnej naganności jego postępowania, rozumianej chociażby przez pryzmat niedochowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. Sądy obydwu instancji, stosując zaskarżony przepis, ograniczyły się jedynie do stwierdzenia, że skarżący jest właścicielem samochodu, który został użyty przez oskarżonego jako przedmiot służący do popełnienia przestępstwa. Sąd nie zbadał, bo nie był do tego zobowiązany przez zaskarżony przepis, ewentualnej naganności zachowania skarżącego, które umożliwiło czy też ułatwiło sprawcy popełnienie przestępstwa. Pomimo tego orzeczono wobec skarżącego środek karny w postaci przepadku samochodu osobowego, wykorzystanego do popełnienia przestępstwa przez inną osobę. Wobec skarżącego wyciągnięto zatem surowe konsekwencje prawne w postaci pozbawienia go prawa własności rzeczy, bez dokonania ustaleń faktycznych umożliwiających negatywną ocenę jego zachowania.

Rozpoznając niniejszą sprawę, Trybunał Konstytucyjny miał również na uwadze kontekst procesowy związany ze stosowaniem przepadku przedmiotu. W tym względzie należy wskazać, że w stosunku do oskarżonego w sprawie karnej podjęto szereg czynności procesowych – sądy obydwu instancji dokonały ustaleń faktycznych, przeanalizowały wszelkie okoliczności popełnienia czynu, a także zważyły stopień zawinienia, zanim orzekły o jego ukaraniu. Natomiast, w odniesieniu do skarżącego, pomimo że on również został poddany represji, żadnych ustaleń faktycznych nie dokonano. Ustawodawca w tym zakresie nie nałożył na sądy nawet minimalnego zakresu zobowiązań, poza koniecznością ustalenia, że dany przedmiot, należący do osoby trzeciej, został użyty do popełnienia przestępstwa. Środek o charakterze represyjnym został zatem oderwany od określonych w art. 42 ust. 1 Konstytucji przesłanek warunkujących możliwość zastosowania przez państwo sankcji o takim charakterze.

Poddanie skarżącego represji – przez orzeczenie środka karnego przepadku – za czyn popełniony przez inną osobę, trzeba również uznać za naruszające elementarne poczucie sprawiedliwości. Zaskarżony przepis przewiduje bowiem w istocie odpowiedzialność za cudzy czyn i jednocześnie nie zobowiązuje do badania, czy podmiot ponoszący taki rodzaj odpowiedzialności ma jakikolwiek związek z zachowaniem sprawcy przestępstwa. Skarżący został poddany represji, pomimo że nie udowodniono mu określonej naganności postępowania, jak również nie dokonano żadnych ustaleń faktycznych w celu wykazania związku pomiędzy jego ewentualnym nagannym zachowaniem a wejściem przez sprawcę w posiadanie przedmiotu, który został następnie wykorzystany do popełnienia przestępstwa. W tym sensie kwestionowana regulacja jest również niezgodna z zasadą sprawiedliwości, w tym zasadą sprawiedliwego karania, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony przepis w zakresie, w jakim dopuszcza orzeczenie przepadku przedmiotu służącego do popełnienia któregoś z wymienionych w tym przepisie przestępstw, niebędącego własnością sprawcy, jeżeli właściciel lub inna osoba uprawniona, mimo zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, nie przewidywała i nie mogła przewidzieć, że może on służyć do popełnienia któregoś z tych przestępstw, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 70 ust. 1 u.p.n. z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący zarzucił również, że przepis przewidujący możliwość orzeczenia środka karnego przepadku przedmiotu służącego do popełnienia przestępstwa stypizowanego w u.p.n. i będącego własnością osoby trzeciej, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W świetle przywołanych przez skarżącego wzorców kontroli, konieczne było przeprowadzenie analizy zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym przeprowadzenie testu proporcjonalności, a następnie rozważanie, czy wprowadzone przez zaskarżony przepis ograniczenie prawa własności respektuje zakaz „naruszenia istoty tego prawa”, ustanowiony w art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia należą do kategorii podstawowych praw ekonomicznych i socjalnych. Podkreśla się, że przywołany przepis „(...) wyraża prawo podmiotowe obejmujące wolność nabywania mienia, korzystania z niego, dysponowania nim i zachowania go. (...) Wprowadza gwarancję nie tylko nabywania mienia, ale i rozporządzania nim (...). Uprawnienie do rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*) oznacza możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą, i do swobodnego przeniesienia prawa własności na inną, wybraną przez siebie, osobę na zaakceptowanych indywidualnie warunkach (...)” (wyrok TK z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68).

System prawny oraz gospodarczy Rzeczypospolitej oparty jest na silnej ochronie prawa własności i innych praw majątkowych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że z mocy art. 64 ust. 1 Konstytucji na ustawodawcy zwykłym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów

i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tą ograniczać (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40).

Konstytucja, ustanawiając ochronę własności, nie czyni tego jednak w sposób absolutny. W pewnych okolicznościach nawet daleko idąca ingerencja w to najmocniej chronione prawo majątkowe, włącznie z pozbawieniem tego prawa, jest dopuszczalna, a czasem nawet – z punktu widzenia ochrony innych wartości konstytucyjnych – konieczna. Dopuszczalny zakres i tryb wprowadzania ograniczeń prawa własności określa przede wszystkim art. 64 ust. 3 Konstytucji. Własność może być – według tego przepisu – ograniczona tylko w drodze ustawy i wyłącznie w zakresie, w jakim ustawa nie narusza istoty prawa własności. Ograniczenie powinno być przy tym uzasadnione koniecznością realizacji jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji i może być dokonane tylko z uwzględnieniem uwarunkowań tam określonych.

Wartością, która mogłaby uzasadnić pozbawienie właściciela prawa własności przedmiotu, który bez jego zgody został użyty do popełnienia przestępstwa, przez orzeczenie jego przepadku, jest ochrona porządku publicznego. Przepadek przedmiotu na rzecz Skarbu Państwa uniemożliwia bowiem jego ponowne użycie w celu popełnienia przestępstwa. Nie może on jednak zapobiec dokonaniu przez sprawcę podobnego przestępstwa przy użyciu innego przedmiotu tego samego rodzaju. Orzeczenie przepadku narzędzia przestępstwa należącego do osoby trzeciej nie stanowi represji wobec sprawcy przestępstwa, lecz wobec właściciela, który nie dopuścił się przestępstwa. Przepadek narzędzia przestępstwa nienależącego do sprawcy nie służy również osiągnięciu celu prewencyjnego. Skoro to nie skarżący popełnił przestępstwo stypizowane w u.p.n. (a w każdym razie nie udowodniono mu jego popełnienia w którejkolwiek z form), jak również nie wykazano mu nagannego postępowania w związku z udostępnieniem przedmiotu przepadku sprawcy przestępstwa, to orzeczenie wobec niego środka karnego nie spełnia funkcji ani prewencji szczególnej (w odniesieniu do niej – uniemożliwienie dalszej przestępczej działalności), ani też prewencji ogólnej (odstraszanie potencjalnych sprawców). Równocześnie ciężar ekonomiczny przepadku przedmiotu, nałożonego na skarżącego – w niniejszej sprawie samochodu osobowego – jest nieproporcjonalny do efektu uzyskanego przez państwo w wyniku jego sprzedaży. Zaskarżona regulacja nie spełnia więc testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Korzystanie z prawa własności nigdy nie ma charakteru bezwarunkowego, a na jego treść składają się również obowiązki właściciela wynikające z konieczności realizacji interesu publicznego. Obowiązkiem takim jest między innymi realizacja władztwa nad rzeczą w sposób zgodny z prawem. Właściciel, który się z tego obowiązku należy, nie wywiązuje, sprowadza na siebie zagrożenie reakcją władz publicznych, która w szczególnych wypadkach może przybrać postać przepadku rzeczy. Tak długo jednak, jak właściciel korzysta z prawa własności w sposób zgodny z obowiązującym prawem, władze publiczne nie powinny ingerować w to prawo. Z przywołanych przez skarżącego wzorców kontroli daje się wywieść takie rozumienie prawa własności, które zakłada zakaz ingerencji władz publicznych w prawa właścicielskie tak długo, jak nie zostanie wykazane (udowodnione), że jednostka korzysta z prawa własności w sposób niezgodny z porządkiem prawnym, naruszając zobowiązania, jakie wiąże on z wykonywaniem własności. Tymczasem organy państwa, opierając swoje rozstrzygnięcia na zaskarżonym przepisie, korzystają z umocowania do pozbawiania prawa własności, bez konieczności wykazania, że podmiot ten korzystał z tejże własności w sposób niezgodny z prawem, i przez swoje naganne postępowanie umożliwił lub ułatwił wejście w posiadanie tego przedmiotu przez sprawcę przestępstwa. Dla pozbawienia prawa własności, na podstawie art. 70 ust. 1 u.p.n., nie jest bowiem konieczne udowodnienie istnienia zależności pomiędzy przestępczym wykorzystaniem przedmiotu należącego do osoby trzeciej a jej nagannym zachowaniem, które umożliwiło jego bezprawne wykorzystanie przez sprawcę przestępstwa. Prowadzi to do wniosku, że zaskarżony przepis nie spełnia wymogów konstytucyjnego standardu ochrony prawa własności przez naruszenie istoty tego prawa.

Należy dodać, że zgodnie z art. 421 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), „osobie niebędącej oskarżonym, która zgłasza roszczenie do mienia objętego przypadkiem przedmiotów, przysługuje prawo dochodzenia swych roszczeń tylko w drodze postępowania cywilnego”. W związku z tą regulacją w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że właściciel przedmiotu, który został użyty przez sprawcę przestępstwa, a następnie orzeczono jego przepadek, ma w stosunku do sprawcy roszczenie o naprawienie szkody z tytułu czynu niedozwolonego. Do pozbawienia prawa własności dochodzi bowiem w następstwie zachowania sprawcy przestępstwa (J. Raglewski, *ibidem* i przywołana tam literatura). Należy mieć jednak na względzie, że realizacja powyższego uprawnienia wymaga zaangażowania czasowego i finansowego właściciela, przy czym niejednokrotnie gwarancje zaspokojenia jego roszczeń będą ograniczone, między innymi ze względu na wpływ czasu oraz brak środków finansowych sprawcy. W rezultacie dotychczasowy właściciel rzeczy, który zostanie jej pozbawiony na skutek orzeczenia przepadku – ze względu na wskazane

uwarunkowania – będzie z reguły pozbawiony również możliwości uzyskania odszkodowania za wynikłą stąd szkodę, powstałą w wyniku działania sprawcy, na którego zachowanie nie miał wpływu.

Wobec powyższego należało uznać, że zaskarżony przepis w zakresie, w jakim dopuszcza orzeczenie przepadku przedmiotu służącego do popełnienia któregoś z wymienionych w tym przepisie przestępstw, niebędącego własnością sprawcy, jeżeli właściciel lub inna osoba uprawniona, mimo zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, nie przewidywała i nie mogła przewidzieć, że może on służyć do popełnienia któregoś z tych przestępstw, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

163

WYROK

z dnia 4 listopada 2015 r.
Sygn. akt K 1/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

protokolant: Krzysztof Zalecki,

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

I. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 30 stycznia 2014 r. o zbadanie zgodności:

1) art. 141 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, ze zm.)

a) w związku z art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 oraz art. 35 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717), z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) w związku z art. 23 ust. 1-6, 9 i 15-18 oraz art. 35 ustawy powołanej w punkcie I.1 lit. a, z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 listopada 2015 r. w Dz. U. poz. 1917.

2) art. 197 ustawy powołanej w punkcie I.1, w części dotyczącej powszechnych towarzystw emerytalnych oraz otwartych funduszy emerytalnych, z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji,

3) art. 197a ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji,

4) art. 39a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.):

a) z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

5) art. 11 i art. 24 ustawy powołanej w punkcie I.1 lit. a:

a) z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

6) art. 36 ustawy powołanej w punkcie I.1 lit. a z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji,

II. Rzecznika Praw Obywatelskich z 29 sierpnia 2014 r. o zbadanie zgodności:

1) art. 11 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 lit. a w zakresie, w jakim dotyczy osób, o których mowa w art. 111 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie I.4, z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 23 ustawy powołanej w punkcie I.1 lit. a z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 141 ust. 2 ustawy z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, 1289 i 1717 oraz z 2015 r. poz. 238 i 1513) w związku z art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 oraz art. 35 pkt 2-4 ustawy z 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) jest zgodny z art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Art. 141 ust. 2 ustawy z 28 sierpnia 1997 r. w związku z art. 23 ust. 1-6, 9 i 15-17 oraz art. 35 pkt 2-4 ustawy z 6 grudnia 2013 r. jest zgodny z art. 2 oraz z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Art. 23 ust. 1, 2 i 18 ustawy z 6 grudnia 2013 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

4. Art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z 6 grudnia 2013 r. oraz art. 39a ust. 1, 2 i 3 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, 1037, 1240, 1269 i 1506) są zgodne z art. 2 Konstytucji.

5. Art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z 6 grudnia 2013 r. w zakresie, w jakim dotyczy osób, o których mowa w art. 111 ust. 3 ustawy z 13 października 1998 r., nie jest niezgodny z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Art. 197 ust. 1, 2 i 3 ustawy z 28 sierpnia 1997 r. w zakresie, w jakim odnosi się do powszechnych towarzystw emerytalnych i otwartych funduszy emerytalnych oraz art. 197a ust. 1 i 2 ustawy z 28 sierpnia 1997 r., są zgodne z art. 2 Konstytucji.

7. Art. 197a ust. 1 ustawy z 28 sierpnia 1997 r. jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. We wniosku z 30 stycznia 2014 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: wnioskodawca) wystąpił o zbadanie zgodności:

1) art. 141 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, ze zm.; dalej: ustawa o OFE) w związku z: art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 oraz art. 35 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717; dalej: ustawa nowelizująca); art. 39a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442 ze zm.; dalej: ustawa systemowa), art. 11 oraz art. 24 ustawy nowelizującej – z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 23 ust. 1-6, 9 i 15-18 oraz art. 35 ustawy nowelizującej, art. 39a ustawy systemowej oraz art. 11 i art. 24 ustawy nowelizującej – z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 197a ustawy o OFE i art. 36 ustawy nowelizującej z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 197 ustawy o OFE w części dotyczącej powszechnych towarzystw emerytalnych oraz otwartych funduszy emerytalnych i art. 197a ustawy o OFE oraz art. 36 ustawy nowelizującej – z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy zmiany wprowadzone w ustawie o OFE są wynikiem „rewizji funkcjonowania kapitałowej części systemu emerytalnego”. Polegają one w szczególności na: określeniu nowych zasad wypłaty świadczeń emerytalnych, umożliwieniu osobom ubezpieczonym wyboru, czy chcą w przyszłości przekazywać otwartym funduszom emerytalnym (dalej: OFE) składki, uniemożliwieniu OFE inwestowania w obligacje emitowane przez Skarb Państwa oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK), a także inne papiery wartościowe gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa, odstąpieniu od zasady zrównoważonego inwestowania i likwidacji minimalnej stopy zwrotu.

Zdaniem wnioskodawcy OFE funkcjonują w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, służącego realizacji wynikającego z art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego. Wprowadzenie w 1997 r. systemu opartego na podziale obowiązkowej i przymusowej składki emerytalnej między instytucję publiczną, jaką jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) i OFE, zarządzane przez powszechne towarzystwa emerytalne (dalej: PTE) było podyktowane potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa emerytalnego przyszłym pokoleniom. Przekazanie części składki emerytalnej OFE mającym odrębną osobowość cywilnoprawną wynikało z potrzeby zagwarantowania bezpieczeństwa środkom, jakimi miały dysponować oraz spójności systemu prawnego w zakresie instytucji rynku kapitałowego, na którym instytucje te funkcjonowały.

Wnioskodawca zwrócił uwagę na sporny w doktrynie charakter prawny statusu OFE i zarządzanego przez nie majątku pochodzącego z części obowiązkowej składki emerytalnej. Ustawodawca przyznał bowiem członkom funduszy emerytalnych uprawnienia o charakterze cywilnoprawnym, nadające członkostwu w OFE odmienny charakter od ich stosunków z ZUS-em, a jednocześnie powierzył tym instytucjom zarządzanie składką emerytalną, stanowiącą część środków publicznych.

Jak zauważył wnioskodawca, niektóre wątpliwości konstytucyjne wynikają z niekonsekwencji ustawodawcy, który nie uregulował kompleksowo, w momencie reformy systemu emerytalnego w 1997 r., dwóch filarów tego systemu, mianowicie repartycyjnego i kapitałowego, opartych na jednej, ale dzielonej na dwie części, przymusowej składce emerytalnej.

Ustawodawca – tworząc system ubezpieczenia emerytalnego – ma duży zakres swobody regulacyjnej, w szczególności w wypadku wprowadzania zmian związanych z sytuacją demograficzną, gospodarczą i stanem finansów publicznych, gdyż konstytucyjnej ochronie podlega także równowaga finansów publicznych. Ewentualne zmiany muszą jednak opierać się na konstytucyjnej aksjologii oraz być wprowadzane z poszanowaniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i w sposób zapewniający realizację innych wartości konstytucyjnych.

1.2. Przystępując do omówienia zarzutów, wnioskodawca stwierdził, że jednym ze standardów państwa prawa jest zagwarantowanie obywatelom pewności prawa stanowionego przez organy państwa. Nowe regulacje „nie powinny stwarzać wrażenia, iż tworzone je nagle i niespodziewanie”, a zmiany prawa nie powinny być zbyt

częste. Może to rodzić niepewność co do sytuacji prawnej obywateli, i innych podmiotów stosunków prawnych, i skutkować utratą ich zaufania do państwa i stanowionego prawa.

1.3. Pierwszy zarzut wnioskodawcy dotyczy art. 141 ust. 2 ustawy o OFE, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą (wprowadzającego zakaz inwestowania przez OFE w kategorii lokat określone w art. 141 ust. 1 pkt 1-4, 33 i 34 tej ustawy) w związku z:

- art. 4 pkt 33 ustawy nowelizującej, uchylającym art. 175-180 ustawy o OFE,
- art. 23 ust. 1 ustawy nowelizującej, przewidującym umorzenie przez OFE 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka i przekazanie do ZUS aktywów, o wartości odpowiadającej umorzonym jednostkom rozrachunkowym,
- art. 35 ustawy nowelizującej, ustanawiającym obowiązek inwestowania aktywów OFE w lokaty, o których mowa w art. 141 ust. 1 pkt 7-10 ustawy o OFE, czyli w akcje, prawa poboru i prawa do akcji.

Przepisy te są – zdaniem wnioskodawcy – niezgodne z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy zakwestionowane przepisy zmieniają OFE w fundusze podwyższonego ryzyka. Dotychczas bowiem dopuszczalne inwestycje w papiery skarbowe pozwalały OFE budować zrównoważoną strukturę aktywów. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 141 ust. 1 ustawy o OFE, aktywa tych funduszy mogły być bez ograniczeń inwestowane m.in. w papiery wartościowe emitowane, gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski (dalej: NBP). W praktyce, papierami tymi były różnego rodzaju obligacje i bony skarbowe o stosunkowo niskim ryzyku inwestycyjnym. Zmiana wprowadzona mocą art. 4 pkt 25 ustawy nowelizującej uniemożliwia lokowanie aktywów OFE w tego rodzaju papiery wartościowe, a ponadto – na podstawie art. 35 ustawy nowelizującej – ustawodawca narzucił OFE inwestowanie, w latach 2014-2017, aktywów w określonej wysokości (początkowo nie mniej niż 75%) w akcje, prawa poboru i prawa do akcji.

Zobligowanie OFE do prowadzenia ryzykownej polityki inwestycyjnej budzi zastrzeżenia konstytucyjne, zwłaszcza że ustawa o OFE jest w opinii wnioskodawcy – wewnątrznie niespójna. Z jednej strony w mocy pozostał jej art. 139, nakazujący dążenie do osiągnięcia maksymalnego stopnia bezpieczeństwa i rentowności lokat, z drugiej strony zaś – ustawodawca ustanowił wymogi dotyczące portfela funduszy, nadające polityce inwestycyjnej OFE charakter podwyższonego ryzyka. Zobligowanie OFE do inwestowania niemalże wyłącznie w akcje jest sprzeczne z filozofią funkcjonowania kapitałowej części systemu zabezpieczenia społecznego.

Jak podkreślił wnioskodawca, ustawodawca, konsekwentnie budując nowy model funkcjonowania OFE, zniósł dwie istotne – z punktu widzenia interesów ubezpieczonych – konstrukcje: minimalną stopę zwrotu i pokrycie niedoboru (powstałego w razie nieosiągnięcia minimalnej stopy zwrotu) wraz z gwarancją Skarbu Państwa na wypadek, gdyby ów niedobór nie mógł zostać pokryty ze środków Funduszu Gwarancyjnego OFE. Te zmiany naruszają gwarancje bezpieczeństwa, funkcjonujące od początku istnienia II filaru ubezpieczeń. W połączeniu z zakazem inwestowania w dłużne krajowe i zagraniczne papiery skarbowe, znacząco pogarszają one sytuację członków OFE. Negatywne skutki takich zmian dotkną również osoby, które zdecydują się na przekazywanie przyszłych składek wyłącznie do ZUS, ponieważ 48,5% ich aktywów pozostanie w dalszym ciągu zarządzana przez OFE.

Zdaniem wnioskodawcy negatywne skutki wprowadzonych zmian dotkną nie tylko osoby przymusowo lub dobrowolnie objęte ubezpieczeniem w OFE, lecz także pozostające poza systemem, które staną się członkami OFE wyłącznie na podstawie art. 128 ustawy o OFE. Osoby takie stawały się w przeszłości członkami OFE tylko dlatego, że ustawodawca nakazał – w razie rozwiązania lub unieważnienia małżeństwa – przekazać na rzecz jednego z małżonków część składki emerytalnej drugiego. Prowadzi to do sytuacji, w której osoby, które na skutek dość nietypowej konstrukcji prawnej stały się członkami OFE, na mocy ustawy nowelizującej w równie nietypowy sposób staną się ubezpieczone w ZUS-ie.

W ocenie wnioskodawcy kwestionowane przepisy znacząco ponadto ograniczyły uprawnienia ubezpieczonych w odniesieniu do składki emerytalnej. O ile w wypadku tej części składki, którą zarządzały OFE, ubezpieczeni mieli roszczenia odszkodowawcze do OFE lub mogli dokonać zmiany funduszu w razie niesatysfakcjonującego zarządzania składką, o tyle nie mają takich uprawnień w relacji z ZUS-em. W konsekwencji w odniesieniu do 51,5% umorzonych jednostek rozrachunkowych (których wartość została przeniesiona do ZUS-u) każdy ubezpieczony został pozbawiony wskazanych powyżej uprawnień.

Wnioskodawca wyraził wątpliwość co do zgodności z art. 67 ust. 1 Konstytucji faktycznego zrównania OFE z funduszami inwestycyjnymi podwyższonego ryzyka. Skoro są one elementem systemu zabezpieczenia społecznego oraz wykonawcą zadań państwa w zakresie urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, to istota ich działalności lokacyjnej powinna sprowadzać się do równoważenia postulatów minimalizacji ryzyka inwestycyjnego i maksymalizacji zysku. Nowy, przyjęty przez ustawodawcę model działania OFE

jako funduszy inwestycyjnych podwyższonego ryzyka oznacza, że mogą one utracić znaczenie jako wykonawca zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Ponadto, w modelu tym OFE mają coraz mniej cech uzasadniających ich uznanie „za podmioty realnie partycypujące w wykonywaniu przez państwo zadań publicznych określonych w art. 67 ust. 1 Konstytucji”.

Zdaniem wnioskodawcy państwo – tworząc, a następnie modyfikując system emerytalny służący realizacji prawa obywateli określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji – jest odpowiedzialne za każdy element jego działania, w tym za OFE, dlatego ustawodawca nie może narażać ubezpieczonych na nadmierne ryzyko inwestycyjne. Regulacje prawne, zwłaszcza odnoszące się do zabezpieczenia społecznego, powinna cechować stabilność. Ustawodawca nie powinien zatem dopuszczać do sytuacji, w której aktywa gromadzone jako wkłady emerytalne eksponowane byłyby na nadmierne ryzyko inwestycyjne, widoczne zwłaszcza w 2014 r. (gdy minimalny próg inwestowania w papiery wartościowe podwyższonego ryzyka wynosi 75% wartości lokat). Ma to naruszać art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prezydenta zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa została naruszona w szczególności w odniesieniu do osób, które dobrowolnie przystąpiły do OFE, a więc do ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r., ponieważ mogły one na swój wniosek przystąpić do wybranego OFE i nie mogą obecnie zmienić swojej decyzji. Podejmując ją, opierały się one między innymi na tym, że ustawodawca stworzył model bezpiecznego funkcjonowania funduszy, spójny z modelami funkcjonującymi w innych krajach europejskich. Osoby te mogły się spodziewać drobnych korekt w zakresie działania systemu, ale wprowadzone obecnie zmiany są niespodziewane i radykalnie zmieniają dotychczasowy kierunek działań ustawodawcy. Ustawodawca bowiem, mocą art. 11 ustawy nowelizującej, wprowadził domniemanie przynależności do ZUS-u tych ubezpieczonych, którzy między 1 kwietnia a 31 lipca 2014 r. nie złożyli oświadczenia o pozostaniu w OFE. Skoro zaś ustawodawca pierwotnie przyznał wymienionej grupie ubezpieczonych prawo do decydowania o losie części ich składki, to nie powinno być ono następnie znoszone, zwłaszcza w świetle art. 111 ust. 5 ustawy systemowej, w myśl którego przystąpienie do OFE było nieodwołalnym oświadczeniem woli. Skutkiem nowej regulacji jest zerwanie stosunku zobowiązaniowego, a tym samym naruszenie praw majątkowych członków OFE, które uzyskali wskutek dobrowolnego zawarcia umowy. Stanowi to naruszenie zasady *pacta sunt servanda*, której odpowiednikiem na gruncie prawa konstytucyjnego jest zasada lojalności państwa wobec obywateli.

Wprowadzane zmiany wzbudziły wątpliwości wnioskodawcy również w perspektywie konstytucyjnej zasady proporcjonalności, ponieważ – jego zdaniem – efekt wprowadzanych zmian mógł zostać osiągnięty w inny sposób, aniżeli drogą tak poważnej zmiany systemu ubezpieczeń społecznych, powiązaną z istotną ingerencją w prawa ubezpieczonych. W opinii wnioskodawcy nie istnieje adekwatny związek pomiędzy reformą systemu emerytalnego a wprowadzoną zmianą modelu funkcjonowania OFE.

1.4. Druga grupa zakwestionowanych przepisów istotnie ogranicza działalność OFE i ich organów zarządzających (PTE). Regulacje te zakazują bowiem lokowania aktywów OFE w obligacjach i innych papierach wartościowych emitowanych, gwarantowanych lub poręczanych przez Skarb Państwa lub NBP albo przez rządy lub banki centralne innych państw, a także nakazują przekazanie przez OFE lokat tego rodzaju oraz środków pieniężnych denominowanych w walucie polskiej o wartości 51,5% aktywów do ZUS-u i umorzenie 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunkach członków OFE (art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej). Wprowadzają one ponadto wymóg złożenia przez członka OFE pisemnego wniosku dotyczącego dalszego przekazywania jego składki emerytalnej do OFE przy jednoczesnym domniemaniu przekazywania składki wyłącznie do ZUS-u, jeśli członek OFE nie złoży stosownego oświadczenia (art. 39a ustawy systemowej oraz art. 11 ustawy nowelizującej). Ponadto nakazują lokowanie procentowo określonej części aktywów OFE w akcje (od 75% w 2014 r. do 15% w 2017 r. – art. 35 ustawy nowelizującej), jak również przekazanie do ZUS-u środków osób, którym OFE otworzyły rachunki po podziale majątku wspólnego małżonków wskutek rozwiązania małżeństwa przez rozwód lub unieważnienie (art. 24 ustawy nowelizującej).

Jak zwrócił uwagę wnioskodawca, ustawa nowelizująca została opublikowana 31 grudnia 2013 r. i – zgodnie z jej art. 37 – w zasadniczej części weszła w życie 1 lutego 2014 r. (z wyjątkiem przepisów, które weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy). Tymczasem wprowadzane zmiany wiążą się z poważnymi, wykraczającymi poza zakres zwykłego zarządu, decyzjami gospodarczymi PTE, wymuszonymi narzuconą zmianą polityki inwestycyjnej. Z przepisów przejściowych ustawy nowelizującej wynika, że wiele czynności OFE (PTE) musiały podjąć w krótkim okresie następującym po jej publikacji, ponieważ ustawodawca zobowiązał OFE do przekazania ZUS-owi na 3 lutego 2014 r. aktywów OFE podlegających umorzeniu.

Przeniesienie części aktywów do ZUS-u oznacza obniżenie przychodów PTE z tytułu zarządzania funduszem, zależnych od wysokości aktywów netto. Tymczasem podmiot prowadzący działalność gospodarczą musi

z odpowiednim wyprzedzeniem znać podstawowe warunki, do których należy ustawowe określenie zasad określających rodzaje aktywów i ich ograniczenia (czego pochodną jest wielkość przychodów PTE). Wnioskodawca podkreślił, że warunki prowadzenia przez PTE działalności gospodarczej mogą podlegać zmianom, między innymi ze względu na stan finansów publicznych i konieczność ochrony równowagi finansów publicznych jako wartości konstytucyjnej, ale zmiany takie nie powinny nastąpić w tak krótkim czasie. Im dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ich ochrona.

Zdaniem wnioskodawcy art. 39a ustawy systemowej i art. 11 ustawy nowelizującej wprowadzają „asymetrię konkurencyjną” między ZUS-em i OFE, przy założeniu dobrowolności wyboru. Ustawodawca wprowadził nowe zasady przekazywania części składki emerytalnej ubezpieczonego do OFE. Warunkiem dalszego odprowadzania składki do OFE ustawodawca uczynił składanie – co cztery lata, w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca – pisemnego oświadczenia. Budzi to wątpliwości konstytucyjne ze względu na wprowadzenie dodatkowych wymogów dla osób, które już zdecydowały o przekazywaniu części składki do OFE. W świetle zasady proporcjonalności konieczna jest ocena tego dodatkowego warunku dalszego członkostwa w OFE w sytuacji, gdy w każdym czasie możliwa jest – na podstawie obowiązujących przepisów – rezygnacja z członkostwa w funduszu. Tę samą wątpliwość wnioskodawcy budzi obowiązek przekazania ZUS-owi środków przez osoby, którym OFE otworzyły rachunki po podziale majątku wspólnego małżonków wskutek rozwiązania małżeństwa.

Zastrzeżenia wnioskodawcy wzbudza regulacja przejściowa – art. 23 ust. 18 ustawy nowelizującej – fakultatywnie delegująca Radzie Ministrów określenie szczegółowego sposobu i trybu przekazania ZUS-owi przez OFE aktywów. Jego zdaniem w wypadku transferu aktywów o wielkiej wartości, dokonywanego przez podmioty gospodarcze działające w zakresie zabezpieczenia społecznego, prawo powinno być jasne i zupełne. Fakultatywna delegacja w zakresie wydania rozporządzenia wywołuje wątpliwości co do zupełności prawa regulującego przekazanie przez OFE obligacji, innych papierów wartościowych oraz środków pieniężnych na rachunki w ZUS-ie. Regulacja tej materii powinna być zupełna i znana odpowiednio wcześniej. Skoro ustawa nie zawiera wszystkich koniecznych regulacji (o czym świadczyć ma już samo uchwalenie delegacji ustawowej), to upoważnienie powinno mieć charakter obligatoryjny.

1.5. Trzecia grupa zaskarżonych przepisów odnosi się do zakazu reklamy. Jak wskazał wnioskodawca, zakwestionowane przepisy ustanawiają czasowe, całkowite zakazy reklam zawierających informacje o OFE lub informacje sugerujące, że reklamy się do nich odnoszą, a złamanie owych zakazów obwarowane jest wysoką karą pieniężną, wymierzaną decyzją mającą rygor natychmiastowej wykonalności.

Zaskarżone przepisy budzą – zdaniem wnioskodawcy – wątpliwości co do ich zgodności z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zakaz reklamy dotyczącej OFE jest szczególnie istotny w kontekście fundamentalnej zmiany systemu, jakim było wprowadzenie dobrowolności członkostwa w OFE (w miejsce dotychczasowej obligatoryjności), które nie tylko konkurują między sobą, lecz w ogóle muszą przekonać ubezpieczonych do przystąpienia do nich. Dlatego całkowity zakaz reklamy w okresach podejmowania kluczowych decyzji, z punktu widzenia zarówno ubezpieczonych jak i samych OFE, jest zbyt rygorystyczny i bezzasadnie ogranicza wolność rozpowszechniania i pozyskiwania informacji. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że w okresach podejmowania przez ubezpieczonych decyzji o tym, czy całość ich składek ma trafiać do ZUS-u, czy też ich część ma być odprowadzana do OFE, ZUS może prowadzić niczym nieograniczoną kampanię informacyjną.

Zdaniem wnioskodawcy zakaz reklamy nie był przez ustawodawcę uzasadniony żadną z przesłanek ograniczenia praw i wolności, wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji albo usprawiedliwionych w świetle art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Odbiorcami reklam OFE są osoby dorosłe, wykonujące różnego rodzaju prace, odpowiedzialne i samodzielnie podejmujące życiowe decyzje, a zatem potrafiące zrozumieć i właściwie ocenić prezentowane im w reklamie treści. Kwestionowana regulacja budzi zatem zastrzeżenia ze względu na brak spełnienia wymogu konieczności wprowadzanego ograniczenia.

Zakaz reklamy ma naruszać zasadę wolności działalności gospodarczej, ponieważ ogranicza tę wolność bez uzasadnienia ważnym interesem publicznym, którego projektodawca nie wykazał. Ustawodawca powoływał się jedynie na bezpieczeństwo systemu emerytalnego i bezpieczeństwo przyszłych emerytów. W tym kontekście wnioskodawca stwierdził, że OFE prowadzą działalność legalną i szczegółowo regulowaną przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a zatem jej rzetelna i zgodna z prawem reklama nie może godzić w bezpieczeństwo systemu emerytalnego i przyszłych emerytów. Tym samym zakaz reklamy nie jest ani wystarczająco uzasadniony, ani proporcjonalny do zamierzonego celu regulacji, postrzeganego w świetle art. 22 Konstytucji.

W opinii wnioskodawcy art. 197 ustawy o OFE (w zakwestionowanym zakresie) i jej art. 197a oraz art. 36 ustawy nowelizującej naruszają wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia reklamy ani nie odróżnił jej od informacji umieszczanych na stronach internetowych OFE. Inaczej mówiąc, nie określił dokładnie działań zakazanych, sankcjonowanych wysokimi karami pieniężnymi. Z uwagi

na wielość definicji pojęcia „reklamy” w polskim systemie prawnym, brak jej definicji w ustawie o OFE, połączony z brakiem odesłania do definicji w innej ustawie, powoduje niemożność precyzyjnego określenia działań zabronionych adresatom norm prawnych. Szczególnie problematyczne jest tu odróżnienie reklamy od dopuszczalnej informacji zamieszczanej na stronach internetowych.

2. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich.

2.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik) w piśmie z 29 sierpnia 2014 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności: art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim dotyczy osób, o których mowa w art. 111 ust. 3 ustawy systemowej, z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także art. 23 ustawy nowelizującej z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem RPO określone w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej warunki wznowienia przekazywania składek do OFE ubezpieczonych, urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. (dalej także: w latach 1949-68), którzy na swój wniosek – przez zawarcie umowy – przystąpili do wybranego OFE, kolidują z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji) oraz stanowią nieproporcjonalne ograniczenie zasady wolności człowieka (art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Podzielając stanowisko o publicznoprawnym charakterze środków zgromadzonych w OFE, Rzecznik zwrócił uwagę, że regulacja prawna zawarta w art. 23 ustawy nowelizującej narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasadę lojalności), której przestrzeganie ma szczególne znaczenie w sytuacji zmiany przepisów kształtujących sytuację prawną członków OFE od początku 1999 r.

2.2. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 11 ustawy nowelizującej, w ocenie RPO regulacja budzi zastrzeżenia konstytucyjne w zakresie, w jakim dotyczy osób urodzonych w latach 1949-1968, które na swój wniosek przystąpiły do OFE. Temu dobrowolnemu przystąpieniu ustawodawca nadał szczególną wagę. Wymienione osoby stały się członkami OFE nie z mocy samego prawa, lecz na podstawie własnego, świadomego i nieodwołalnego aktu woli (por. art. 111 ust. 5 ustawy systemowej) i w ten sposób realizowały swoje „prawo do wolności” (art. 31 ust. 1 Konstytucji) rozumiane jako swoboda decydowania o własnym postępowaniu. Ich akt woli został jednak przez ustawodawcę zakwestionowany. Ustawodawca zażądał bowiem ponownego oświadczenia, bez którego dana osoba przestaje być członkiem OFE, a jej przyszłe składki w całości trafiają do ZUS-u. Kolidować ma to z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z zasadą ochrony wolności człowieka, o której mowa w art. 31 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem RPO nawet gdyby uznać za spełnione materialną (potrzeba zapewnienia stanu równowagi budżetowej) i formalną przesłankę ograniczenia konstytucyjnej wolności człowieka, to i tak art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej godzi w Konstytucję. Ograniczenie wolności jednostki musi być konieczne w demokratycznym państwie prawa i odpowiadać zasadzie proporcjonalności. Ustawodawca nie wybrał natomiast najmniej uciążliwego środka, jakim byłoby w tym wypadku umożliwienie omawianej kategorii osób złożenia oświadczenia woli o wystąpieniu z funduszu.

2.3. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 23 ustawy nowelizującej, RPO zwrócił uwagę, że przepis ten obejmuje dwa zasadnicze zagadnienia. Po pierwsze, przekazywanie aktywów przez OFE do ZUS-u i ich nabycie przez Skarb Państwa, a po drugie – ewidencjonowanie wartości jednostek rozrachunkowych odpowiadających wartości przekazywanych aktywów na subkoncie w ZUS-ie ze szczególną gwarancją ich wypłaty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS-u). W ocenie Rzecznika regulacja ta narusza zasadę lojalności państwa wobec obywateli, ponieważ pełne przestrzeganie zasady *pacta sunt servanda* nakazuje, by istotne zmiany w warunkach ubezpieczenia obowiązywały tylko osoby wchodzące do systemu ubezpieczenia po dniu ich wejścia w życie.

Co więcej, w opinii RPO ustawodawca posłużył się techniką wstecznego działania prawa. Umorzenie tzw. części obligacyjnej OFE powoduje zmianę – w stosunku do stanu pierwotnego (tj. z chwili przystąpienia do OFE) – warunków ubezpieczenia emerytalnego (tj. przejście z kapitałowego na repartycyjne pokrycie świadczeń). Co prawda wskutek zaewidencjonowania na subkoncie w ZUS-ie wartości środków odpowiadających wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych OFE nie nastąpi deprecjacja emerytalnej ekspektatywy (wierzytelności) ubezpieczonego, jednak z punktu widzenia wyróżnionych zasad konstytucyjnych chodzi o respektowanie dokonanych w przeszłości wyborów (zwłaszcza dobrowolnego przystąpienia do OFE osób urodzonych w latach 1949-1968). Zdaniem RPO „jest to także zarzut uzasadniony wobec tych, którzy w OFE są przymusowo, a którzy po 14 latach pozostają w przekonaniu, że drugi filar spełnia ich oczekiwania” (s. 17-18 wniosku).

Z punktu widzenia członków OFE rozwiązanie przewidziane w art. 23 ustawy nowelizującej oznacza zmianę istotnych warunków zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Odejmuje część ekspektatyw emerytalnych, które do tej pory miały kapitałowe pokrycie w aktywach OFE i korzystały z dodatkowego zabezpieczenia i wzmocnienia będącego konsekwencją przyznania członkom OFE prawa do udziału w aktywach, odpowiadającego wartości posiadanych przez nich jednostek rachunkowych. Zdaniem RPO w świetle standardów wywodzonych z art. 2 Konstytucji ustawodawca nie powinien – bez zgody zainteresowanych – stosować nowych rozwiązań prawnych (tj. umorzenia) do stanów, które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych (zgromadzenia środków na rachunkach członków OFE sprzed umorzenia). Przyjęty przez ustawodawcę automatyzm przekracza dopuszczalny zakres ingerencji państwa w sytuację prawną jednostki, usprawiedliwiony realizacją innych wartości konstytucyjnych, w szczególności koniecznością uwzględnienia zasady równowagi budżetowej. Co więcej, w dłuższej perspektywie przyjęte w 2013 r. rozwiązanie może nie doprowadzić do pożądanego przez ustawodawcę zmodyfikowania obciążenia finansowego państwa, które pozostanie przecież odpowiedzialne za finansowanie całości emerytur, a także za ich waloryzację w sytuacji, gdy nie będą one inwestowane na rynku pieniężnym. W dłuższym okresie, przy negatywnym trendzie demograficznym, ustawa może zatem nie poprawić sytuacji finansowej państwa, ponieważ na Skarb Państwa przejdą zobowiązania do wypłaty emerytur również w części wcześniej objętej składkami OFE, które teraz będą musiały zostać sfinansowane w całości z budżetu państwa. Trudno więc uznać, zdaniem RPO, że zapewnienie tak pojmowanej równowagi budżetowej dostatecznie uzasadnia przyjęcie zakwestionowanej regulacji prawnej.

Jak zasygnalizował RPO, obowiązujący do końca 2013 r. stan prawny i faktyczny wytworzył już społeczne przekonanie o stabilności istniejącego systemu emerytalnego i OFE jako jego trwałego elementu konstrukcyjnego. Część członków OFE, w szczególności ci, którzy dobrowolnie do nich przystąpili, może nie akceptować tak istotnej zmiany zasad funkcjonowania drugiego filara. Zakwestionowana regulacja naruszyła więc swoistą umowę społeczną pomiędzy państwem a ubezpieczonymi w OFE. Niewątpliwie narusza zaufanie do państwa i stanowionego prawa sytuacja, gdy mimo funkcjonowania określonego systemu przez prawie 14 lat dokonano wstecznej zmiany przyjętych rozwiązań.

3. Stanowisko Sejmu.

W pismach z 1 sierpnia 2014 r. oraz 5 lutego 2015 r. stanowisko w imieniu Sejmu przedstawił Marszałek Sejmu.

3.1. Odnosząc się do wniosku Prezydenta, wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 oraz art. 35 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 Konstytucji,

2) art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 23 ust. 1-6, 9 i 15-18 oraz art. 35 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 Konstytucji,

3) art. 39a ustawy systemowej oraz art. 11, art. 23 ust. 18 i art. 24 ustawy nowelizującej są zgodne z art. 2 Konstytucji,

4) art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 oraz art. 35 ustawy nowelizującej, art. 39a ustawy systemowej oraz art. 11 i art. 24 ustawy nowelizującej są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

5) art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 23 ust. 1-6, 9 i 15-18 oraz art. 35 ustawy nowelizującej, art. 39a ustawy systemowej oraz art. 11 i art. 24 ustawy nowelizującej nie są niezgodne z art. 22 Konstytucji,

6) art. 197a ustawy o OFE i art. 36 ustawy nowelizującej są zgodne z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

7) art. 197 ustawy o OFE, w części dotyczącej PTE oraz OFE, i art. 197a ustawy o OFE oraz art. 36 ustawy nowelizującej są zgodne z art. 2 Konstytucji.

W opinii Sejmu zgodność kwestionowanych przepisów z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika przede wszystkim stąd, że regulują one zasady gromadzenia środków na przyszłe emerytury ubezpieczonych w sposób pewniejszy, stabilniejszy, bezpieczniejszy i bardziej przewidywalny niż miało to miejsce pod rządami przepisów dotychczasowych. Zakwestionowane przepisy zwiększają a nie naruszają zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa do zabezpieczenia społecznego; optymalizują też realizację prawa do zabezpieczenia społecznego wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Jak wskazał Sejm, dotychczasowy system emerytalny generował proces zadłużania się Skarbu Państwa, a jego koszty, z perspektywy państwa będącego gwarantem wypłaty emerytur, wzrastały. Obejmowały koszt wykupu przez Skarb Państwa obligacji skarbowych i innych instrumentów nabywanych przez OFE oraz wiązały się z koniecznością wypłaty odsetek od tych obligacji. Te transfery środków pieniężnych Skarbu Państwa na rzecz

OFE w dotychczasowej skali były zatem nieracjonalne ekonomicznie i zagrażały stabilności finansów publicznych. Ustawowe regulacje dotyczące podziału składki na ubezpieczenie emerytalne powodują, że w ZUS-ie powstaje niedobór środków na wypłatę bieżących emerytur, który musi być pokrywany rosnącą dotacją budżetową. Z kolei dotacja dla ZUS-u finansowana jest ze środków pieniężnych uzyskiwanych przez Skarb Państwa z tytułu emitowanych przez obligacji, nabywanych następnie przez OFE. Fundusze te, nabywając od Skarbu Państwa obligacje skarbowe, zwiększają wartość powierzonych im aktywów i dywersyfikują ryzyko inwestycyjne, ale ekonomiczny ciężar tej operacji ponosi ostatecznie Skarb Państwa. Środki pieniężne na sfinansowanie dotacji pochodzą z podatków płaconych przez ubezpieczonych (w tym członków OFE). Ustawodawca, kierując się troską o realny wymiar przyszłych emerytur, wyeliminował zatem mechanizm dalszego zadłużania się Skarbu Państwa.

W opinii Sejmu ustawa nowelizująca przywraca rynkowy (kapitałowy) charakter II filarowi, natomiast obowiązek inwestowania w akcje części gromadzonych środków spełnia warunki bezpiecznej strategii inwestycyjnej. Inwestycje w akcje przynoszą bowiem, zwłaszcza w długim okresie, inwestorowi zysk. Bezpieczeństwo inwestowania jest wzmacniane dzięki tzw. suwakowi bezpieczeństwa, czyli stopniowemu przekazywaniu środków zgromadzonych przez członka OFE na fundusz emerytalny w FUS-ie. Istotnym argumentem za konstytucyjnością badanych regulacji jest także przejściowy charakter nakazu inwestowania środków zgromadzonych w OFE w akcje (do 2018 r.). Nie można wobec tego uznać OFE za zrównane z funduszami inwestycyjnymi podwyższonego ryzyka.

Z mocy art. 67 ust. 1 Konstytucji obywatel ma prawo do zagwarantowania mu przez państwo emerytury. Przepis ten nie przesądza jednak o konkretnych formach realizacji tego prawa, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu znacznym marginesowi swobody określania zasad przyznawania świadczeń.

W ocenie Sejmu istniejące dotychczas instytucje prawne minimalnej stopy zwrotu i pokrycia niedoboru nie dawały członkom OFE nic realnego, tworząc jedynie iluzję ich bezpieczeństwa ekonomicznego. Przemawia za tym fakt, że minimalna stopa zwrotu nie była wyliczana w relacji do jakichkolwiek wielkości bezwzględnych (np. w relacji do PKB), ale w stosunku do stopy zwrotu osiągniętej przez inne OFE. Tym samym to od OFE oraz od wyników realizowanej przez nie polityki inwestycyjnej zależało, jaka będzie minimalna stopa zwrotu, której niedobór fundusze te będą musiały pokrywać. Praktyka działania OFE wykazała, zdaniem Sejmu, że fundusze, zamiast konkurować ze sobą, wzajemnie imitowały swoją politykę inwestycyjną, doprowadzając do jej względnego ujednoczenia. Unikaly działań dających szansę na osiągnięcie wyższej stopy zwrotu, a zwiększających ryzyko, że ewentualne niedobory będą musiały pokrywać z własnych środków. Nowe rozwiązania prawne, w przekonaniu Sejmu, dają członkom OFE możliwość zapewnienia sobie realnej i dodatniej stopy zwrotu od gromadzonych składek dzięki przeniesieniu ich aktywów i składek na subkonto w ZUS-ie, a także dzięki dobrodziejstwu waloryzacji składek o wskaźnik równy dynamice wartości PKB.

Jak wyraźnie podkreślił Sejm, środki przekazywane OFE są środkami publicznymi. Zgromadzone w tych funduszach środki służą celowi publicznemu, tzn. wywiązaniu się przez państwo z konstytucyjnego obowiązku zapewnienia obywatelom świadczeń w ramach zabezpieczenia społecznego. Służą zatem realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego oraz tworzą zasób majątkowy, który ma zapewniać ekonomiczne możliwości urzeczywistnienia tego prawa. Dlatego środków gromadzonych na rachunkach członków OFE nie sposób porównać ze środkami gromadzonymi na rachunkach członków prywatnych instytucji finansowych, którym ich klienci dobrowolnie powierzają swoje środki w celach inwestycyjnych. Wprowadzone ustawą nowelizującą zmiany prowadzą zatem do przesunięć wyłącznie wewnątrz szeroko rozumianego systemu ubezpieczeń społecznych, dokonywanych w granicach swobody ustawodawcy, a wszystkie zaskarżone przepisy regulują zasady gospodarowania środkami o charakterze publicznoprawnym. Przepisy te nie dotyczą ani nie normują zasad gospodarowania przez OFE ich własnymi (różnymi od przekazanych przez ubezpieczonych) środkami. Publicznoprawnej kwalifikacji środków nie podważają regulacje dotyczące przechodzenia określonych praw na rzecz spadkobierców członka OFE. Tego rodzaju normy prawne – mające bardzo ograniczony zakres zastosowania – w niczym nie zmieniają ogólnej reguły, w myśl której środki zgromadzone w OFE mają charakter publicznoprawny, niezależnie od tego, kto będzie beneficjentem świadczeń wypłacanych z tychże środków (sam członek OFE czy też jego spadkobierca).

W świetle Konstytucji nie można odmówić ustawodawcy prawa do swobodnego decydowania o sposobie inwestowania na rynku kapitałowym obligacji skarbowych i innych dłużnych instrumentów skarbowych, w tym gwarantowanych przez Skarb Państwa. Art. 216 ust. 2 Konstytucji daje ustawodawcy prawo do decydowania o zasadach emisji papierów wartościowych przez Skarb Państwa. Można więc zastrzec, że tego rodzaju papiery nie mogą być nabywane przez OFE, ponieważ ustawodawca ma konstytucyjne prawo nie dopuścić do zadłużania się Skarbu Państwa w OFE i im wypłacał odsetki od obligacji skarbowych.

W ocenie Sejmu zakwestionowane przepisy nie naruszają wolności działalności gospodarczej OFE, gdyż ustalanie przez ustawodawcę zasad gospodarowania środkami publicznymi nie jest w stanie tej wolności

naruszyć. Nie sposób przyjąć, że nienaruszalną konstytucyjnie istotą wolności działalności gospodarczej jest roszczenie wobec państwa o to, aby móc w sposób nieskrępowany prowadzić działalność gospodarczą przy wykorzystaniu środków o charakterze publicznoprawnym oraz by móc osiągać zyski kapitałowe z odsetek od obligacji skarbowych emitowanych przez Skarb Państwa. Nawet gdyby uznać, że doszło w tym wypadku do ingerencji w wolność działalności gospodarczej, jest ona usprawiedliwiona „ważnym interesem publicznym”. Jest nim zachowanie równowagi finansów publicznych, umożliwiającej państwu m.in. wywiązywanie się z obowiązku gwarantowania obywatelom prawa do zabezpieczenia społecznego. Kwestionowane przepisy są także proporcjonalne pod względem równowagi finansów publicznych, a ich przyjęcie jest konieczne i nieodzowne, o czym świadczą argumenty natury ekonomiczno-finansowej, na którą to okoliczność Sejm przytoczył informacje zawarte w stanowisku Ministra Finansów z 27 marca 2014 r. oraz stanowisku Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 4 kwietnia 2014 r. W opinii Sejmu nie istnieje równie skuteczny, a łagodniejszy dla obywateli, alternatywny środek ingerencji w prawa i wolności jednostek. Osiągnięcie efektu finansowego zbliżonego do uzyskanego dzięki uchwaleniu ustawy nowelizującej wymagałoby podniesienia wszystkich stawek podatku od towarów i usług o 4 punkty procentowe lub stawek podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych o ponad 3 punkty procentowe.

W przekonaniu Sejmu niezasadny jest też zarzut naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, który wnioskodawca wiąże z krótkim czasem danym podmiotom zarządzającym OFE na przygotowanie się do wejścia w życie ustawy nowelizującej. Działania, jakie OFE musiały podjąć w związku z ustawą nowelizującą miały charakter czysto techniczny i księgowy (rachunkowy), przez co były możliwe do dokonania w relatywnie krótkim czasie.

Bezzasadny w przekonaniu Sejmu jest ponadto zarzut, jakoby art. 23 ust. 18 ustawy nowelizującej naruszał zasadę pewności prawa z powodu fakultatywnego charakteru przepisu upoważniającego Radę Ministrów do wydania rozporządzenia. Upoważnienie to zostało przez Radę Ministrów bezzwłocznie wykonane (art. 23 wszedł w życie 15 stycznia 2014 r., a rozporządzenie weszło w życie 22 stycznia 2014 r.), zatem nie może być mowy o powstaniu luki w prawie. Ponadto kwestie mające zostać unormowane w rozporządzeniu miały charakter techniczny oraz nie były konieczne dla założonego przez ustawodawcę sposobu transferu aktywów do ZUS-u. W przekonaniu Sejmu sama ustawowa regulacja prawna (art. 23 ust. 1-17 ustawy nowelizującej) wystarczała, by można było efektywnie przeprowadzić unormowaną w tych przepisach operację księgową. Regulacje zawarte w rozporządzeniu mają charakter nie tyle substancjalny (materialnoprawny), ile raczej regulują sprawozdawczość (informowanie) przez OFE o przekazanych do ZUS-u aktywach.

Jak zaznaczył Sejm, ustawa nowelizująca zakazała jedynie reklamy nierzetelnej. W szczególności nie wyklucza ona przekazywania przez OFE ich członkom obiektywnych informacji, obrazujących wyniki finansowe funduszy i osiąganą przez nie stopę zwrotu od powierzonych im aktywów. Rozwiązanie takie podyktowane jest koniecznością ochrony interesów ubezpieczonych w dokonywaniu możliwie najlepszego wyboru w kwestii przystąpienia do OFE lub podjęcia decyzji o nieprzekazywaniu części składek do OFE. Z samej istoty reklama oprócz warstwy informacyjnej zawiera część sugestywną, a wystąpienie masowej kampanii reklamowej w latach dokonywania wyboru „nie pozwoliłaby na podjęcie przez ubezpieczonych decyzji w oparciu o wyłącznie obiektywne i racjonalne przesłanki”. Konstytucyjnego uzasadnienia zakwestionowanej regulacji należy poszukiwać w art. 76 Konstytucji i w dekodowanej z art. 54 Konstytucji wolności pozyskiwania informacji, pozbawionej sugestywnej części wpływającej na ubezpieczonego i ograniczającej swobodę wyboru.

Zakaz reklamy umożliwia także, zdaniem Sejmu, swobodny wybór ubezpieczonemu oraz wyrównuje szanse OFE i ZUS-u (który nie jest upoważniony do prowadzenia reklamy m.in. w zakresie korzyści związanych z przekazaniem środków na indywidualne subkonto, lecz jest zobowiązany do popularyzacji wiedzy o ubezpieczeniach społecznych). Za konstytucyjnością regulacji przemawia także czasowość zakazu reklamy OFE ograniczonego tylko do newralgicznych okresów wyboru, gdy ubezpieczony musi mieć możliwość uzyskania rzetelnych informacji, pozbawionych dodatkowych treści lub formy perswazyjnej.

Zakazy reklamy zostały ustanowione z uwagi na ochronę konstytucyjnych wartości (w wypadku wolności działalności gospodarczej – ważny interes publiczny, w przypadku zaś wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji – wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji), są proporcjonalne, a ponadto nie naruszają istoty żadnej z tych wolności.

Odnosząc się do zarzutu braku zamieszczenia w ustawie legalnej definicji reklamy, Sejm stwierdził, że nieprecyzyjność, niejasność czy też brak poprawności danego przepisu nie przesądza jeszcze o jego niekonstytucyjności, a tym samym naruszeniu art. 2 Konstytucji. Niedookreśloność przepisów prawa jest cechą stopniowalną. Za niekonstytucyjne mogą być uznane tylko takie przepisy, które są niedookreślone w stopniu kwalifikowanym. Zdaniem Sejmu przepisy ustawy nowelizującej zakazujące reklamy nie spełniają formułowanych w orzecznictwie TK przesłanek uzasadniających ich uznanie za niedookreślone w stopniu przesądzającym o niekonstytucyjności.

3.2. Odnosząc się do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejm wniósł o uznanie, że art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim dotyczy osób, o których mowa w art. 111 ust. 3 ustawy systemowej, jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, natomiast art. 23 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Sejm zwrócił uwagę na wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznej kontroli art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej. Czynność polegająca na wyborze OFE, o której mowa w tych przepisach, miała charakter jednorazowy. Przepisy te skonsumowały się jeszcze przed wniesieniem wniosku przez Rzecznika i należy uznać je za nieobowiązujące w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Badanie konstytucyjności tych przepisów nie jest – zdaniem Sejmu – konieczne w rozumieniu art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Dyspozycja art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej jest zgodna z postulatem wnioskodawcy, ponieważ składki przekazywane były do OFE, w myśl pierwotnego wyboru ubezpieczonego, aż do 30 czerwca 2014 r. Skutki prawne zaniechania złożenia deklaracji o pozostaniu w OFE nie są natomiast w ogóle unormowane w tym przepisie.

Niezależnie od argumentów natury formalnoprawnej, zdaniem Sejmu, art. 11 ust. 1 i 2 jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, ubezpieczeni urodzeni w latach 1949-1968 dokonywali wyboru OFE w sytuacji, gdy kształt kapitałowej części systemu emerytalnego nie był jeszcze skończony. Pozwala to ustawodawcy podjąć działania mające na celu umożliwienie ubezpieczonym ponownego rozstrzygnięcia co do sposobu gromadzenia składek, po redefiniowaniu warunków systemu emerytalnego.

Po drugie, głęboka modyfikacja systemu emerytalnego dokonana ustawą nowelizującą, w tym przede wszystkim wprowadzenie dobrowolności uczestnictwa w OFE musi wiązać się z prawem do ponownego wyboru sposobu gromadzenia składek. Cykliczna możliwość zmiany podmiotu, do którego odprowadza się składkę (po raz pierwszy w 2016 r.), jest istotnym elementem tej modyfikacji. Ustawodawca związany konstytucyjnym nakazem równego traktowania wszystkich ubezpieczonych, uczestników budowanego po 1998 r. modelu systemu emerytalnego, nie mógł pozbawić ubezpieczonych urodzonych w latach 1949-1968 prawa do wyboru ZUS-u.

Po trzecie, „nieodwołalność” oświadczenia osób urodzonych w latach 1949-1968 jest skierowana przede wszystkim do ubezpieczonych i innych uczestników systemu, ale nie może wiązać ustawodawcy, zwłaszcza że umożliwienie wyboru stanowi rozstrzygnięcie bardziej korzystne dla ubezpieczonego i służy realizacji zasady ochrony wolności człowieka, o której mowa w art. 31 ust. 1 Konstytucji.

Po czwarte, założenie domniemania wyboru subkonta prowadzonego przez ZUS, w wypadku, gdy ubezpieczony wyraźnie nie oświadczy, że chce nadal przekazywać składki do OFE, jest związane z nowym założeniem systemu emerytalnego, to jest dobrowolności uczestnictwa w OFE, a obowiązku złożenia oświadczenia w ciągu 4 miesięcy nie można uznać za nadmierny (nieproporcjonalny).

Po piąte, ponowny wybór sposobu gromadzenia środków, a w szczególności niezłożenie oświadczenia o dalszym odprowadzaniu składki na rachunku prowadzonym w OFE, prowadzi do zmian wyłącznie *pro futuro*; ubezpieczeni urodzeni w latach 1949-1968 nadal pozostają członkami OFE, zaś zgromadzone składki są kapitalizowane; konsekwencje wyboru uczestnictwa w OFE z 1999 r. nie są zatem uchylane z mocą wsteczną.

Po szóste, w stosunku do kobiet urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 sierpnia 1961 r. i mężczyzn urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 lipca 1957 r., zgodnie z art. 22 ust. 3d ustawy systemowej, składki na rachunek OFE, także po 1 lipca 2014 r., nie były przekazywane, w związku z zastosowaniem wobec tych osób „suwaka bezpieczeństwa”. Art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej nie mógł więc naruszyć ich wolności i zaufania do państwa i prawa.

Po siódme, rzeczywista modyfikacja warunków nabycia prawa do emerytury na podstawie art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej dotyczyła osób, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego brakowało więcej niż 10 lat.

Zdaniem Sejmu nie ma podstaw do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 23 ustawy nowelizującej. Umorzenie jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunkach członków OFE zmniejszy koszty funkcjonowania systemu emerytalnego oraz ograniczy dług publiczny i potrzeby pożyczkowe państwa. Ze względu na publicznoprawny charakter środków zgromadzonych w OFE umorzenie stanowi *de facto* przesunięcie środków wewnątrz systemu ubezpieczeń społecznych, w neutralny sposób dla przyszłych emerytów. Zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ustawodawca ma prawo modyfikować system emerytalny, w tym sposób funkcjonowania w ramach ubezpieczenia społecznego filara kapitałowego. Ze względu na wprowadzenie instytucji „suwaka bezpieczeństwa”, istotą umorzenia jest przyspieszenie procesu przekazywania aktywów OFE na rzecz FUS-u. W razie umorzenia nie dochodzi do retroakcji prawa (umorzenie nastąpiło po wejściu w życie ustawy nowelizującej ze skutkiem *pro futuro*), ale można mówić jedynie o retrospekcji. Ponadto, zdaniem Sejmu, bardziej odporny na negatywny trend demograficzny jest niskokosztowy system emerytalny, niż inne modele, w tym uprzednio obowiązujący.

4. Stanowisko Prokuratora Generalnego.

W piśmie z 30 lipca 2014 r. oraz 23 kwietnia 2015 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny.

4.1. Odnosząc się do wniosku Prezydenta, wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 141 ust. 2 ustawy o OFE oraz art. 23 ust. 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nie konkretyzuje daty 3 lutego 2014 r., art. 35 ustawy nowelizującej, art. 39a ust. 1 ustawy systemowej i art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej oraz art. 24 ustawy nowelizującej są zgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), a także z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 197a ust. 1 ustawy o OFE oraz art. 36 ust. 1 ustawy nowelizującej są niezgodne z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 197 ust. 2 w części dotyczącej PTE oraz OFE, art. 197a ust. 1 ustawy o OFE oraz art. 36 ust. 1 ustawy nowelizującej – w zakresie, w jakim przepisy te posługują się nieokreślonymi pojęciami „reklama” – są niezgodne z zasadą poprawnej legislacji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności art. 23 ust. 1, w części określającej datę 3 lutego 2014 r., art. 23 ust. 2-6, 9 i 15-18 ustawy nowelizującej powinno ulec umorzeniu z uwagi na utratę mocy obowiązującej tych przepisów przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, a w pozostałym zakresie powinno ulec umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 4 pkt 33 ustawy nowelizującej nie pozostaje w związku treściowym z przepisem głównym (art. 141 ust. 2 ustawy o OFE). W związku normatywnym z art. 141 ust. 2 ustawy o OFE nie pozostają też – zdaniem Prokuratora Generalnego – art. 23 i art. 35 ustawy nowelizującej. Przepisy te uległy już „skonsumowaniu” i nie mogą mieć zastosowania po 3 lutego 2014 r., co uzasadnia umorzenie postępowania. Aktualność straciła argumentacja wnioskodawcy – sformułowana pod adresem art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 23 ust. 1 ustawy nowelizującej – że ustawodawca pozostawił OFE i PTE zbyt krótki czas na przygotowanie do operacji umorzenia części jednostek rozrachunkowych oraz dostosowanie polityki inwestycyjnej do nowych reguł. Upływ terminu dokonania tych czynności spowodował, że przepis został „skonsumowany”. W odniesieniu do art. 11 ustawy nowelizującej oraz art. 39a ustawy systemowej, Prokurator Generalny wskazał, że zarzuty naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego, wolności działalności gospodarczej oraz zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa, sformułowane w związku z uzależnieniem dalszego odprowadzania składki do OFE od złożenia przez ubezpieczonego stosownego oświadczenia, dotyczą art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej oraz art. 39a ust. 1 ustawy systemowej. Jedynie te jednostki redakcyjne mogą być przedmiotem kontroli.

Prokurator Generalny zauważył, że zarzuty nadmiernej ingerencji w przysługującą OFE wolność działalności gospodarczej oraz w wolność rozpowszechniania i pozyskiwania informacji o funduszach odnoszą się wyłącznie do treści art. 197a ust. 1 ustawy o OFE i art. 36 ust. 1 ustawy nowelizującej. Wnioskodawca nie przedstawił osobnych argumentów na rzecz niekonstytucyjności art. 197a ust. 2-4 ustawy o OFE i art. 36 ust. 2-4 ustawy nowelizującej. Postępowanie w tym zakresie powinno być zatem umorzone. Podobne uwagi odniósł do przepisów dotyczących zakazu reklamy (art. 197 i art. 197a ustawy o OFE oraz art. 36 ustawy nowelizującej), bo istota zarzutu sprowadza się do zastosowania niedookreślonego pojęcia „reklama”, przy czym o zakazie reklamy stanowią art. 197 ust. 2 oraz art. 197a ust. 1 ustawy o OFE oraz art. 36 ust. 1 ustawy nowelizującej.

W ocenie Prokuratora Generalnego wprowadzone w ustawie nowelizującej zmiany dotyczące OFE mają uzasadnienie w treści art. 67 ust. 1 Konstytucji. Wskazał na swobodę ustawodawcy wyboru określonych rozwiązań systemu emerytalnego. Konstytucja nie przesądza o konstrukcji systemu zabezpieczenia emerytalnego ani źródłach jego finansowania. Nie można też z niej wyprowadzić prawa do konkretnego rodzaju świadczenia, takiego jak prawo do emerytury kapitałowej ze środków gromadzonych w OFE czy prawo do podlegania ubezpieczeniu w OFE.

Umorzenie 51,5% jednostek rozrachunkowych i przekazanie do ZUS-u części aktywów, jak również pozostawienie ubezpieczonym dokonania wyboru, czy chcą przystąpić do ubezpieczenia w OFE, nie narusza – zdaniem Prokuratora Generalnego – istoty prawa do emerytury. W wyniku tego umorzenia członkowie w OFE nie zostali też pozbawieni kapitału, gdyż wartość środków odpowiadających wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych została zaewidencjonowana na indywidualnym subkoncie ubezpieczonego w ZUS-ie, na którym zaewidencjonowane zostaną również przyszłe składki z części kapitałowej, w tym przekazywane w ramach „suwaka bezpieczeństwa”.

Obowiązek założenia subkonta dla osób, którym OFE otworzyło rachunek na podstawie art. 128 ustawy o OFE, ma, zdaniem Prokuratora Generalnego, uzasadnienie w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Było bowiem konieczne

dla zagwarantowania, że środki odpowiadające 51,5% jednostek rozrachunkowych umorzonych na rachunkach w OFE i przekazanych ZUS-owi – staną się podstawą do obliczenia emerytury.

W opinii Prokuratora Generalnego wobec dokonanej ustawą nowelizującą zmiany polityki inwestycyjnej OFE (tzw. odstąpienia od ukształtowania OFE jako funduszu zrównoważonego ryzyka), racjonalne jest przyznanie ubezpieczonym możliwości podjęcia decyzji, czy podejmują nowego rodzaju ryzyko. Tym samym, konstytucyjnie uzasadnione jest przyznanie uprawnienia do złożenia oświadczenia o przekazaniu składki do OFE (art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej), a także uprawnienia do złożenia, począwszy od 2016 r. i co 4 lata, oświadczenia o przekazaniu składki do OFE lub jej ewidencjonowaniu na subkoncie w ZUS-ie (art. 39a ust. 1 ustawy systemowej).

Zmiana polityki inwestycyjnej OFE (wynikająca z art. 141 ust. 2 ustawy o OFE i art. 35 ustawy nowelizującej), powiązana z uchyceniem art. 175-180 ustawy o OFE, nie powoduje naruszenia istoty prawa do emerytury. Wysokość emerytury nie zależy bowiem wyłącznie od wielkości środków zgromadzonych w OFE, lecz także od wielkości kapitału zgromadzonego w I filarze i środków zaewidencjonowanych na subkoncie (art. 17a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych; Dz. U. Nr 228, poz. 1507, ze zm.). Ustawodawca przewidział też mechanizmy zabezpieczające środki dotychczas zgromadzone na rachunku w OFE oraz składki, które będą w przyszłości tam odprowadzane.

Jak wskazał Prokurator Generalny, OFE wykonują ustawowo określone zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 3 ustawy systemowej), a ich działalność jest reglamentowana. Samo powierzenie im gromadzenia środków i ich lokowania stanowi ograniczenie wolności działalności gospodarczej innych podmiotów, a reglamentacja w sferze ubezpieczeń emerytalnych jest uzasadniona potrzebą ochrony ważnego interesu publicznego – prawa obywateli do emerytury. Ze względu na specyfikę działalności OFE ustawodawca jest legitymowany do określenia sposobu jej prowadzenia.

W przekonaniu Prokuratora Generalnego nowe zasady polityki inwestycyjnej OFE, operacja przeniesienia części aktywów do ZUS-u i umorzenia części jednostek rozrachunkowych, a także przyznanie ubezpieczonym prawa wyboru, czy chcą, aby ich składki były przekazywane do OFE, służą ochronie finansów publicznych i wydolności systemu ubezpieczenia społecznego. We wskazanych wartościach konstytucyjnych znajduje uzasadnienie także wyznaczenie okresów (co 4 lata), w jakich będzie można złożyć stosowne oświadczenie. Rozwiązanie to zapewnia możliwość zaplanowania i zagwarantowania środków FUS na wypłatę emerytur.

Zdaniem Prokuratora Generalnego nie sposób postrzegać każdej zmiany zasad podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu jako naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i prawa. Ubezpieczony, jak i prywatny podmiot funkcjonujący w systemie ubezpieczeń społecznych, musi liczyć się z możliwością zmiany warunków społecznych lub gospodarczych oraz związaną z tym nowelizacją obowiązującego prawa.

Nowe rozwiązania dotyczące funkcjonowania OFE – tak w aspekcie realizacji praw socjalnych obywateli, jak i reguł prowadzenia działalności gospodarczej – nie naruszają standardów wiążących ustawodawcę przy uchwalaniu zmian regulacji określających zasady realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Mają one uzasadnienie w ochronie wartości konstytucyjnych, jakimi są realizacja prawa socjalnego i zapewnienie równowagi budżetowej.

Prokurator Generalny uznał, że ustawodawca pozostawił członkom OFE oraz samym OFE odpowiedni okres na dostosowanie się do nowych rozwiązań, ponieważ *vacatio legis* wyniosła miesiąc i nie doszło do natychmiastowego pozbawienia członkostwa w OFE. Przez pół roku od publikacji ustawy składki członków OFE były nadal przekazywane funduszom, a zatem przez ten czas fundusze miały zapewniony wpływ składek wszystkich swoich członków. Ubezpieczonym ustawodawca pozostawiał odpowiedni, 6-miesięczny termin podjęcia decyzji w sprawie dalszego odprowadzania składki do OFE. Nie doszło też do pozbawienia członków OFE środków, które dotychczas przymusowo gromadzili na rachunkach, ponieważ część tych środków (51,5%) została zaewidencjonowana na subkontach w ZUS-ie i podlega waloryzacji, a ich wypłata została zagwarantowana przez państwo.

Wątpliwości Prokuratora Generalnego wzbudziły natomiast przepisy zakazujące OFE reklamy. Reklama jest bowiem nieodłącznym elementem gospodarki wolnorynkowej, służącym przekazywaniu przez przedsiębiorców informacji o ich towarach lub usługach oraz pozyskiwaniu tych informacji przez konsumentów. Wynikające z zakwestionowanych przepisów ograniczenia stanowią nadmierną ingerencję wolność działalności gospodarczej, o której mowa w art. 22 Konstytucji i wolność rozpowszechniania informacji zagwarantowaną w art. 54 ust. 1 Konstytucji. Trudno zakładać by reklama zawierająca zrozumiałe, obiektywne i rzetelne informacje o OFE lub informacje sugerujące odnośnienie się jej do OFE – rodziła zagrożenie dla ubezpieczonych i bezpieczeństwa systemu emerytalnego, zważywszy że istnieją materialne i proceduralne gwarancje ochrony ubezpieczonych przed nierzetelną, wprowadzającą w błąd reklamą (art. 197 ust. 1 ustawy o OFE).

Zakwestionowane regulacje dotyczą szeroko rozumianego prawa karnego, do którego powinny odnosić się standardy konstytucyjne przewidziane w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny przywołał ustalenia w kwestii wymaganego stopnia określoności regulacji dotyczących postępowania represyjnego. Jak podkreślił,

ustawa o OFE nie definiuje pojęcia „reklama”, brak też ogólnej systemowej definicji legalnej tego terminu, zaś wiele definicji zawartych w innych ustawach nie może mieć zastosowania. Prokurator Generalny uznał, że chociaż użyte w art. 197 ust. 2 ustawy o OFE pojęcie „reklama” ma charakter niedookreślony, to jednak niedookreśloność ta nie sięga stopnia pozwalającego ocenić ją jako naruszającą zasadę poprawnej legislacji. Znaczenie tego terminu może być bowiem ustalone przez odwołanie się do znaczeń nadanych mu w doktrynie oraz orzecznictwie. Zachowane też zostały gwarancje proceduralne, w ramach których możliwe jest nadanie temu pojęciu znaczenia zgodnego ze standardem konstytucyjnym (decyzja KNF podlega ocenie sądu).

Jednocześnie Prokurator Generalny zauważył, że pojęcie „reklama” w ustawie o OFE ma jeszcze i inne znaczenie niż to przedstawione na tle art. 197 ust. 2 ustawy o OFE. W art. 197a ustawy o OFE i art. 36 ustawy nowelizującej przewidziano zakaz reklamy w określonych okresach. Z brzmienia art. 197a ust. 2 ustawy o OFE oraz art. 36 ust. 2 ustawy nowelizującej wynika, że każda informacja o funduszu, która jest rozpowszechniona w innej formie niż na stronie internetowej funduszu, może stanowić reklamę. Dla zdekodowania pojęcia „reklama”, użytego w art. 197a ust. 1 ustawy o OFE i art. 36 ust. 1 ustawy nowelizującej, nie jest konieczna ocena, czy istnieje element celu reklamy – oddziaływanie na decyzje odbiorcy. Zdaniem Prokuratora Generalnego przepisy te utożsamiają reklamę i informację, podczas gdy art. 197 ust. 1 i 2 ustawy o OFE pojęciom tym nadają inne znaczenie. Tym samym na gruncie kwestionowanych przepisów termin „reklama” nie ma jednego znaczenia i trudno jest odróżnić reklamę od informacji. To przemawia za niezgodnością art. 197 ust. 2 (w części dotyczącej PTE i OFE) i art. 197a ust. 1 ustawy o OFE oraz art. 36 ust. 1 ustawy nowelizującej z zasadą poprawnej legislacji.

4.2. Odnosząc się do wniosku Rzecznika, Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że

1) art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim dotyczy osób, o których mowa w art. 111 ust. 3 ustawy systemowej, jest zgodny z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 23 ust. 1 w związku z art. 23 ust. 7 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zakwestionowanego przez RPO rozwiązania, uzależniającego dalsze przekazywanie części kapitałowej składki do OFE od złożenia przez ubezpieczonego, w terminie do 31 lipca 2014 r. oświadczenia nie można uznać za niezgodne z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji) ani za nieproporcjonalną ingerencję w prawo ubezpieczonego do wolności (art. 31 ust. 1 w związku z ust. 3 Konstytucji).

Oceny zakwestionowanych przepisów nie można dokonywać w oderwaniu od stanu prawnego obowiązującego w momencie wejścia w życie reformy systemu ubezpieczeń społecznych, czyli wówczas, gdy prawdopodobnie większość osób urodzonych w latach 1949-1968 podejmowała decyzję o przystąpieniu do otwartego funduszu emerytalnego, oraz od jego zasadniczych zmian, jakie następowały w kolejnych latach, przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej. Dokonane zmiany w funkcjonowaniu systemu emerytalnego mają istotny charakter. Uzasadnione konstytucyjnie jest zatem przyznanie ubezpieczonym prawa wyboru, czy chcą w dalszym ciągu pozostawać w systemie kapitałowym, czy wyrażają zgodę na zarządzanie częścią składki przez ZUS.

Wbrew twierdzeniu RPO, niezłożenie oświadczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej, nie spowodowało sytuacji, w której „ubezpieczony z mocy samego prawa przestaje być członkiem otwartego funduszu emerytalnego” (s. 9 wniosku). Skutkiem niezłożenia oświadczenia nie była utrata członkostwa w OFE, lecz zaprzestanie odprowadzania przez ZUS części składki kapitałowej do otwartego funduszu emerytalnego i jej ewidencjonowanie na subkoncie w ZUS-ie, począwszy od składki opłaconej za lipiec 2014 r.

Zdaniem Prokuratora Generalnego każdy podmiot, w tym także osoba podlegająca ubezpieczeniu emerytalnemu, powinien liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmiany obowiązującego prawa emerytalnego. Zmiana ta nie była jednocześnie arbitralna. Ustawodawca pozostawił bowiem ubezpieczonym dość długi czas na dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej, umożliwiając im tym samym spokojne rozważenie, czy chcą, aby część składki na przyszłą emeryturę była nadal odprowadzana do otwartego funduszu emerytalnego w nowych warunkach funkcjonowania II filara ubezpieczeń społecznych.

Wyrażona w art. 31 ust. 1 Konstytucji ogólna zasada wolności człowieka (rozumiana jako wolność decydowania o własnym postępowaniu) stanowi – zdaniem Prokuratora Generalnego – dopełnienie przepisów określających poszczególne wolności konstytucyjne. Nowy system emerytalny został w 1999 r. stworzony przez ustawodawcę dla wszystkich osób fizycznych, których katalog określony jest w art. 6 ustawy systemowej jako system przymusowy, oparty na obowiązku odprowadzania składki. W konsekwencji przyznanie osobom, o których mowa w art. 111 ust. 3 ustawy systemowej, możliwości dobrowolnego przystąpienia do OFE, nie realizowało wyrażonej w art. 31 ust. 1 Konstytucji wolności człowieka. W rezultacie uprawnienie do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej, nie jest ingerencją w wolność człowieka.

Prokurator Generalny nie podzielił również zastrzeżeń Rzecznika odnośnie do art. 23 ustawy nowelizującej. W pierwszej kolejności wskazał, że z uwagi na zakres zaskarżenia badaniu powinien podlegać art. 23 ust. 1 w związku z ust. 7 ustawy nowelizującej.

Ochroną art. 67 ust. 1 Konstytucji objęta jest obecnie istota prawa do emerytury, a ustawodawcy przysługuje swoboda regulacyjna praw socjalnych, co wyraża zdanie drugie art. 67 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca, wprowadzając zmiany w prawie ubezpieczeń społecznych, może więc kierować się zasadą bezpośredniego działania nowego prawa – na przyszłość – w stosunku do tych ubezpieczonych, którzy zostali objęci ubezpieczeniem pod rządami dawnego prawa i nie nabyli jeszcze *in abstracto* lub *in concreto* prawa do emerytury. Może też zmienić dotychczasowy system kapitałowego pokrywania świadczeń na system repartycyjny.

Zdaniem Prokuratora Generalnego skoro środki zgromadzone w OFE mają charakter publiczny, to ma mocy art. 23 ust. 1 w związku z ust. 7 ustawy nowelizującej między OFE a ZUS, czyli podmiotami realizującymi zadania publiczne z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy systemowej) została przesunięta część środków publicznych gromadzonych przez ubezpieczonych na przyszłą emeryturę. Trudno jest więc podzielić stanowisko, w myśl którego umorzenie jednostek rozrachunkowych i przekazanie określonych ustawą aktywów z OFE do ZUS-u nastąpiło za zgodą ubezpieczonych.

Zakwestionowane przepisy nie naruszają także wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady niedziałania prawa wstecz. Ustawa nowelizująca została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 31 grudnia 2013 r. Z kolei, zgodnie z art. 37 ustawy nowelizującej, art. 23 wszedł w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy, tj. 15 stycznia 2014 r. Przepis ten działa zatem na przyszłość, a nie retroaktywnie.

Ze względu na brak instrumentów weryfikacyjnych w odniesieniu do przyszłości, trudno jest, w ocenie Prokuratora Generalnego, odnieść się do przypuszczeń RPO, jakoby w dłuższej perspektywie czasu ustawa nowelizująca nie doprowadziła do zakładanej poprawy sytuacji finansowej państwa. Taka ocena wymaga nie tylko specjalistycznej wiedzy ekonomicznej, lecz także musi opierać się na niepewnych prognozach.

5. Stanowisko Rady Ministrów.

W piśmie z 29 października 2015 r., na podstawie art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, dalej: ustawa o TK z 2015 r.), Rada Ministrów (dalej: RM) zgłosiła udział w postępowaniu jako uczestnik postępowania oraz zajęła stanowisko w sprawie. RM wniosła o stwierdzenie, że:

1) art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 23 ust. 1 oraz art. 35 ustawy nowelizującej, art. 39a ust. 1 ustawy systemowej i art. 11 ust. 2 oraz art. 24 ustawy nowelizującej są zgodne z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 23 ust. 1-6, 9 i 15-18 oraz art. 35 ustawy nowelizującej, jak również art. 39a ust. 1 ustawy systemowej i art. 11 ust. 2 oraz art. 24 ustawy nowelizującej są zgodne z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 197a ustawy o OFE i art. 36 ustawy nowelizującej są zgodne z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

4) art. 197 w części dotyczącej PTE oraz OFE i art. 197a ust. 1 ustawy o OFE oraz art. 36 ustawy nowelizującej są zgodne z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji,

5) art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim dotyczy osób, o których mowa w art. 111 ust. 3 ustawy systemowej, jest zgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

6) art. 23 ust. 1 i 7 ustawy nowelizującej jest zgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji,

7) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy o TK w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

RM podtrzymała stanowisko zaprezentowane w pismach Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 4 kwietnia i 6 listopada 2014 r. (zob. cz. I, pkt 6).

RM nawiązała – w pierwszej kolejności – do charakteru zmiany wynikającej z przeniesienia części uprawnień emerytalnych z OFE do ZUS-u. W ocenie RM zmiana ta jest neutralna dla ubezpieczonych. Wynika to z faktu, że środki przeniesione na subkonto będą podlegały obecnym zasadom waloryzacji wskaźnikiem równym średniorocznej dynamice wartości PKB za okres ostatnich pięciu lat. Zdaniem RM należy się spodziewać, że tempo wzrostu nominalnego PKB w przyszłych latach nie będzie niższe niż stopa zwrotu oprocentowania polskich obligacji skarbowych.

RM stwierdziła, że wprowadzenie przepisu określającego zakaz inwestowania aktywów OFE w obligacje skarbowe było efektem przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego. Celem tego przeglądu było przywrócenie właściwej roli OFE w tym systemie oraz uczynienie OFE jego rzeczywistym elementem „kapitałowym”.

Dokonane zmiany miały doprowadzić do zmniejszenia kosztów obsługi długu publicznego oraz zmniejszenia deficytu budżetowego. W ocenie RM uprzednio obowiązujące rozwiązania sprzyjały prowadzeniu przez OFE polityki inwestycyjnej charakteryzującej się ujednoceniami portfeli. Trafność podejmowanych decyzji inwestycyjnych nie wpływała przy tym na zmianę wysokości wynagrodzenia pobieranego przez PTE.

Wprowadzona przepisami ustawy nowelizującej możliwość podjęcia decyzji o przekazywaniu przyszłych składek ubezpieczeniowych do OFE albo ewidencjonowania ich na subkoncie w ZUS-ie nie doprowadziła do odebrania ubezpieczonym części ich praw wynikających z tych składek. Ubezpieczeni uzyskali możliwość decydowania o sposobie gromadzenia części składki. Możliwość ta wynikała – w pierwszej kolejności – z mechanizmu zastosowanego w ustawie nowelizującej (od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 r.). Następnie została wprowadzona do ustawy systemowej, w której przewidziano możliwość składania oświadczeń co 4 lata, począwszy od 2016 r. RM podkreśliła przy tym, że decyzje ubezpieczonych dotyczące sposobu gromadzenia przyszłych składek emerytalnych nie oznaczały i nie oznaczają rezygnacji z dalszego członkostwa w OFE w odniesieniu do wcześniejszych składek.

Rada Ministrów w pełni podzieliła tezę wyrażoną we wniosku Prezydenta, zgodnie z którą warunki prowadzenia działalności przez PTE mogą podlegać zmianom. Skoro OFE stanowią część obowiązkowego systemu zabezpieczenia społecznego, za które odpowiedzialne jest Państwo, to ustawodawca powinien mieć możliwość określania polityki inwestycyjnej OFE w taki sposób, aby zachować równowagę finansów publicznych oraz zapewniać warunki rozwoju gospodarczego. W ocenie RM ustawa nowelizująca zawierała liczne rozwiązania przejściowe oraz była wprowadzona z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, co świadczy o jej zgodności z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Rada Ministrów uznała zakaz reklamy zawierającej informacje o OFE lub sugerujących, że reklama dotyczy OFE, za spełniający przesłanki przydatności, konieczności i adekwatności ograniczenia wolności działalności gospodarczej oraz wolności wypowiedzi. Zakaz ten ma charakter czasowy, a jego podstawowym celem jest ochrona konsumenta (ubezpieczonego) przed niemerytorycznymi środkami perswazyjnymi, jakie są stosowane w marketingu. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, ustawodawca wyraźnie odróżnił reklamę od informacji umieszczanych na stronie internetowej OFE. Brak definicji legalnej „reklamy” w przepisach regulujących funkcjonowanie OFE nie jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia, że taki stan normatywny narusza zasadę określoności przepisów prawa. Pojęcie „reklama” jest bowiem zrozumiałe i powszechnie stosowane w języku polskim, stanowiąc istotny składnik praktyki korzystania przez podmioty prawa z wolności działalności gospodarczej. Możliwe jest zatem w praktyce egzekwowanie wprowadzonego przez ustawodawcę zakazu reklamy.

Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wyraża ogólnej dyrektywy niezmienności i trwałości przepisów prawnych. W tym kontekście RM uznała, że dopuszczalne jest modyfikowanie zasad gromadzenia środków na ubezpieczenia emerytalne, które nie pogarsza sytuacji ubezpieczonych. Możliwość złożenia oświadczeń o kontynuacji przekazywania części składki do OFE przez ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. jest wyrazem swobody regulacyjnej ustawodawcy oraz władczej możliwości kształtowania stosunków społecznych i prawnych w zakresie zabezpieczenia społecznego. Zdaniem RM wnioskodawcy dokonali nieprawidłowej wykładni kwestionowanego we wnioskach art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej w odniesieniu do sytuacji prawnej ubezpieczonego. Wbrew twierdzeniom Prezydenta i RPO, brak złożenia oświadczenia o dalszym przekazywaniu do OFE składek, począwszy od lipca 2014 r., nie skutkowało utratą członkostwa ubezpieczonego w OFE. Kwestionowane unormowania ustawy nowelizującej nie regulowały bowiem kwestii przynależności ubezpieczonych do OFE, a jedynie określały na przyszłość zasady przekazywania części składki emerytalnej. RM podkreśliła również, że zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą nie zniosły ani nie ograniczyły zobowiązań państwa w zakresie gwarancji wypłaty świadczeń emerytalnych.

RM uznała składki na ubezpieczenie emerytalne za mające charakter publicznoprawny, a tym samym nie stanowiące własności ubezpieczonego. Ustawodawca może zatem decydować o sposobie ich umiejscowienia w systemie emerytalnym, a decyzja ta nie podlega ocenie w kategoriach ograniczenia prawa do ochrony wolności jednostki. Zdaniem RM przesunięcie środków pochodzących ze składek na ubezpieczenie emerytalne pomiędzy OFE i FUS (bez względu na kierunek przepływu) ma charakter wewnętrznego przesunięcia środków w ramach systemu emerytalnego. W tym kontekście należy zatem rozpatrywać mechanizm umorzenia 51,5% jednostek uczestnictwa w OFE, któremu odpowiadało ewidencjonowanie równowartości umorzonych jednostek uczestnictwa na subkontach ubezpieczonych w ZUS-ie. Działanie to nie może być ujmowane w kategoriach uszczuplenia praw majątkowych ubezpieczonego. Przysługująca ubezpieczonemu ekspektatywa emerytalna nie uległa bowiem zmienieniu czy ograniczeniu na skutek przeprowadzonej operacji księgowej.

6. Opinia w sprawie skutków finansowych.

W pismach z 4 kwietnia i 6 listopada 2014 r., działając z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Minister Pracy i Polityki Społecznej przedstawił opinię Rady Ministrów w rozumieniu art. 44 ustawy o TK.

Jak wyjaśniono, jednym z celów ustawy nowelizującej było zmniejszenie obciążeń systemu finansów publicznych umożliwiające obniżenie długu i przeciwdziałanie powiększaniu długu publicznego. Działania podjęte przez ustawodawcę powinny być więc oceniane przez pryzmat konieczności ochrony równowagi budżetowej jako wartości konstytucyjnej.

Skalę wpływu przyjętych rozwiązań na gospodarkę i gospodarstwa domowe Rada Ministrów zilustrowała, przedstawiając alternatywne instrumenty, które wywołałyby podobny efekt, jak wprowadzone zmiany: podwyżka stawek podatku od towarów i usług o ok. 4% lub stawek podatku dochodowego od osób fizycznych o ponad 3%.

Orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów może w sposób istotny wpłynąć na kolejne ustawy budżetowe, ponieważ będzie miało wpływ na cały system finansów publicznych. Spowoduje wzrost państwowego długu publicznego (liczonego według metodologii krajowej) o 152,3 mld zł na koniec 2014 r. oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (liczonego według metodologii unijnej) o 164,0 mld zł. Rada Ministrów wyjaśniła, że różnica pomiędzy wpływem na państwowy dług publiczny a wpływem na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynika z ponownego przekazania do OFE obligacji Krajowego Funduszu Drogowego, przekazanych w lutym 2014 r. do ZUS-u.

Rada Ministrów stwierdziła, że ewentualne orzeczenie niezgodności przepisów ustawy nowelizującej z Konstytucją oznaczałoby zmniejszenie wpływów ze składek do FUS-u o 3,4 mld zł i konieczność adekwatnego zwiększenia wydatków z budżetu państwa. Dodatkowo, deficyt FUS wzrósłby o 4,4 mld zł z tytułu braku dochodów pozyskiwanych dzięki stopniowemu przenoszeniu środków z OFE na subkonto w ZUS-ie na 10 lat przed osiągnięciem przez członka OFE wieku emerytalnego („suwak bezpieczeństwa”) oraz o 6,9 mld zł z tytułu braku pożytków z aktywów przekazanych przez OFE. W samym 2014 r. należałoby więc znaleźć dodatkowe źródła finansowania wypłaty świadczeń w kwocie 14,7 mld zł.

Rada Ministrów zwróciła uwagę na długookresowość skutków zmian w systemie emerytalnym. Skala pozostających w nim kwot albo destabilizuje finanse publiczne, albo zapewnia ich stabilność bez dodatkowego obciążania obywateli i z zachowaniem niezmiennego poziomu wypłat. Tym samym ocena skutków finansowych stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów ustawy nowelizującej powinna obejmować długi okres, nawet do 2060 r.

Stwierdzenie niezgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów mogłoby wiązać się z koniecznością wypłaty odszkodowań z tytułu odsetek od umorzonych skarbowych papierów wartościowych, odsetek od utraconych korzyści oraz z tytułu nominalnej wartości zapadłych obligacji i zwracanej gotówki, których łączna szacunkowa wysokość w 2014 r. sięgnęłaby 12,7 mld zł.

Rada Ministrów przeanalizowała wpływ ewentualnego zniesienia zakazu reklamy OFE na saldo FUS i stan finansów publicznych. W ocenie skutków regulacji projektu ustawy nowelizującej założono, że na dalsze przekazywanie składki do OFE zdecyduje się połowa członków. Na podstawie doświadczeń z czasu wprowadzania reformy systemu ubezpieczeń społecznych uznano, że intensywna kampania reklamowa, analogiczna do kampanii przeprowadzonej w 1999 r., spowodowałaby wzrost liczby osób, które zdecydowałyby się na dalsze przekazywanie części składki emerytalnej do OFE, nawet do ok. 80% ubezpieczonych. Zniesienie zakazu reklamy oznacza – szacunkowo – że dodatkowe 30% osób zdecydowałoby się na dalsze przekazywanie składki do OFE, co pogorszyłoby wynik FUS w 2014 r. (na skutek niższych składek przekazywanych na subkonto) i wiązało się ze zwiększeniem rozchodów budżetu państwa o 1,6 mld zł (rekompensującym ubytek) oraz wzrostem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, przekładającym się na wzrost długu publicznego oraz kosztów jego obsługi.

W konsekwencji stwierdzenie niezgodności z Konstytucją reformy emerytalnej spowodowałoby sytuację, w której wartość relacji kwoty długu publicznego do PKB przekroczyłaby 55% (przekroczenie II progu ostrożnościowego). To z kolei wymusiłoby uruchomienie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych przewidzianych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.), oznaczających „konieczność drastycznego zacieśnienia polityki fiskalnej, co miałoby negatywny wpływ na wzrost gospodarczy” i było dotkliwe dla społeczeństwa (zrównoważenie wyniku budżetu albo zmniejszenie relacji długu publicznego do PKB, zakaz udzielania nowych pożyczek z budżetu państwa, zmniejszenie waloryzacji rent i emerytur, zmniejszenie skali inwestycji jednostek samorządu terytorialnego i brak możliwości realizacji programów naprawczych dla tych jednostek). Jak zauważono, Polska od 2009 r. objęta jest procedurą nadmiernego deficytu, w ramach której Rada Unii Europejskiej wydała, już po raz trzeci, rekomendację wynikającą z art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w której zaleciła redukcję nadmiernego deficytu do 2015 r. w wiarygodny i trwały sposób. Zobowiązała ponadto Polskę m.in. do zmniejszenia – w latach 2013-2015 – poziomu nominalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (do poziomu 2,8% PKB w 2015 r.), rygorystycznego wdrażania reform i uzupełnienia ich dodatkowymi działaniami koniecznymi do redukcji nadmiernego deficytu. Zalecone wysiłki strukturalne, w szczególności w warunkach przyspieszania wzrostu gospodarczego, oznaczają konieczność podjęcia trwałych działań – obniżających wydatki lub zwiększających dochody – o co najmniej 1% PKB (ok. 17,0 mld zł) w 2014 r. oraz 1,2% PKB (ok. 21 mld zł) w 2015 r. W listopadzie 2013 r. Komisja Europejska

oszacowała zaś, że proponowane zmiany systemu emerytalnego obniżą trwale deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych o odpowiednio 0,48% PKB (ok. 8 mld zł) w 2014 r. i 0,27% PKB (ok. 5 mld zł) w 2015 r.

7. Dodatkowe pisma w sprawie.

W piśmie z 17 czerwca 2015 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o informacje dotyczące rozumienia treści normatywnej art. 39a ustawy systemowej, a w szczególności zasad składania przez ubezpieczonych oświadczeń w sprawie wyboru otwartego funduszu emerytalnego, a także w sprawie praktyki stosowania art. 36 ustawy nowelizującej.

W piśmie z 30 czerwca 2015 r. Trybunał otrzymał wyjaśnienia, zgodnie z którymi w art. 39a ust. 1 ustawy systemowej nie jest konieczne składanie przez ubezpieczonego nowego oświadczenia, jeśli nie zamierza zmieniać dotychczasowej decyzji w sprawie przekazywania składek. Złożenie oświadczenia nie powoduje przeniesienia środków zgromadzonych dotąd na rachunku w OFE na subkonto w ZUS-ie. Oświadczenie to odnosi się jedynie do przyszłych składek emerytalnych.

Uwzględniając stanowisko Komisji Nadzoru Finansowego z 25 czerwca 2015 r., Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że w czasie obowiązywania art. 36 ustawy nowelizującej organ nadzoru nie nakazał żadnemu podmiotowi zaprzestania naruszenia zakazu reklamy i nie nałożył na żaden podmiot kary pieniężnej, o której mowa w tym przepisie.

II

Na rozprawie 3 listopada 2015 r. uczestnicy postępowania w pełni podtrzymali zakres zaskarżenia i zarzuty przedstawione uprzednio na piśmie. Prokurator Generalny zmodyfikował stanowisko pisemne, wnosząc o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 36 ust. 1 ustawy nowelizującej z uwagi na utratę mocy obowiązującej tego przepisu. Trybunał Konstytucyjny sformułował pytania do przedstawicieli podmiotów wezwanych do udziału w rozprawie: Komisji Nadzoru Finansowego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Ministerstwa Finansów.

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

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia. Dopuszczalność orzekania.

1.1. Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał w niniejszej sprawie dwa połączone wnioski Prezydenta Rzeczypospolitej (dalej: Prezydent) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO) o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustaw regulujących funkcjonowanie systemu emerytalnego w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717; dalej: ustawa nowelizująca).

1.1.1. Prezydent zakwestionował zgodność:

– art. 141 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, ze zm.; dalej: ustawa o OFE) w związku z art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 oraz art. 35 ustawy nowelizującej z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 23 ust. 1-6, 9 i 15-18 oraz art. 35 ustawy nowelizującej z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 39a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; dalej: ustawa systemowa), art. 11 oraz art. 24 ustawy nowelizującej z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 197 w części dotyczącej powszechnych towarzystw emerytalnych (dalej: PTE) oraz otwartych funduszy emerytalnych (dalej: OFE), art. 197a ustawy o OFE i art. 36 ustawy nowelizującej z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji,

– art. 197a ustawy o OFE i art. 36 ustawy nowelizującej z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1.2. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował zgodność:

- art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim dotyczy osób, o których mowa w art. 111 ust. 3 ustawy systemowej, z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- art. 23 ustawy nowelizującej z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

1.2. W pierwszej kolejności Trybunał uznał za konieczną ocenę spełnienia przesłanek dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy.

1.2.1. W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK). Uchyliła obowiązującą w dacie wniesienia wniosków w niniejszej sprawie ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK, regulującym sytuacje intertemporalne, w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. Wynikająca z tego przepisu norma prawna przełamuje zasadę bezpośredniego działania nowego prawa w odniesieniu do tych spraw, które zostały wszczęte przed jego wejściem w życie, w zakresie, w jakim konieczne jest dokonanie oceny spełnienia warunków dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy.

W związku z tym, że postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte pod rządami ustawy o TK z 1997 r., ocena spełnienia wymagań formalnych i innych przesłanek procesowych, a ponadto podstawa prawna orzeczenia o częściowym umorzeniu postępowania – stosownie do art. 134 pkt 3 ustawy o TK – wynika z przepisów obowiązujących w momencie wszczęcia postępowania przed Trybunałem, to jest z ustawy o TK z 1997 r.

1.2.2. Zasadą w postępowaniu w sprawie kontroli hierarchicznej zgodności norm jest kontrola przepisów obowiązujących. Normatywny wyraz tej zasadzie dawał art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r., a obecnie art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, obligując Trybunał do umorzenia postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. Od powyższej zasady ustawodawca przewidział w art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. i w art. 104 ust. 3 ustawy o TK odstępstwo, umożliwiając kontrolę przepisów nieobowiązujących, jeżeli jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że epizodyczny (czasowy) charakter norm prawnych, ich wykonanie („skonsumowanie”) w pewnym okresie w przeszłości, zmiana bądź uchylenie nie są tożsame z całkowitą utratą mocy obowiązującej. W sensie konstytucyjnym przepis traci moc obowiązującą wówczas, gdy nie może mieć już zastosowania do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości ani przyszłości oraz kiedy nie wywiera na przyszłość żadnych skutków dla adresatów. Obowiązuje więc, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa (zob. np. wyrok TK z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11, cz. III, pkt 3.2 i n.).

1.2.3. Wnioskodawcy objęli zakresem zaskarżenia m.in. przepisy przejściowe, mające zastosowanie do zdarzeń zachodzących wyłącznie w 2014 r. Są to:

a) art. 11 ustawy nowelizującej przewidujący w ust. 1, że część składki emerytalnej (tj. 2,92% podstawy wymiaru składki) ma być odprowadzana do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego jedynie do 30 czerwca 2014 r. oraz przyznający ubezpieczonym w ust. 2 możliwość złożenia oświadczenia – w terminie do 31 lipca 2014 r. – o przekazywaniu tej części składki emerytalnej do OFE, począwszy od składki za lipiec 2014 r., a także regulujący warunki i procedurę składania tych oświadczeń,

b) art. 23 ustawy nowelizującej zobowiązujący do umorzenia 51,5% jednostek rozrachunkowych OFE (ust. 1) i przeniesienia odpowiadających im aktywów do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) (ust. 2), a ponadto dookreślający procedurę przeprowadzenia tej operacji,

c) art. 35 pkt 1 ustawy nowelizującej określający minimalną wysokość instrumentów udziałowych (akcji, praw poboru itp.) w portfelu inwestycyjnym OFE w 2014 r. na poziomie 75% wysokości aktywów,

d) art. 36 ustawy nowelizującej ustanawiający czasowy i całkowity zakaz reklamy zawierającej informacje o otwartych funduszach lub informacje sugerujące, że reklama odnosi się do tych funduszy, który obowiązywał od wejścia w życie tego przepisu (tj. od 15 stycznia 2014 r. – por. art. 37 ustawy nowelizującej) do 31 lipca 2014 r.

Przepisy te regulowały fakty prawne jednorazowe (np. art. 11 ust. 1, art. 23 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej) bądź nakazywały lub zakazywały określonych czynności w zamkniętym przedziale czasu (np. art. 11 ust. 2 – od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 r., art. 35 pkt 1 – od 1 lutego do 31 grudnia 2014 r. oraz art. 36 ustawy nowelizującej – od 15 stycznia do 31 lipca 2014 r.). Chociaż nie zostały one formalnie derogowane przez ustawodawcę, to należy uznać, że uległy „skonsumowaniu” najpóźniej z końcem 2014 r. i obecnie nie stanowią już podstawy oceny sytuacji prawnej ich adresatów. Moc obowiązująca tych przepisów wyczerpała się wraz z jednorazowym uregulowaniem stosunków prawnych. Tego rodzaju sytuacja jest tożsama z utratą przez nie mocy obowiązującej

w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r. (zob. np. wyroki TK z: 28 kwietnia 2009 r., sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54; 31 marca 2008 r., sygn. P 20/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 31; 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39; 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56; postanowienia TK z: 24 marca 2009 r., sygn. U 6/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 37; 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266).

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że wyżej wskazane przepisy ustawy nowelizującej utraciły moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r., która – na podstawie art. 134 pkt 3 ustawy o TK – ma zastosowanie w tym wypadku.

1.2.4. W świetle art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. nie umarza się postępowania z uwagi na utratę mocy obowiązującej, jeśli wydanie orzeczenia przez TK „jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. Sformułowanie to było wielokrotnie interpretowane przez Trybunał (zob. m.in. wyroki TK z: 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124, cz. III, pkt 2.2.2; 13 marca 2013 r., sygn. K 25/10, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 27, cz. III, pkt 3.2; 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, cz. III, pkt 3.2.3-3.2.8). Najogólniej rzecz biorąc, wydanie orzeczenia jest konieczne w rozumieniu art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., jeżeli spełnione zostaną następujące warunki. Po pierwsze, nie istnieje żaden alternatywny środek prawny mogący spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, nim zakwestionowany przepis utracił moc obowiązującą, który zapewniałby efektywną ochronę wolności lub praw naruszonych kwestionowaną regulacją prawną, a po drugie – stwierdzenie niekonstytucyjności nieobowiązującego przepisu będzie stanowiło skuteczny środek restytucji konstytucyjności dla jego adresatów.

Przepis art. 35 pkt 1 ustawy nowelizującej wskazywał minimalną wysokość aktywów OFE ulokowanych w 2014 r. w finansowych instrumentach udziałowych, o których mowa w art. 141 ust. 1 pkt 7-10 ustawy o OFE, mającą wynosić co najmniej 75% wartości aktywów. Adresatem tego przepisu były podmioty zarządzające OFE. Na jego postawie nie były natomiast wydawane indywidualne akty stosowania prawa. Orzeczenie Trybunału w sprawie zgodności tego przepisu z Konstytucją nie wpłynęłoby na sytuację prawną ubezpieczonych i pozostałych podmiotów prawa, w tym PTE. Nie byłoby w szczególności możliwe odwrócenie sytuacji prawnej adresatów nieobowiązującego przepisu. W rezultacie orzekanie w sprawie art. 35 pkt 1 ustawy nowelizującej nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.).

Trybunał nie dostrzegł także podstaw prawnych do kontroli konstytucyjności art. 36 ustawy nowelizującej. Trybunał stwierdził, że przepis ten nie obowiązuje, a co za tym idzie – nie jest obecnie dopuszczalne wszczynanie postępowań w stosunku do podmiotów objętych jego zakresem normowania. Ustalone przez Trybunał okoliczności odnośnie do stosowania tego przepisu, a zwłaszcza udzielona przez przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego informacja o braku nałożenia na PTE bądź inne podmioty działające na rzecz tych towarzystw albo OFE kary pieniężnej, o której mowa w art. 36 ust. 3 ustawy nowelizującej, uzasadniają również, że nie ziszcila w niniejszej sprawie przesłanka przewidziana w art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. Choć zakwestionowane unormowanie dotyczy konstytucyjnych wolności i praw jednostek (wolności działalności gospodarczej i wolności wypowiedzi), a ponadto nie istnieje inny instrument mogący zmienić sytuację prawną ukształtowaną przez zaskarżoną regulację, to jednak ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 36 ust. 1 ustawy nowelizującej nie pozwoliłoby na restytucję naruszonych nią wolności lub praw. Skoro w stosunku do żadnego podmiotu prawa nie prowadzono postępowania, o którym mowa w art. 36 ust. 3 ustawy nowelizującej, ani nie wydano decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, rozstrzygnięcie co do konstytucyjności art. 36 ustawy nowelizującej nie będzie dawało podstawy do skorzystania z prawa przewidzianego w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Inaczej mówiąc, orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności nieobowiązującego art. 36 ustawy nowelizującej, nie mogłoby zmienić sytuacji prawnej jego adresatów ukształtowanej uprzednio przez ten przepis.

Mając powyższe na uwadze, postępowanie dotyczące badania konstytucyjności art. 35 pkt 1 oraz art. 36 ustawy nowelizującej podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r., mającym w tym wypadku zastosowanie na mocy art. 134 pkt 3 ustawy o TK.

1.2.5. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK z 1997 r., mającym zastosowanie – na mocy art. 134 pkt 3 ustawy o TK – do oceny spełnienia wymagań formalnych obydwu wniosków rozpoznawanych w niniejszej sprawie, wniosek winien odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a także musi zawierać m.in. określenie zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją (w tym wskazywać przedmiot, wzorce i zakres zaskarżenia) oraz zawierać uzasadnienie zarzutów, z powołaniem dowodów na ich poparcie. Zbliżone generalnie uregulowanie wyraża aktualnie art. 61 ust. 1 ustawy o TK.

Wielokrotnie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał objaśniał istotę wymagań wynikających z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK. Kontrola hierarchicznej zgodności norm w polskim systemie prawnym opiera się bowiem na domniemaniu ich konstytucyjności, a co za tym idzie podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki nie powoła

przekonywujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Wnioskodawca powinien wskazać zatem przynajmniej jeden relewantny konstytucyjnie argument, który by przemawiał za naruszeniem przez zaskarżony przepis określonych wzorców kontroli. „Nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61, cz. III, pkt 2). Uzasadnienie zarzutu nie może mieć charakteru opisowego i ocenego, lecz analityczny i argumentacyjny (zob. postanowienie TK z 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 49, cz. II, pkt 4.2). A zatem podmiot inicjujący postępowanie powinien wykazać, jaka treść wynika z przedmiotu i wzorców kontroli oraz z jakich powodów są one ze sobą sprzeczne. Trybunał podkreślił jednocześnie, że jest on zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego jej wyjaśnienia (art. 51 ustawy o TK, art. 19 ustawy o TK z 1997 r.). Nie oznacza to w żadnym razie przerzucenia przez wnioskodawcę ciężaru dowodzenia na Trybunał. Powyższa reguła postępowania może mieć zastosowanie dopiero wtedy, gdy wnioskodawca wykazał należyłą staranność, spełniając ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK z 1997 r. (zob. postanowienie TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72, cz. II, pkt 2.2).

1.2.6. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wniosek Prezydenta w zakresie badania zgodności art. 24 ustawy nowelizującej z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie spełnia wymagania, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r., to jest nie zawiera należytego uzasadnienia. Wnioskodawca – odnosząc się do tego przepisu – poprzestał na lakonicznym stwierdzeniu, że „[n]egatywne skutki wprowadzonych zmian dotkną nie tylko osoby, które przymusowo lub dobrowolnie objęte są systemem ubezpieczeń społecznych. Objęte skutkami zmian będą również osoby, które dotychczas były poza tym systemem, a które stawały się członkami OFE tylko i wyłącznie z powodu zaistnienia sytuacji wskazanych w art. 128 u.o.f.f.e. (...) osoby, które na skutek nie do końca typowej konstrukcji prawnej stały się członkami OFE, obecnie w podobnie nietypowy sposób staną się ubezpieczonymi w ZUS-ie” (s. 17 wniosku Prezydenta). Odnosząc się z kolei do zarzutu naruszenia art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazał, że zakwestionowany art. 24 ustawy nowelizującej oddziałuje „nie tylko [na] sytuację samego ubezpieczonego czy też innych osób uprawnionych do środków zgromadzonych w OFE, ale także (...) na wysokość aktywów OFE” (s. 32 wniosku). Prezydent ograniczył się więc do zasygnalizowania skutków wynikających z art. 24 ustawy nowelizującej. Nie podniósł natomiast relewantnych konstytucyjnie argumentów, z których wynikałoby, dlaczego unormowanie to, polegające na przeksięgowaniu środków z rachunku w OFE na subkonto w ZUS-ie, należałoby uznać za naruszające zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji), prawo do zabezpieczenia społecznego ubezpieczonych (art. 67 ust. 1 Konstytucji) i wolność działalności gospodarczej PTE (art. 22 Konstytucji). Wnioskodawca nie uzasadnił, z jakich powodów między przedmiotem kontroli a wzorcami konstytucyjnymi zachodzi niezgodność.

Wymagania określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. nie spełnia także zarzut niezgodności art. 39a ustawy systemowej i art. 11 ustawy nowelizującej z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prezydent ogólnikowo wskazał, że zaskarżone „przepisy wprowadzają asymetrię konkurencyjną pomiędzy ZUS i OFE, przy założeniu dobrowolności wyboru” (s. 31 wniosku), co z kolei „może budzić wątpliwości konstytucyjne ze względu na wprowadzenie dodatkowych wymogów dla osób, które już zdecydowały o przekazywaniu części składki do OFE. Przez swoistą asymetrię sposobu wyboru podmiotu będącego adresatem składki emerytalnej tworzonej jest dodatkowy warunek dalszego odprowadzania składki do OFE” (s. 32 wniosku). Zdaniem Trybunału także w tym wypadku wnioskodawca nie uczynił zadość wymaganiom ustawowym.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wymagania określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. nie spełnia również zarzut niezgodności art. 39a ustawy systemowej i art. 11 ustawy nowelizującej z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prezydent sformułował taki zarzut w *petitum* swojego wniosku. W jego uzasadnieniu ograniczył się jedynie do stwierdzeń, które w ogólny sposób nawiązują do treści normatywnej art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zauważył, że „możliwość zmiany OFE w sytuacji braku satysfakcjonujących wyników inwestycyjnych” stanowi jedno z „uprawnień zabezpieczających przyszłe świadczenie” osób ubezpieczonych (s. 17 wniosku). Przywołał też pogląd, zgodnie z którym „nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w art. 67 Konstytucji gwarancji socjalnych, w drodze stosownych regulacji normatywnych, daje mu możliwość pewnej elastyczności i swobody w realizacji tego obowiązku” (s. 19 wniosku). W ślad za tym Prezydent stwierdził, że regulacje ustawowe dotyczące praw o charakterze socjalnym „mogą być kwestionowane z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji socjalnych, gdy (...) naruszają ewidentnie równowagę między stopniem zaspokojenia potrzeb, a istniejącymi możliwościami, a także wtedy, gdy ustawodawca narusza w szczególności zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa” (s. 19 wniosku). W dalszej części uzasadnienia Prezydent nie wyjaśnił jednak, czy – jego zdaniem – ustawodawca przekroczył

zakres swobody, jaka mu przysługuje na podstawie art. 67 ust. 1 Konstytucji, a tym samym czy jego działania doprowadziły do całkowitego pozbawienia ubezpieczonych przysługujących im gwarancji konstytucyjnych prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Argumentacja wnioskodawcy odnosząca się konkretnie do art. 39a ustawy systemowej i art. 11 ustawy nowelizującej skupiła się wyłącznie na problematyce niezgodności tych przepisów z art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku Prezydent przywołał przesłanki ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a następnie postawił dwa pytania: „czy efekt wyprowadzanych zmian nie mógł być osiągnięty w inny sposób aniżeli poprzez tak poważną zmianę systemu ubezpieczeń społecznych” oraz czy istnieje „adekwatny związek pomiędzy zamierzoną reformą systemu emerytalnego mającą na celu m.in. zwiększenie bezpieczeństwa ubezpieczonych a wprowadzoną zmianą modelu funkcjonowania OFE” (s. 26 wniosku). Pytaniom tym nie towarzyszyło jednak wyjaśnienie, czy te wątpliwości mają związek z treścią art. 39a ustawy systemowej i art. 11 ustawy nowelizującej oraz na czym miałyby polegać niezgodność tych przepisów z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Brak stosownej argumentacji w tym zakresie wyłącza możliwość oceny tak stawianego zarzutu niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny.

Mając powyższe na uwadze, postępowanie co do badania zgodności art. 24 ustawy nowelizującej z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także art. 39a ustawy systemowej i art. 11 ustawy nowelizującej z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. mającej zastosowanie w niniejszej sprawie na podstawie art. 134 pkt 3 ustawy o TK).

1.3. Uwzględnivszy częściowe umorzenie postępowania co do niektórych przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli, Trybunał uznał również za konieczne zrekonstruowanie problemów konstytucyjnych wynikających z wniosków i podlegających rozpoznaniu w tym postępowaniu. Można wyodrębnić sześć szczegółowych problemów konstytucyjnych.

Pierwszym problemem jest dopuszczalność zmiany warunków inwestowania aktywów OFE prowadząca do zwiększenia ryzykowności uczestnictwa w funduszach z punktu widzenia prawa do zabezpieczenia społecznego ubezpieczonych oraz zgodności tej zmiany z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa (zob. cz. III, pkt 6 uzasadnienia).

Drugim problemem konstytucyjnym jest dopuszczalność zmiany warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez PTE w zakresie zarządzania aktywami OFE, w tym obowiązek umorzenia jednostek rozrachunkowych oraz przekazania odpowiadających im aktywów do ZUS-u, z punktu widzenia wolności działalności gospodarczej i zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa (zob. cz. III, pkt 7 uzasadnienia).

Trzecim problemem konstytucyjnym – ściśle powiązany z drugim i wyraźnie ujęty przez wnioskodawcę jako oddzielny – jest sposób sformułowania przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia regulującego sposób i tryb przekazania przez OFE do ZUS-u aktywów po umorzeniu jednostek rozrachunkowych w perspektywie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa (zob. cz. III, pkt 8 uzasadnienia).

Czwartym problemem konstytucyjnym jest zgodność z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji) przewidzianego w art. 23 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej umorzenia 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka OFE i przekazania aktywów odpowiadających sumie umorzonych jednostek do ZUS-u (zob. cz. III, pkt 9 uzasadnienia).

Piąty problem konstytucyjny dotyczy oceny dopuszczalności posłużenia się przez ustawodawcę mechanizmem składania oświadczeń o przekazywaniu przyszłych składek do OFE. Mechanizm ten związany jest z domniemaniem członkostwa w ZUS-ie ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948, a przed 1 stycznia 1969 r., którzy – na podstawie art. 111 ust. 3 ustawy systemowej – przystąpili do OFE dobrowolnie, a nie złożyli oświadczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy systemowej. Trybunał rozstrzygnął ten problem w perspektywie art. 2 Konstytucji (zob. cz. III, pkt 10 uzasadnienia) oraz w perspektywie zasady wolności (art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji – zob. cz. III, pkt 11 uzasadnienia).

Szóstym problemem konstytucyjnym jest ograniczenie reklamy otwartych funduszy emerytalnych, w tym problem braku definicji reklamy oraz proporcjonalności całkowitego, czasowego zakazu reklamy (zob. cz. III, pkt 12 uzasadnienia).

2. System emerytalny w Polsce w latach 1998-2013.

Podstawowym celem systemu emerytalnego jest zapewnienie osobie utrzymującej się m.in. z pracy najemnej środków umożliwiających jej po zakończeniu aktywności zawodowej i wynikającej stąd utraty stałych źródeł dochodu realizację podstawowych potrzeb życiowych.

Nie istnieje uniwersalny model systemu emerytalnego. Systemy emerytalne – jako narażone na różnego rodzaju systemowe oraz indywidualne ryzyka społeczne, ekonomiczne i polityczne – muszą przystawać do uwarunkowań społecznych i ekonomicznych konkretnego państwa. Nie mają one charakteru niezmiennego w czasie. Muszą być zarazem skonstruowane w sposób umożliwiający stabilne funkcjonowanie w długiej perspektywie czasowej. Trybunał zauważył, że specyfika systemu emerytalnego wymaga szczególnej czujności ustawodawcy i odpowiednio wczesnej reakcji na niebezpieczne tendencje zaobserwowane w funkcjonowaniu danego systemu, zagrażające jego stabilności lub wypłacalności na przyszłość.

Współczesne systemy emerytalne – mimo istniejących różnic konstrukcyjnych – mają w założeniu realizować podobne cele. Zalicza się do nich najczęściej adekwatność przyszłych świadczeń do ostatnich zarobków, bezpieczeństwo systemu oraz zdolności do sfinansowania świadczeń i długoterminowa stabilność finansowa (zob. np. Komisja Europejska, *White Paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable pensions*, COM (2012), 55 final). Ocena możliwości osiągnięcia poszczególnych celów systemu w istniejących warunkach społeczno-ekonomicznych, jak również konkretny sposób ich realizacji, spoczywa na organach władzy publicznej.

2.1. System emerytalny przed 1999 r.

2.1.1. Do końca 1998 r. system zabezpieczenia społecznego w Polsce charakteryzował się wielością stosowanych rozwiązań i zróżnicowaniem ochrony poszczególnych kategorii podmiotów. Najbardziej powszechnym spośród istniejących był system pracowniczy (ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i funkcjonowaniu ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137, ze zm.). Rozwój zabezpieczenia społecznego (w ujęciu podmiotowym) dokonywał się za pomocą dwóch technik. Kreowano odrębny system zabezpieczenia dla kolejnej grupy pracujących albo uznawano za pracowników osoby, które nie pozostając w stosunku pracy, były włączane do pracowniczego ubezpieczenia społecznego. Za pracowników, na potrzeby ubezpieczenia społecznego, uznano stypendystów sportowych, małżonków osób kierowanych do pracy w placówkach zagranicznych, osoby niepodlegające ubezpieczeniu z powodu konieczności opieki nad najbliższym członkiem rodziny, osoby wykonujące pracę nakładczą i adwokatów.

Odrębne systemy ubezpieczeniowe i zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych zostały uregulowane w następujących aktach normatywnych:

- ustawie z dnia 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin (Dz. U. z 1983 r. Nr 31, poz. 145, ze zm.),
- ustawie z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz. U. z 1995 r. Nr 65, poz. 333, ze zm.),
- dekreście z dnia 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin (Dz. U. z 1983 r. Nr 27, poz. 135, ze zm.),
- ustawie z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin (Dz. U. z 1989 r. Nr 46, poz. 250, ze zm.),
- ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz. U. Nr 29, poz. 156, ze zm.),
- ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2015 r. poz. 704, ze zm.),
- ustawie z dnia 1 lutego 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin (Dz. U. z 1995 r. Nr 30, poz. 154, ze zm.),
- ustawie z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin (Dz. U. Nr 23, poz. 99, ze zm.).

We wspomnianym okresie prawo do świadczeń emerytalnych bez odprowadzania składek (zaopatrzenie społeczne), mogły również nabyć osoby objęte:

- ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2015 r. poz. 330, ze zm.),
- ustawą z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2015 r. poz. 900),
- ustawą z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25, ze zm.)
- ustawą z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1206, ze zm.).

2.1.2. W odniesieniu do metody obliczania składek, systemy ubezpieczeniowe charakteryzowały się zmiennością stopy procentowej, której nie dzielono na poszczególne rodzaje ubezpieczenia. Powszechny wiek emerytalny dla osób będących pracownikami wynosił 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn. Dla nabycia świadczenia

wymagano ponadto od kobiet wykazania dwudziestoletniego okresu zatrudnienia, zaś od mężczyzn dwudziestoletniego okresu zatrudnienia (art. 26 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym). Na takich warunkach ustalono też zasady przechodzenia na emeryturę beneficjentów pozapracowniczych systemów ubezpieczeniowych.

2.1.3. System emerytalny w okresie przed 1999 r. przewidywał wiele wyjątków umożliwiających nabycie prawa do emerytury przed osiągnięciem odpowiednio 60 bądź 65 roku życia. Każdy pracownik, który wykazał podstawowy staż pracy, a ponadto był całkowicie niezdolny do pracy albo całkowicie niezdolny do pracy oraz do samodzielnej egzystencji (II i I grupa inwalidzka), mógł przejść na emeryturę pięć lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Do wcześniejszego przejścia na emeryturę uprawnione były również kobiety z 30-letnim stażem ubezpieczeniowym (art. 27 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników). Uprawnienie to posiadali także kombataneci. Wcześniejsze emerytury mogli nabyć: sędziowie, urzędnicy państwowi i samorządowi, kolejarze, rolnicy, nauczyciele (również akademicy) i górnicy oraz zatrudnieni w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, Dz. U. Nr 8, poz. 43, ze zm.).

Podsumowując, należy zaznaczyć, że możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę obejmowała łącznie 343 zawody, branże i kategorie prac wykonywanych w szczególnych warunkach oraz kilkanaście zawodów o szczególnym charakterze.

2.1.4. W 1991 r. ustalono, że emerytura będzie stanowiła sumę trzech czynników (art. 10 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 104, poz. 450; dalej: ustawa rewaloryzacyjna). Pierwszym z nich był określony procent przeciętnego wynagrodzenia w danym roku kalendarzowym. Dwa pozostałe czynniki stanowiły iloczyn podstawy wymiaru oraz odpowiednio przeliczonego stażu tj. okresów składkowych oraz okresów nieskładkowych, których katalogi zawarto w ustawie rewaloryzacyjnej (art. 2 i art. 4 ustawy rewaloryzacyjnej). Podstawa wymiaru emerytury była obliczana jako stosunek przeciętnej podstawy wymiaru składek danego ubezpieczonego (najczęściej było nią wynagrodzenie) do przeciętnego wynagrodzenia w okresie wskazanym w ustawie (art. 7 ustawy rewaloryzacyjnej). Zmiany objęły wszystkie świadczenia z wyjątkiem emerytur przysługujących z systemu zaopatrzenia społecznego i ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników.

2.1.5. Funkcjonowanie systemu w dotychczasowym kształcie nie gwarantowało jego stabilności i wypłacalności w dłuższej perspektywie. Wynikało to zwłaszcza z występowania zjawiska ryzyka demograficznego polegającego, ogólnie mówiąc, na spodziewanym wzroście udziału osób pozostających w wieku produkcyjnym do osób w wieku poprodukcyjnym.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk sejmowy nr 339/III kadencja), poziom obciążeń PKB wydatkami na emerytury i renty przed reformą przewyższał w Polsce 15%, przy średniej 8% dla krajów o porównywalnym dochodzie na 1 mieszkańca i 11% w krajach ówczesnej Unii Europejskiej. Przewidywano, że brak reformy emerytalnej ze względu na proces przechodzenia na emeryturę osób urodzonych w okresie powojennego wyżu demograficznego, może spowodować wzrost wydatków na świadczenia do 22% PKB w 2035 r.

Prace nad reformą powierzono Pełnomocnikowi Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego. Kierowały się one ku zmianie sposobu obliczania świadczenia połączonej z uzupełnieniem systemu o obowiązkowe dla ubezpieczonych fundusze emerytalne, która została zaproponowana przez Bank Światowy. Eksperti Banku Światowego przewidywali, że wdrożenie proponowanego rozwiązania zwiększy poziom oszczędności krajowych, a koszt transformacji systemu powinien zostać pokryty obligacjami oraz np. z pożyczek Banku Światowego. Zakładano, że o bezpieczeństwie przyszłych świadczeniobiorców będzie decydowała dywersyfikacja zobowiązań na sektor publiczny i prywatny, natomiast stabilizację samych funduszy emerytalnych zapewnić mają przede wszystkim inwestycje w obligacje. Mniejsza część aktywów miała być lokowana w akcjach. Ryzyko długowieczności miał ponosić system publiczny.

Już na etapie reformowania polskiego systemu emerytalnego, przy generalnie ogólnej zgodności co do samej idei, niejednoznaczna była ocena wyboru rozwiązania docelowego jak i sposobu dojścia do niego. Zwrócono szczególnie uwagę na zagrożenia wynikające ze stopy zastąpienia, czyli relacji przeciętnej wysokości otrzymywanej emerytury do przeciętnej płacy otrzymywanej w okresie aktywności zawodowej. Krytykowano także proces dochodzenia do docelowego modelu, wskazując, że jedno pokolenie będzie musiało finansować zobowiązania wobec obecnych beneficjentów, jak również przekazywać składki do funduszy emerytalnych na własne emerytury.

Warto odnotować, że nie był to jedyny możliwy kierunek zmian. Rozważano wówczas alternatywną koncepcję systemu emerytalnego na podstawie rekomendacji Międzynarodowej Organizacji Pracy. Zalecana przez MOP konstrukcja systemu emerytalnego obejmować miała minimalną gwarantowaną emeryturę (z zastosowaniem

kryterium dochodowego, finansowana z budżetu państwa), obowiązkowy system repartycyjny z określonym pułapem wynagrodzeń podlegających oskładkowaniu i system kapitałowy (pracownicze i indywidualne programy emerytalne). W tym duchu projekt przygotowało Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, proponując wprowadzenie emerytury obywatelskiej przyznawanej ze środków budżetowych w określonej kwocie dla każdego obywatela oraz dobrowolnych programach emerytalnych, w których uczestnictwo zależało od indywidualnej przezorności ubezpieczonych.

Ostatecznie zdecydowano się na wdrożenie opracowanej przez Ministerstwo Finansów koncepcji opartej na rekomendacjach Banku Światowego.

2.1.6. W 1997 r., przedstawiając projekt ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, zakładano, że w perspektywie kilkunastu lat od przeprowadzenia reformy budżet nie będzie dopłacał do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS). W uzasadnieniu projektu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przewidziano ponadto, że w pierwszym roku funkcjonowania reformy ubytek składki w FUS-ie wyniesie 0,7% PKB, a w następnych latach – 1,4%, 1,5% i 1,6% PKB. Osiągnięcie stabilności finansowej systemu i zachowanie jego wypłacalności miało nastąpić dzięki stworzeniu w systemie emerytalnym zachęt dla zwiększenia aktywności zawodowej (dłuższy staż pracy i większa liczba okresów składkowych przełożyć się miała na wyższą emeryturę), ograniczeniu szarej strefy w gospodarce i utworzeniu filarów kapitałowych systemu, które miały przyczynić się do lepszego pomnażania środków publicznych, a w efekcie pozwolić na wypłacanie wyższych emerytur. Rozwiązanie takie miało również zapewnić dywersyfikację ryzyka.

2.2. Reforma systemu emerytalnego w 1999 r.

2.2.1. Ustawa systemowa, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., dokonała kompleksowej przebudowy dotychczas istniejących rozwiązań. Dokonano konsolidacji niemal wszystkich systemów z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników oraz zaopatrzenia społecznego sędziów i prokuratorów. Specyfikę różnorodnych stosunków prawnych będących podstawą objęcia ubezpieczeniem społecznym uwzględniono w konstrukcji tzw. tytułów ubezpieczeniowych. W ten sposób zmiana rodzaju aktywności zawodowej nie oznaczała konieczności migracji między różnymi systemami, lecz wyłącznie zmianę tytułu – podstawy ubezpieczenia. Dokonano również instytucjonalnego podziału, jednolitego dotychczas ubezpieczenia społecznego na cztery rodzaje: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe. W ten sposób ustawodawca chciał lepiej dostosować charakter i wysokość składki oraz ochronę ubezpieczeniową do faktycznego uczestnictwa w jednej z czterech grup ryzyka.

W ubezpieczeniu emerytalnym, rentowym i chorobowym zastosowano jednolitą stopę procentową składki, niezależnie od posiadanego tytułu ubezpieczeniowego. Finansowanie składki emerytalnej i rentowej podzielono między ubezpieczonego oraz płatnika, które połączono z jednorazowym ubruttowaniem płac, polegającym na podniesieniu nominalnej wartości płacy. Takie rozwiązanie sprawiło, że zarówno wysokość wynagrodzenia, jak również koszt pracy nie uległ zmianie w stosunku do stanu sprzed reformy.

2.2.2. Ramy prawne powszechnego społecznego ubezpieczenia tworzą następujące ustawy:

- ustawa systemowa, regulująca m.in. stosunek ubezpieczenia emerytalnego w okresie sprzed zajścia zdarzenia ubezpieczeniowego;

- ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, ze zm.; dalej: ustawa emerytalno-rentowa), normująca m.in. zasady ustalania i wypłaty świadczeń emerytalnych;

- ustawa o OFE, odnosząca się m.in. do zarządzania częścią składki na ubezpieczenie emerytalne przez PTE w ramach otwartych funduszy emerytalnych;

- ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1097, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach kapitałowych), określająca zasady nabywania świadczeń związanych z częścią składki na ubezpieczenie emerytalne zgromadzoną w otwartych funduszach emerytalnych lub na subkoncie w ZUS-ie.

2.2.3. Podstawowym założeniem reformy emerytalnej z 1999 r. była zmiana sposobu obliczania świadczenia, polegająca na zastąpieniu formuły zdefiniowanego świadczenia, formułą zdefiniowanej składki. Drugą zasadniczą zmianą było podzielenie systemu ubezpieczenia emerytalnego na tzw. filary, według kryterium metody zarządzania funduszem. Trzecim elementem reformy było dążenie do ujednoczenia sposobu przechodzenia na emeryturę.

Jednym z elementów reformy systemu emerytalnego było utworzenie FUS-u jako państwowego funduszu celowego niemającego osobowości prawnej (art. 51 ust. 1 ustawy systemowej). Dysponentem FUS, a jednocześnie podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadań z zakresu ubezpieczenia społecznego, został ZUS.

W ramach FUS wyodrębnione zostały cztery fundusze główne: emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy, a ponadto dwa fundusze rezerwowe – pierwszy dla ubezpieczeń rentowych i chorobowego, drugi zaś dla ubezpieczenia wypadkowego. Dla ubezpieczenia emerytalnego taką funkcję pełni odrębny Fundusz Rezerwy

Demograficznej (FRD). Jego celem jest gromadzenie i pomnażanie środków finansowych, które mogą być wykorzystane na uzupełnienie niedoborów funduszu emerytalnego wynikających wyłącznie z przyczyn demograficznych.

W ramach FUS dla każdego ubezpieczonego prowadzone jest konto, na którym ewidencjonowane są składki i informacje dotyczące przebiegu ubezpieczeń społecznych (art. 4 pkt 7 ustawy systemowej). W wypadku ubezpieczenia emerytalnego na koncie zapisywane są informacje o: aktywach emerytalnych ubezpieczonego w postaci składki na ubezpieczenie emerytalne (art. 40 ust. 1 ustawy systemowej) waloryzowanej na zasadach określonych w art. 25 ust. 6 ustawy emerytalno-rentowej, zwaloryzowanym kapitale początkowym (art. 40 ust. 2 pkt 9 ustawy systemowej), tzn. ustalonej na dzień wejścia w życie reformy emerytalnej wartości wkładu emerytalnego wniesionego do końca 1998 r. (art. 173 i art. 174 ustawy emerytalno-rentowej), a także o przedawnionej drugiej części składki (dla ubezpieczonych niebędących płatnikami składek – art. 40 ust. 1b ustawy systemowej).

Od 2011 r., w wyniku zmiany wprowadzonej ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398; dalej: ustawa nowelizująca z 2011 r.) w ramach FUS-u prowadzone jest również subkonto, które zawiera informacje o aktywach ubezpieczonego pochodzących z drugiej części składki emerytalnej w postaci, kwot zewidencjonowanych i zwaloryzowanych na zasadach określonych w art. 40c ust. 4 ustawy systemowej.

Konto i subkonto ubezpieczonego w ZUS-ie tworzą pierwszy filar emerytalny. Środki trafiające do funduszu emerytalnego są dystrybuowane na bieżące świadczenia emerytalne na zasadach repartycyjnych (tj. umowy pokoleniowej). Ubezpieczony dysponuje wierzycielnością (zapisem księgowym), wskazującym wysokość odprowadzonych do FUS-u składek i wysokość aktywów, z uwzględnieniem waloryzacji.

2.2.4. W ramach drugiego filaru systemu emerytalnego działają OFE, to znaczy osoby prawne wykonujące zadania publiczne z zakresu ubezpieczeń społecznych (por. art. 3 ust. 1 ustawy systemowej). Wykonywanie tych zadań polega na gromadzeniu środków pieniężnych pochodzących z części składki emerytalnej przekazywanych przez ZUS oraz ich lokowaniu z przeznaczeniem na wypłatę emerytury ubezpieczonym-członkom OFE (art. 2 ust. 2 ustawy o OFE).

Członkostwo w OFE od wejścia w życie reformy emerytalnej aż do 2014 r. było obligatoryjne dla wszystkich ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1968 r. Z kolei osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. – z wyjątkiem pobierających emeryturę – miały możliwość wyboru uczestnictwa w systemie kapitałowym. Dokonany wybór był jednak, w świetle art. 111 ust. 5 ustawy systemowej, nieodwołalny. Oznaczało to, że ubezpieczony nie mógł w przyszłości zmienić uprzednio złożonego oświadczenia woli. Ubezpieczonych, których uczestnictwo w II filarze było obowiązkowe, ustawodawca uprawniał do wyboru OFE do którego będzie przekazywana część składki emerytalnej. Ubezpieczony był zobowiązany do zawarcia umowy z wybranym OFE. W razie niezawarcia takiej umowy w ustawowym terminie, zostawał losowo przydzielany przez ZUS do jednego z działających na rynku OFE. Warunki członkostwa w OFE, w tym uprawnienia i obowiązki ubezpieczonego, szczegółowo normowały przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Tym samym ustawodawca nie pozostawił stronom umowy swobody określenia jej treści. W istocie więc umowy charakter członkostwa w OFE był li tylko pozorny.

W ramach otwartego funduszu emerytalnego prowadzony jest indywidualny rachunek ubezpieczonego (członka funduszu). Zawiera on informacje o aktywach członka funduszu w postaci jednostek rozrachunkowych (art. 99 ust. 1 ustawy o OFE). Wartość jednostek rozrachunkowych danego funduszu jest równa wartości jego aktywów netto (art. 99 ust. 3 ustawy o OFE).

Środki przekazywane do OFE – jak wyżej podkreślono – pochodzą z części składki emerytalnej ubezpieczonego. Przekazywanie składki do otwartego funduszu emerytalnego przez ZUS powinno następować niezwłocznie, nie później niż w ciągu 15 dni roboczych od przekazania przez płatnika składki wraz z deklaracją rozliczeniową oraz imiennymi raportami miesięcznymi. Jeżeli w terminie do 15 dni ZUS nie przekaże do OFE składek z przyczyn leżących po jego stronie, to wówczas OFE należne są od ZUS-u odsetki za opóźnienie. W przypadku, gdy przyczyna leży po stronie płatnika składek – ZUS wymierza płatnikowi opłatę dodatkową.

Ustawodawca, wprowadzając reformę z 1999 r., nie podwyższył składki emerytalnej, a jedynie podzielił składkę między I filar w FUS oraz II filar kapitałowy w OFE. Rozwiązanie to sprawiło, że filar kapitałowy systemu emerytalnego budowany był od początku kosztem ograniczenia napływu składek do zreformowanego filaru repartycyjnego, na którym spoczywa ciężar bieżącego finansowania świadczeń. Pierwotnie zakładano, że ubytek składki zniwelowany zostanie przez dalsze reformy i uszczelnianie systemu emerytalnego, a ponadto przeznaczenie przychodu z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Reformy te dały jednakże ograniczony efekt, nie przyczyniając się do zmniejszenia ubytku składki w FUS-ie (zob. cz. III, pkt 2.3 uzasadnienia).

W przeciwieństwie do środków zaewidencjonowanych na koncie i subkoncie w ZUS-ie, środki powierzone przez państwo OFE są zarządzane (inwestowane) na zasadach kapitałowych. W ogólniejszym ujęciu, wysokość

przyszłych emerytur zależy od powodzenia inwestycji aktywów OFE na rynkach finansowych. Wiąże się to oczywiście ze zwiększonym ryzykiem utraty części kapitału, spowodowanego chociażby załamaniem na rynkach finansowych i niewypłacalnością dłużników, których wierzycielami są OFE. Mając na uwadze konieczność zabezpieczenia interesu członków OFE, ustawodawca wprowadził mechanizm pokrycia niedoboru środków w funduszu (rozdział 18 ustawy o OFE) i zobowiązał zarządzające nim towarzystwa emerytalne do jego sfinansowania z własnych środków. Brak możliwości pokrycia niedoboru ze wskazanych zasobów oznaczał konieczność ogłoszenia upadłości PTE (art. 178 ust. 1 ustawy o OFE), a także uruchomienie gwarancji Skarbu Państwa (art. 180 ustawy o OFE). Niedobór w funduszu występował wtedy, gdy 36-miesięczna (do kwietnia 2004 r. 24-miesięczna) stopa zwrotu danego funduszu była mniejsza od minimalnej wymaganej stopy zwrotu (art. 175 ust. 1 ustawy o OFE). Minimalna stopa zwrotu była natomiast określana na podstawie tzw. średniej ważonej stopy zwrotu pozostałych funduszy (art. 173 ust. 1 i art. 175 ust. 2 ustawy o OFE). Warto odnotować, że trzyletnia minimalna stopa zwrotu, zgodnie z danymi ogłaszanymi przez Komisję Nadzoru Finansowego, wynosiła od -6,930% (od 31 marca 2006 r. do 31 marca 2009 r.) do 26,912% (od 28 września 2001 r. do 30 września 2004 r.).

Należy podkreślić, że jakkolwiek ubezpieczony ma indywidualny rachunek w OFE, to – podobnie jak na koncie i subkoncie w ZUS-ie – zaewidencjonowane tam środki mają charakter wierzytelności (zapisów księgowych). Ubezpieczony nie ma zatem możliwości swobodnego dysponowania tymi środkami, w przeciwieństwie do możliwości dysponowania środkami w dobrowolnym, trzecim filarze emerytalnym. Ustawodawca przewidział tutaj dwa rozwiązania systemowe umożliwiające częściowe dysponowanie zaewidencjonowanymi na nim środkami w innym wypadku niż dożycie wieku emerytalnego przez ubezpieczonego. Po pierwsze, środki te podlegają podziałowi w razie rozwiązania małżeństwa przez rozwód albo jego unieważnienia (art. 126 i n. ustawy o OFE). Wówczas środki zaksięgowane na rachunku członka OFE przypadające byłemu współmałżonkowi w wyniku podziału majątku wspólnego małżonków są przekazywane w ramach tzw. wypłaty transferowej na rachunek byłego współmałżonka w otwartym funduszu, a jeśli takiego rachunku uprawniony małżonek nie posiada, otwierany jest nowy rachunek. Po drugie natomiast, środki zaewidencjonowane na rachunku w OFE dzielone są w razie śmierci ubezpieczonego (art. 131 i n. ustawy o OFE). Jeśli w chwili śmierci członek otwartego funduszu pozostawał w związku małżeńskim, wtedy fundusz dokonuje wypłaty transferowej połowy środków zgromadzonych na rachunku zmarłego na rachunek małżonka zmarłego w OFE, w zakresie, w jakim środki te stanowiły przedmiot małżeńskiej wspólności majątkowej. Pozostałe środki przekazywane są osobom wskazanym przez zmarłego. Przedmiotem przysporzenia na rzecz małżonka nie jest prawo do świadczenia pieniężnego, a wypłata transferowa polegająca na obliczeniu wartości jednostek rozrachunkowych w funduszu zmarłego, którą przelicza się na jednostki rozrachunkowe funduszu małżonka (art. 131 ust. 2 ustawy o OFE). Pozostała część środków jest wypłacana osobom wskazanym przez członka funduszu bądź – w razie niewyznaczenia takich osób – spadkobiercom (art. 132 ust. 1 i 3 ustawy o OFE).

2.2.5. Jak wskazano, otwarte fundusze emerytalne są tworzone i zarządzane przez PTE, czyli osoby prawne działające w formie spółki akcyjnej, będące jedynym organem OFE.

Powszechnemu towarzystwu za zarządzanie funduszem przysługuje wynagrodzenie w postaci opłaty (provizji), a ponadto pokrycia kosztów związanych z realizacją transakcji lub przechowaniem aktywów. Provizja stanowi określoną procentowo kwotę z wpłacanych do OFE składek i jest pobierana przez PTE jeszcze przed przeliczeniem środków na jednostki rozrachunkowe (art. 134 ust. 1 ustawy o OFE). Oznacza to, że provizja pobierana przez PTE pomniejsza kapitał członka funduszu przeznaczony do inwestowania. Maksymalną wysokość tej opłaty ustalono od 1 kwietnia 2004 r. na 7% (art. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2003 r. o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 170, poz. 1651). Od początku 2010 r. dopuszczalną provizję zmniejszono do 3,5%. Do końca marca 2004 r. wysokość provizji była ustalana w statucie każdego OFE (art. 13 ust. 2 pkt 6 i 6a ustawy o OFE) i – jak wynika z informacji przedstawionych na rozprawie – wynosiła nawet do 10% składki przekazywanej do OFE. Dodatkowo, PTE przysługuje prawo pokrywania z aktywów funduszu kosztów transakcji inwestycyjnych oraz kosztów przechowywania aktywów (art. 136 ust. 1 oraz art. 136a ust. 1 ustawy o OFE). Pokrywanie z aktywów OFE kosztów zarządzania wynosiło na początku maksymalnie 0,05% wartości aktywów netto miesięcznie (0,6% w skali roku). Od 1 kwietnia 2004 r. wysokość opłaty zróżnicowano progresywnie (od 0,045% do 0,015%), w zależności od wartości aktywów. Od 2010 r. zmieniono tabelę provizji, ustalając maksymalną kwotę kosztów na 15,5 mln zł miesięcznie od jednego funduszu, tzn. 186 mln zł rocznie.

2.2.6. Reforma systemu emerytalnego dotyczyła także sposobu obliczania świadczenia przysługującego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Emerytura z pierwszej części składki emerytalnej (ewidencjonowanej na koncie w ZUS-ie) stanowi iloraz aktywów zindeksowanych na koncie ubezpieczonego i przewidywanej długości pobierania świadczenia (tzn. średniego dalszego trwania życia osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego – art. 26 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej). W momencie wejścia

w życie reformy emerytalnej nie określono zasad wypłaty emerytur pochodzących z części składki ubezpieczenia emerytalnego, ewidencjonowanej na rachunkach w OFE, a od 2011 r. także na subkontach w ZUS-ie. Zapowiadano natomiast wydzielenie odrębnych funduszy zarządzających aktywami po nabyciu prawa do emerytury. Ostatecznie ustawa o emeryturach kapitałowych, regulująca te kwestie, weszła w życie w 2009 r. Zgodnie z jej uzasadnieniem, okresowa emerytura kapitałowa została wykreowana w celu zniwelowania skutków niższego dla kobiet wieku emerytalnego; ma być obliczana jako iloraz aktywów i średniego dalszego trwania życia (art. 24 ustawy o emeryturach kapitałowych). Wyodrębnienie okresowej emerytury kapitałowej ma ten niekorzystny skutek, że aktywa ubezpieczonych wynikające z drugiej części składki emerytalnej są pomniejszane o wartość wypłaconych okresowych emerytur kapitałowych (art. 89 ust. 1 ustawy o OFE i art. 40a ust. 3 ustawy systemowej). To świadczenie zostanie wyłączone z systemu po zakończeniu procesu wyrównywania wieku emerytalnego. Dożywotnią emeryturę kapitałową można było nabyć po osiągnięciu wieku emerytalnego właściwego mężczyznom i zgromadzeniu aktywów o odpowiedniej wartości (art. 10 ustawy o emeryturach kapitałowych). Wysokość dożywotniej emerytury kapitałowej była obliczana w oparciu o ofertę przedstawianą przez zakład emerytalny i wartość aktywów ubezpieczonego wynikającą z drugiej części składki emerytalnej (art. 27 ustawy o emeryturach kapitałowych). Jeżeli środki z części składki były niewystarczające dla nabycia emerytury kapitałowej, ZUS obliczając emeryturę, zaliczał je w poczet aktywów posiadanych dzięki pierwszej części składki (art. 11 ust. 1 ustawy o emeryturach kapitałowych). Po śmierci beneficjenta emerytury kapitałowej w ciągu pierwszych trzech lat od ustalenia do niej prawa uposażeni mogli nabyć prawo do wypłaty gwarantowanej (art. 20 ustawy o emeryturach kapitałowych).

2.2.7. Od początku obowiązywania nowego systemu emerytalnego, w orzecznictwie Trybunału określano go mianem systemu wielofilarowego, łączącego powszechny i obowiązkowy filar repartycyjny (pierwszy filar), powszechny i obowiązkowy filar kapitałowy (drugi filar) oraz filar dobrowolnych ubezpieczeń dodatkowych (trzeci filar). W podobny sposób Trybunał charakteryzował system emerytalny w swoich późniejszych wypowiedziach (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, cz. III, pkt 1; 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60, cz. III, pkt 2.2).

Pierwszym filarem emerytalnym realizującym prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest – obok powszechnego ubezpieczenia emerytalnego – ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników indywidualnych i zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy i żołnierzy, sędziów oraz prokuratorów.

Nie wszystkie jednak elementy systemu emerytalnego są publicznymi mechanizmami zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 67 ust. 1 Konstytucji. Pracownicze Programy Emerytalne, Indywidualne Konta Emerytalne (IKE) oraz Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE) tworzące tzw. trzeci filar systemu, choć zostały wykreowane z myślą o dostarczaniu środków po przejściu na emeryturę, stanowią źródło uzupełniające. Wiążą się one z indywidualną zapobiegliwością samych ubezpieczonych, którzy przywilejami w sferze podatkowej zachęceni są do gromadzenia oszczędności na czas po osiągnięciu wieku emerytalnego. Fundusze te mają charakter dobrowolny. Tego rodzaju dodatkowe formy akumulacji kapitału przeznaczonego na zapewnienie przyszłych potrzeb życiowych już po zakończeniu aktywności zawodowej należy traktować jako pożądane formy zapobiegliwości obywateli, będące wyrazem dbałości każdego o sprawy życiowe, w tym interesy ekonomiczne czy socjalne. Państwo powinno pełnić rolę kontrolera oraz stymulować obywateli do bardziej efektywnego działania w tym wymiarze. Trzeba przy tym zastrzec, że podstawą działań państwa w tym sektorze nie jest art. 67 ust. 1 Konstytucji. Są nimi art. 2 i art. 20 Konstytucji oraz zasada pomocniczości wypowiedziana we wstępie do Konstytucji.

2.2.8. Trybunał zwrócił uwagę na jeszcze jedną okoliczność. Reformie systemu emerytalnego towarzyszyły w kolejnych latach liczne zmiany ustawodawcze, modyfikujące – i to niekiedy znacznie – pierwotny model przyjęty w 1999 r. Nieuzasadnione jest więc stanowisko, zgodnie z którym system emerytalny wprowadzony w wyniku reformy w 1999 r. miał – od tamtego momentu – charakter statyczny. Wprowadzane modyfikacje były wynikiem zmieniającej się sytuacji ekonomicznej i społecznej, przez co wynikały z okoliczności, w jakich funkcjonował system emerytalny. Istotne znaczenie miały również te uwarunkowania i dane, dzięki którym możliwe było, w kolejnych latach, dokonanie weryfikacji pierwotnych założeń odnoszących się do efektywności oraz skuteczności przyjętego systemu, a także jego ostatecznych kosztów ocenianych w perspektywie całokształtu finansów publicznych (zob. cz. III, pkt 2.3 uzasadnienia).

W toku funkcjonowania zreformowanego systemu odstępowano, niekiedy dość istotnie, od pierwotnych jego założeń, np. przez wyłączenie niektórych funkcjonariuszy z systemu ubezpieczeniowego i ich transfer do systemu zaopatrzenia społecznego z początkiem 2003 r. (art. 6 ust. 1 pkt 13-18 i 18b ustawy systemowej), przedłużenie możliwości nabywania przywilejów emerytalnych do 2007 r., a następnie do 2008 r. (art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalno-rentowej) i wprowadzenie emerytur górniczych (rozdział 3a ustawy emerytalno-rentowej). Na poprawę bilansu funduszu emerytalnego, oprócz zmian w zakresie opłat pobieranych przez PTE i wprowadzenia subkont,

pozytywnie wpłynęło podniesienie wieku emerytalnego (art. 24 i art. 27 ustawy emerytalno-rentowej). Ten proces został dopiero rozpoczęty, a jego pozytywne efekty zostały odłożone w czasie.

2.3. Ekonomiczne skutki reformy emerytalnej z 1999 r.

Celem reformy emerytalnej z 1999 r. było stworzenie stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne (por. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, cz. III, pkt 2). Państwo ma jednak obowiązek monitorowania funkcjonowania systemu emerytalnego oraz podejmowania działań naprawczych, jeżeli wskutek zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych bądź nietrafnych założeń leżących u podstaw jego powstania, zagrożona jest stabilność finansów publicznych lub przyszłych świadczeń emerytalnych.

Jak wynika z danych statystycznych i ekonomicznych, polski system emerytalny, w kształcie nadanym w 1999 r., zwłaszcza w związku z działalnością II filara, generował spiralę zadłużania się państwa oraz wzrost długu publicznego, przyczynił się do zwiększenia deficytu FUS-u, a równocześnie przestał gwarantować pewność świadczeń emerytalnych dla ubezpieczonych. Jak wynika z informacji zawartej w raporcie przygotowanym przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej na podstawie art. 32 ustawy nowelizującej z 2011 r. pt. *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, Warszawa 2013 oraz danych ze sprawozdań Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej, corocznie składanych Sejmowi na podstawie art. 226 ust. 1 Konstytucji, do najważniejszych skutków reformy emerytalnej z 1999 r. można zaliczyć następujące.

Po pierwsze, przekazanie części składki do OFE spowodowało, że filar kapitałowy systemu emerytalnego budowany był kosztem zmniejszenia środków w filarze repartycyjnym (tj. FUS-ie), na którym spoczywa ciężar bieżącego finansowania świadczeń. Konieczne stało się zatem pokrywanie tego deficytu przez budżet państwa. Refundacja składki emerytalnej w latach 1999-2012 kosztowała budżet państwa około 1,2% PKB. W świetle sprawozdań Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej, była to łącznie kwota 179,528 mld złotych. Środki na pokrycie refundacji składek do OFE – w związku z brakiem nadwyżki budżetowej – pochodziły w szczególności z emisji obligacji skarbowych, czyli z zadłużania się państwa. Wygenerowano zatem dodatkowy dług publiczny, który w latach 1999-2012 wyniósł – po uwzględnieniu kosztów jego obsługi – 279,4 mld zł. O ile w 1999 r. państwowy dług publiczny wynosił około 41,1% PKB, o tyle w 2012 r. – 52,7% rocznego PKB. W świetle informacji zawartych w *Przeglądzie funkcjonowania systemu emerytalnego*, bez konieczności finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych związanych z funkcjonowaniem OFE, wartość długu publicznego wynosiłaby w 2012 r. jedynie 35,2% PKB (zob. *Przegląd...*, s. 32).

Po drugie, w FUS występował ciągle deficyt, spowodowany m.in. zmniejszającymi się wpływami ze składek i zwiększającymi się wydatkami. Wysokość wpływów ze składek jest głównie uzależniona od czynników zewnętrznych w stosunku do systemu emerytalnego, a mianowicie od poziomu zatrudnienia i wysokości przeciętnego wynagrodzenia, które z kolei determinuje koniunktura gospodarcza. Na liczbę osób opłacających składki miały też wpływ regulacje dotyczące wieku emerytalnego, ponieważ im wcześniej ubezpieczeni przechodzą na emeryturę, tym mniej osób – zwłaszcza w razie spadku liczebności populacji – odprowadza składki na ubezpieczenie społeczne. Za jedną z podstawowych przyczyn deficytu w FUS-ie uznawano również brak podwyższenia wysokości składki emerytalnej po jej podziale między ZUS i OFE czy wprowadzenie limitu trzydziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w roku za podstawę wymiaru składki emerytalnej.

Dostrzegalna jest wyraźna tendencja do zmniejszenia się udziału składek w wydatkach na świadczenia emerytalne. W pierwszych latach reformy wydatki FUS miały pokrycie w otrzymywanych składkach w ponad 70%. W 2010 r. spadły one do około 51,3%. Dopiero w 2012 r. zauważalny był wzrost udziału składek w wydatkach sięgając około 65%. W związku z tym, że wpływy funduszu emerytalnego ze składek wraz z refundacją z budżetu państwa nie pokrywały wydatków na emerytury, deficyt FUS finansowano z innych źródeł: m.in. z dotacji uzupełniającej do FUS oraz kredytów zaciąganych w bankach komercyjnych. Ze sprawozdań Rady Ministrów z wykonania ustaw budżetowych wynika, że w latach 1999-2012 suma dotacji celowych i uzupełniających z budżetu państwa do FUS wyniosła 380,671 mld złotych.

Po trzecie, wbrew pierwotnym założeniom reformy z 1999 r., kapitałowe zarządzanie częścią składki emerytalnej w ramach OFE nie doprowadziło do bardziej efektywnego niż w FUS-ie kumulowania przekazanych im środków, pochodzących ze składki emerytalnej. Średnia stopa zwrotu z sektora OFE przy szerokim korzystaniu z możliwości inwestowania w obligacje wyniosła brutto 8,8% (netto 6,6%), a w filarze repartycyjnym 6,8% na koncie podstawowym i 8,5% na subkoncie. W latach 2011-2012 łączna waloryzacja środków na subkoncie wynosiła 14,3%, podczas gdy w tym samym okresie stopa zwrotu OFE wyniosła 10,9%. Dla ubezpieczonych efekt funkcjonowania OFE – już po uwzględnieniu kosztów ich działania – nie wydaje się oczywiście korzystniejszy niż mechanizm repartycyjny.

Jednocześnie Trybunał zwrócił uwagę na relatywnie niską – w stosunku do większości pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej i państw OECD – stopę zastąpienia, czyli relację wysokości pierwszego świadczenia emerytalnego do wysokości ostatniego średniego wynagrodzenia (zob. OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, s. 135). Nie sposób jednocześnie potwierdzić, że powierzenie podmiotom prywatnym zarządzania środkami pochodzącymi ze składek emerytalnych w ramach filaru kapitałowego przyczyniało się skutecznie do zwiększenia stopy zastąpienia, a tym samym zwiększenia wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych.

Po czwarte, całkowity koszt opłat pobranych od członków OFE w latach 1999-2012 jest szacowany na około 17,397 mld zł, co stanowi około 1,55% łącznego PKB za lata 1999-2012 (zob. *Przegląd...*, s. 15). Obliczono przy tym, że opłaty pobierane przez PTE pomniejszyły kapitał emerytalny ich członków w całym cyklu oszczędności aż o ok. 14,4% – przy założeniu 5% stopy zwrotu (zob. *Przegląd...*, s. 69). Wartość dywidendy wypłaconej w tym czasie akcjonariuszom PTE (w tym nierezydentom, tj. podmiotom zagranicznym) wyniosła do końca 2012 r. około 4,151 mld zł, co stanowiło 98,4% wyniku finansowego PTE (zob. *Przegląd...*, s. 135).

2.4. Zmiany wynikające z ustawy nowelizującej z 2013 r.

Zasygnalizowane wyżej czynniki społeczne i ekonomiczne były przyczyną kolejnej reformy systemu emerytalnego, wprowadzonej ustawą nowelizującą. Wśród najważniejszych zmian można wskazać następujące.

Po pierwsze, ustawodawca zdecydował o usunięciu z systemu emerytalnego mechanizmu przyznawania dożywotnich emerytur kapitałowych. Nastąpiło to zatem jeszcze przed rozpoczęciem procesu przyznawania tego rodzaju świadczeń. Tym samym ujednociono wypłatę emerytury, rezygnując z instytucjonalnego podziału świadczenia realizującego prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Po drugie, przyjęto, że w momencie ustalania wysokości emerytury wszystkie aktywa ubezpieczonego będą zaewidencjonowane wyłącznie na subkoncie, ponieważ przewidziano zaprzestanie dokonywania nowych wpłat do elementu kapitałowego od osiągnięcia wieku o dziesięć lat niższego niż powszechny wiek emerytalny danego ubezpieczonego (art. 22 ust. 3d ustawy systemowej). Od tej chwili do dnia osiągnięcia wieku emerytalnego OFE dokonuje stopniowego umarzania jednostek rozrachunkowych (art. 100c ustawy o OFE) oraz przekazywania środków do funduszu emerytalnego (art. 111c ustawy o OFE), które są ewidencjonowane na subkoncie ubezpieczonego (art. 40a ust. 1 ustawy systemowej). Po ustaleniu prawa do emerytury albo prawa do emerytury częściowej, nowe składki będą ewidencjonowane wyłącznie na podstawowym koncie ubezpieczonego (art. 22 ust. 3g ustawy systemowej). Ustalenie prawa do emerytury częściowej wiąże się koniecznością jednorazowego transferu środków z elementu kapitałowego (art. 22a ust. 1 ustawy systemowej).

Po trzecie, zniesiono obligatoryjny charakter członkostwa w kapitałowym elemencie zarządzania składką emerytalną (art. 39 ust. 1 ustawy systemowej). W ten sposób druga część składki jest obecnie zarządzana także w sposób repartycyjny. Istnieje przy tym możliwość przekazania jej w zarząd metodą kapitałową (do OFE). Ta część składki emerytalnej, niezależnie czy trafi wyłącznie na subkonto, czy również do OFE, wyróżnia się możliwością rozporządzania aktywami ubezpieczeniowymi na wypadek śmierci oraz podziału majątku. Członkowie otwartych funduszy emerytalnych mieli możliwość – w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 r. – wyrażenia woli członkostwa w OFE, po wejściu w życie zmian (art. 11 ustawy nowelizującej). Począwszy od 2016 r., co cztery lata każdy ubezpieczony będzie mógł złożyć deklarację co do uczestnictwa w kapitałowym elemencie ubezpieczenia emerytalnego (art. 39a ustawy systemowej).

Po czwarte, wprowadzono zakaz jakiegokolwiek reklamy funduszy w okresie, w którym ubezpieczeni dokonują wyboru między OFE a subkontem (art. 36 ustawy nowelizującej oraz art. 197a ustawy o OFE). Poza tymi okresami dopuszczalne formy informowania o działalności funduszy również zostały dokładnie zdefiniowane (art. 197 ustawy o OFE). Ustawodawca zmniejszył dopuszczalną stopę prowizji pobieranej od składek wpłacanych do OFE do poziomu 1,75% każdej składki.

Po piąte, zmiany objęły też dozwoloną działalność lokacyjną funduszy emerytalnych. Konieczność implementacji wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21 grudnia 2011 r., (sygn. C-271/09) spowodowała zniesienie dotychczasowego 5% limitu inwestycji za granicą (art. 143 ustawy o OFE). Realizując ten wyrok, dozwolono na inwestowanie do 30% środków OFE w aktywach denominowanych w walucie innej niż krajowa (art. 141 ust. 5 ustawy o OFE), choć proces zwiększania dopuszczalnego limitu będzie odbywał się stopniowo (art. 22 ustawy nowelizującej). Fundusz uzyskał także uprawnienie do powierzenia zarządzania swoimi zagranicznymi aktywami instytucjom spoza kraju (art. 153 ust. 1 ustawy o OFE). Wskazana zmiana oznacza sześciokrotny wzrost wartości limitu kapitału pochodzącego ze składek emerytalnych, który można przenieść z krajowego systemu finansowego.

Po szóste, znacznej reorganizacji uległy zasady działalności lokacyjnej funduszy. Jedną z dwóch najistotniejszych zmian jest zakaz inwestowania w obligacje emitowane lub gwarantowane przez Skarb Państwa,

NBP oraz rządy i banki centralne innych państw (art. 141 ust. 2 ustawy o OFE). Ponadto ustanowiono nakaz utrzymywania poziomu aktywów ulokowanych w akcjach od co najmniej 75% tych aktywów w 2014 r. do 15% w 2017 r. (art. 35 ustawy nowelizującej).

Po siódme, ustawodawca nakazał umorzenie 51,5% jednostek rozrachunkowych każdego członka OFE z dniem 3 lutego 2014 r. oraz przekazanie aktywów odpowiadających wskazanej wartości w postaci obligacji emitowanych i gwarantowanych przez Skarb Państwa i obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, a także środków pieniężnych (art. 23 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej). Udział przekazywanych instrumentów w danym funduszu na 31 stycznia 2014 r. nie mógł być niższy niż w dniu poprzedzającym ogłoszenie założeń ustawy, tj. 3 września 2013 r. (art. 23 ust. 6 ustawy nowelizującej). Stan subkonta ubezpieczonego został powiększony o wartość umorzonych jednostek rozrachunkowych. Ewentualny spadek wartości wymienionych środków w okresie do końca stycznia 2014 r. miał być zrekompensowany ubezpieczonym (art. 23 ust. 8 oraz art. 26 ustawy nowelizującej).

Po ósme, zmodyfikowano sposób zarządzania aktywami funduszu przez zniesienie mechanizmu niedoboru. Od momentu wejścia w życie ustawy nowelizującej, powszechne towarzystwo emerytalne ponosi odpowiedzialność wyłącznie za niedopełnienie obowiązków ustawowych, zaś Fundusz Gwarancyjny pokrywa szkody członków OFE wynikające z takich działań lub zaniechań (art. 48 ust. 1 ustawy o OFE).

3. Konstytucyjna regulacja prawa do zabezpieczenia społecznego.

3.1. Zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy tego zabezpieczenia – w myśl zdania drugiego tego przepisu – określić ma ustawa. Źródłem konstytucyjnych gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego jest również art. 67 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji) adresowane jest do obywateli, którzy nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków utrzymania. Ustrojodawca wyróżnił w tym zakresie dwojaki rodzaj okoliczności. Po pierwsze, sytuacje wynikające z niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub inwalidztwem (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), jak również pozostawaniem bez pracy nie z własnej woli i bez środków utrzymania (art. 67 ust. 2 Konstytucji). Po drugie, osiągnięcie przez obywatela wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). W obu wypadkach ustawodawca został zobowiązany do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego.

Znaczenie normy wyrażonej w art. 67 Konstytucji należy odczytywać w dwojakiej perspektywie. Z jednej strony przepis ten wskazuje w sposób enumeratywny przesłanki zabezpieczenia społecznego. Konstytucja domaga się od ustawodawcy uregulowania zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tych sytuacji, które wylicza art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z drugiej strony, art. 67 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia odpowiedniego mechanizmu alimentowania przez społeczeństwo osób wymagających wsparcia w zaspokajaniu swoich podstawowych potrzeb. Ustrojodawca nakazuje wykreowanie takiego mechanizmu, ale jednocześnie nie określa sposobu, w jaki ma to nastąpić. W tym sensie konstytucyjna gwarancja zabezpieczenia społecznego sprowadza się do potwierdzenia, że w określonych okolicznościach obywatele powinni otrzymać niezbędne wsparcie. Niemniej jednak art. 67 Konstytucji nie wypowiedza się na temat przedmiotu takiego wsparcia. Charakterystyczną cechą tego przepisu jest brak określenia – na poziomie konstytucyjnym – zakresu oraz form zabezpieczenia społecznego. Jest to materia, którą pozostawiono w całości do uregulowania na poziomie ustawowym (art. 67 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 67 ust. 2 Konstytucji).

Określając formy zabezpieczenia społecznego, ustawodawca powinien uwzględnić to, że przyznawanie poszczególnym obywatelom przysporzeń od całego społeczeństwa może być konstytucyjnie uzasadnione jedynie na podstawie zasady solidaryzmu społecznego lub zasady słuszności. W pierwszym wypadku dana osoba może liczyć na pomoc ze strony współobywateli, jeśli sama, bez własnej winy, nie jest w stanie zaspokoić potrzeb życiowych niezbędnych do godnego przeżycia jej samej oraz jej rodziny w aktualnej rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Stanowi to wyraz zasady solidaryzmu członków całego społeczeństwa względem siebie. W drugim wypadku pomoc wiąże się z przyznaniem obywatelom tego, co jej się należy ze strony wszystkich członków wspólnoty, współtworzących dobro wspólne, jakim jest państwo. Zarówno w jednym, jak i drugim wypadku pomoc ta nie może polegać na pokrywaniu przez wszystkich członków społeczeństwa całości jakichkolwiek wydatków ponoszonych przez osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej. Pomoc udzielana obywatelom ze strony władzy publicznej nie musi za każdym razem przybierać formy przysporzeń finansowych. Jednocześnie pomoc ta powinna być zawsze dostosowana do konkretnych okoliczności, aby w efektywny

sposób przyczyniać się do poprawy sytuacji życiowej beneficjentów (zob. wyroki TK z: 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 14, cz. III, pkt 5; 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 62, cz. III, pkt 4.5; 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104, cz. III, pkt 2.1).

3.2. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że art. 67 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek określenia zakresu oraz form zabezpieczenia społecznego (zob. m.in. wyroki TK z: 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82, cz. III, pkt 2; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136, cz. III, pkt 4.3.12; 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, cz. III, pkt 2). Ustawodawca stał się przez to podmiotem obowiązany do określenia elementów treściowych prawa do zabezpieczenia społecznego i dysponuje w tym zakresie znaczną swobodą. Granicę tego obowiązku wyznacza przede wszystkim art. 67 Konstytucji. Przepis ten wiąże ustawodawcę zarówno w sferze podmiotowej – zabezpieczenie społeczne ma przysługiwać jedynie obywatelom, jak i w sferze przedmiotowej – dotyczyć ma ono konkretnych sytuacji, do których zaliczono: osiągnięcie wieku emerytalnego, niezdolność do pracy z uwagi na chorobę bądź inwalidztwo oraz niezawinione pozostawanie bez pracy.

Realizując obowiązek wynikający z art. 67 Konstytucji, ustawodawca nie może naruszyć istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Stanowi ją ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (zob. wyrok TK z 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62, cz. III, pkt 3.2). Określając zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca musi uwzględniać również inne normy, zasady i wartości konstytucyjne, w szczególności zasady ochrony praw nabytych, zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej czy równości wobec prawa. Ważnym kryterium oceny swobody regulacyjnej ustawodawcy wprowadzającego unormowania zapewniające realizację prawa do zabezpieczenia społecznego jest uwzględnianie kondycji finansów publicznych.

Należony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia gwarancji konstytucyjnych nie może być rozumiany jako nakaz maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Obowiązek ten należy rozumieć jako nakaz urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględnić istniejące potrzeby społeczne, z drugiej – możliwości ich zaspokojenia (zob. wyroki TK z: 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53, cz. III, pkt 5.2.7; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, cz. III, pkt 4.3.8; 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27, cz. III, pkt 3.1.5).

3.3. Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia – po pierwsze – minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, który odpowiada konstytucyjnej istocie tego prawa oraz – po drugie – uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Stwierdzenie naruszenia art. 67 Konstytucji może mieć miejsce w odniesieniu do pierwszej sfery, mającej dla ustawodawcy charakter obligatoryjny.

Inaczej natomiast należy ocenić działalność ustawodawcy w tej sferze, która wykracza poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W tej sferze ustawodawca może swobodnie kształtować zakres uprawnień wynikających z prawa do zabezpieczenia społecznego i może – co do zasady – znosić uprzednio przyznane uprawnienia. Kontrola jego działalności nie jest w tym wypadku dokonywana w perspektywie konstytucyjnych zasad ograniczania wolności lub praw jednostek. Zakres ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego pokrywa się – na gruncie art. 67 Konstytucji – z istotą tego prawa. Rozstrzygnięcia ustawodawcy wykraczające poza tę istotę podlegają ocenie z punktu widzenia pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności tych, które określają reguły wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nie można jednak wykazać naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie miał obowiązku uregulować, realizując treść art. 67 Konstytucji. Wspomniany przepis nie determinuje zakresu ani formy świadczeń wykraczających poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego (zob. wyroki TK z: 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15, cz. III, pkt 3; 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16, cz. III, pkt 5.1; 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, cz. III, pkt 3.2.1).

4. Zabezpieczenie społeczne po osiągnięciu wieku emerytalnego.

4.1. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) obejmuje dwa powiązane ze sobą elementy, wymagające aktywności ze strony władz publicznych. Pierwszy z nich – jako konstytucyjne zadanie – nakłada na państwo obowiązek zorganizowania systemu zabezpieczenia społecznego, który zapewnić będzie możliwość gromadzenia środków, zarządzania nimi oraz finansowania z nich różnego typu świadczeń. Ten aspekt miał podstawowe znaczenie z punktu widzenia zarzutów

stawianych przez wnioskodawców w badanej sprawie. Oprócz tego konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego ma również swój wymiar prawa podmiotowego. Sprowadza się do obowiązku efektywnej realizacji różnego typu świadczeń, przeznaczonych dla poszczególnych beneficjentów systemu zabezpieczenia społecznego ukształtowanego przez władze publiczne. Oba te elementy są konieczne. Dlatego w perspektywie norm konstytucyjnych nie mogą być sobie przeciwstawiane. Łącznie mają stanowić spójny system zabezpieczenia społecznego.

Konstytucja nie przesądza o tym, w jaki sposób ustawodawca ma zagwarantować obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Realizując to zadanie, ustawodawca dysponuje znaczną swobodą. Jej zakres jest jednak uzależniony od tego, czy dotyczy działalności ustawodawczej mającej na celu wykreowanie systemu emerytalnego, czy też odnosi się do określania warunków nabywania bądź utraty prawa do świadczeń. Ustawodawca dysponuje znacznie większą swobodą w odniesieniu do pierwszej sfery swojej aktywności, a więc wówczas, kiedy organizuje instytucjonalną część systemu świadczeń emerytalnych. Mniejsza swoboda ustawodawcy dotyczy natomiast tego aspektu jego działalności, w ramach której wyznacza on warunki realizacji podmiotowego prawa do emerytury. Jednocześnie w tym konkretnym wymiarze, swoboda, jaką dysponuje ustawodawca, ma charakter zmienny w czasie. Ustawodawca może dokonywać dalej idących modyfikacji warunków przyznania prawa do emerytury w odniesieniu do osób, które rozpoczynają nabywanie tego prawa. Dotycząca tych osób perspektywa trwania stosunku ubezpieczenia jest bowiem – co do zasady – dostatecznie długa. Inaczej wyznaczyć należy natomiast zakres swobody prawa do emerytury w odniesieniu do osób, które zbliżają się do osiągnięcia wieku emerytalnego. W tym wypadku margines dopuszczalnych zmian w zasadach nabywania przez nie prawa jest znacznie węższy. Ustawodawca nie może zatem – powołując się na przysługującą mu swobodę – dokonywać radykalnych zmian warunków nabycia świadczeń emerytalnych względem osób, które w niedługim czasie mają stać się ich beneficjentami.

4.2. Konstytucyjna gwarancja zabezpieczenia społecznego obejmuje stworzenie określonego mechanizmu świadczeń dla obywateli, którzy osiągnęli wiek emerytalny (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Istotą ochrony przewidzianej w tym wypadku jest zabezpieczenie godnego poziomu życia osób o obniżonej zdolności do zarobkowania wynikającej z podeszłego wieku. Chodzi tu o zagwarantowanie przynajmniej minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które z racji swojego wieku zaprzestały aktywności zawodowej i powinny – z tego względu – podlegać alimentowaniu ze strony innych członków społeczeństwa, zdolnych do wykonywania pracy zarobkowej.

Urzeczywistnienie gwarancji zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy (art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji). Wypełnienie tego obowiązku polega – w aspekcie instytucjonalnym – na powołaniu i zorganizowaniu systemu zabezpieczenia społecznego. Rola ustawodawcy nie ogranicza się jednak wyłącznie do wykreowania danego modelu świadczeń emerytalnych dla osób kończących swoją aktywność zawodową. Państwo jest odpowiedzialne także za utrzymanie stworzonego systemu po to, aby w sposób ciągły realizować konstytucyjne gwarancje zabezpieczenia społecznego. Obowiązek wynikający z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie może – z istoty rzeczy – zostać wykonany w drodze jednorazowego działania ustawodawcy. Wymaga stałego monitorowania istniejącego systemu świadczeń emerytalnych, z uwzględnieniem zmieniającej się sytuacji społecznej i gospodarczej, w jakiej system ten funkcjonuje. Realizacja normy przewidującej określenie form i zakresu zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego wiąże się przez to z koniecznością oceny efektywności i skuteczności działania systemu świadczeń powołanego przez ustawodawcę. Istotnym elementem obowiązku nałożonego na ustawodawcę w art. 67 ust. 1 Konstytucji jest zatem dokonywanie wszelkich niezbędnych modyfikacji stworzonego systemu emerytalnego po to, aby należycie pełnił funkcje zabezpieczenia społecznego (zob. wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50, cz. III, pkt 3.3.1).

4.3. Swoboda ustawodawcy związana z określeniem zakresu i form prawa do zabezpieczenia społecznego – choć znaczna – nie jest jednak nieograniczona. Chociaż art. 67 ust. 1 Konstytucji nie zawiera treściowych wskazań określających sposób urzeczywistnienia gwarancji przewidzianych w tym przepisie, to jednocześnie ustawodawca nie może w tym zakresie działać arbitralnie.

Ustawodawca związany jest istotą prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Nie może zatem tak ukształtować systemu, aby osoby, które zaprzestaną pracy zarobkowej w związku z osiągnięciem konkretnego wieku, zostały całkowicie pozbawione świadczeń. Naruszenie istoty prawa do emerytury miałoby również miejsce wówczas, kiedy wysokość świadczeń emerytalnych uniemożliwiałaby uprawnionym zaspokojenie ich potrzeb życiowych co najmniej w podstawowym zakresie (zob. m.in. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, cz. III, pkt 3; 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01, cz. III, pkt 2; 7 lutego 2006 r., sygn.

SK 45/04, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214, cz. III, pkt 3; 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157, cz. III, pkt 5; 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, cz. III, pkt 3.2.1).

Obowiązek utrzymania odpowiedniego poziomu świadczeń wiąże się bezpośrednio z koniecznością istnienia mechanizmu ich waloryzacji. Z tego względu, określając zakres i formy zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, ustawodawca nie może zaniechać wprowadzenia odpowiedniej metody utrzymywania ich realnej wartości. Naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w związku z waloryzacją miałyby miejsce, jeżeli świadczenia w ogóle nie byłyby waloryzowane bądź gdy waloryzacja nie zapewniałaby utrzymania odpowiedniego poziomu świadczeń (zob. wyroki z: 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, cz. III, pkt 3.4.2; 17 grudnia 2013, sygn. SK 29/12, cz. III, pkt 2).

Decydując o sposobie ukształtowania systemu świadczeń emerytalnych, ustawodawca musi brać pod uwagę sam charakter tych świadczeń. Powinien uwzględnić związek między wysokością świadczeń emerytalnych a długością aktywności zawodowej oraz wysokością dochodów świadczeniobiorcy. Zależność tę wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, wskazując na konieczność ustalenia odpowiedniej proporcji między rozmiarem finansowej partycypacji w tworzeniu systemu emerytalnego a uzyskiwaniem przysporzeń przez ubezpieczonych (zob. wyroki TK z: 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170, cz. III, pkt 3.3; 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, cz. III, pkt 5.2.4; 24 lipca 2014 r., sygn. SK 53/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 77, cz. III, pkt 3).

4.4. Występowanie ekonomicznej zależności między opłacaniem składki na ubezpieczenie a wysokością świadczenia przysługującego w związku z zaistnieniem ryzyka ubezpieczeniowego jest jednym z elementów ubezpieczeń społecznych, w tym także systemu emerytalnego. Nie jest to zależność absolutna. Systemu świadczeń emerytalnych nie należy traktować wyłącznie jako mechanizmu, w którym każdy beneficjent otrzymuje świadczenie dokładnie w takim wymiarze, jaki wiąże się z jego uczestnictwem w finansowaniu tego systemu. Chodzi raczej o to, aby stworzony przez państwo system świadczeń umożliwiał efektywne zaspokojenie słusznych potrzeb osób ubezpieczonych. Wynika to z obowiązywania zasady solidarności międzypokoleniowej czy szerzej, zasady solidaryzmu społecznego oraz powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości.

Zasada solidaryzmu społecznego, wyrażająca się potrzebą przyznania świadczeń umożliwiających zaspokojenie co najmniej podstawowych potrzeb osób ubezpieczonych, implikuje konieczność ukształtowania systemu świadczeń z uwzględnieniem także tych osób, które w mniejszym lub nawet niewielkim zakresie partycypowały w jego finansowaniu. Wiąże się to z potrzebą zapewnienia dostępu do świadczeń osobom, które z racji wieku nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków utrzymania nawet na minimalnym poziomie, a w związku z tym wymagają wsparcia ze strony innych członków społeczeństwa (zob. m.in. wyroki TK z: 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, cz. III, pkt 3.4; 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5, cz. III, pkt 3.5; 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, cz. III, pkt 5.2.10; 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, cz. III, pkt 3.2.1).

Drugą obok zasady solidaryzmu społecznego konstytucyjną zasadą, która determinuje sposób realizacji obowiązku państwa zapewnienia świadczeń po osiągnięciu wieku emerytalnego, jest zasada pomocniczości. Zakłada ona podejmowanie przez państwo aktywnych działań w sytuacji, w której jednostki bądź inne działające w ich imieniu podmioty, nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich uzasadnionych potrzeb. W takim wypadku pomocniczość przewiduje włączenie się państwa, które dysponując szerszymi możliwościami oddziaływania na rzeczywistość, przede wszystkim w sferze prawnej, może podejmować niezbędne kroki na rzecz obywateli. Trybunał postrzega wspomnianą zasadę jako ważne kryterium określające sposób realizacji przez ustawodawcę obowiązku określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Pomocniczość obliguje państwo do podjęcia odpowiednich działań w konkretnym momencie. Jakkolwiek nie zwalnia automatycznie jednostek z obowiązku dbałości o własne interesy oraz dążenia do samodzielnego zaspokojenia wszystkich swoich potrzeb. Nie można przez to postrzegać art. 67 ust. 1 Konstytucji jako gwarancji uzyskania konkretnych świadczeń niezależnie od własnej sytuacji życiowej oraz posiadanych środków. Zapewnienie obywatelom świadczeń po osiągnięciu wieku emerytalnego nie zwalnia tych osób z konieczności troski o swoje interesy. Osoby te nie mogą żądać, aby państwo, które przyznaje im określone wsparcie, czyniło to niezależnie od ich faktycznej sytuacji majątkowej, z pominięciem wszelkich okoliczności związanych z podejmowaniem przez te osoby samodzielnymi działaniami służącymi zabezpieczeniu swojej egzystencji. Stąd też wprowadzanie rozwiązań, które służąc realizacji art. 67 ust. 1 Konstytucji, umożliwiają beneficjentom świadczeń współkształtowanie pewnych elementów systemu emerytalnego, należy odczytywać również w kontekście zasady pomocniczości. Wynika z niej m.in. współodpowiedzialność przyszłych świadczeniobiorców za kształt niektórych elementów systemu emerytalnego.

4.5. Obowiązywanie zasady solidaryzmu społecznego jako jednego z kryteriów projektowania oraz wprowadzenia systemu świadczeń emerytalnych oznacza konieczność postrzegania przyjętego modelu tych świadczeń

w perspektywie wszystkich osób osiągających wiek emerytalny. Ukształtowany przez ustawodawcę model zabezpieczenia społecznego związany z zakończeniem aktywności zawodowej ze względu na wiek nie ma – w tym konkretnym znaczeniu – charakteru zindywidualizowanego. Składka przekazywana przez ubezpieczonych do systemu emerytalnego nie jest dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, ale jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych (zob. m.in. wyrok TK 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, cz. III, pkt 6.1.16).

Gwarancji wynikających z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie można odczytywać inaczej, jak tylko w odniesieniu do określonej przez prawo wspólnoty osób narażonych na ryzyko ubezpieczeniowe, jakim jest osiągnięcie wieku emerytalnego. Zasada solidaryzmu społecznego wyklucza możliwość postrzegania systemu zabezpieczenia emerytalnego jako mechanizmu, w którym każdy ubezpieczony zaspokaja samodzielnie własne potrzeby finansowe. Konstrukcja tego rodzaju ubezpieczenia zakładać musi bowiem, że środki pochodzące ze składek tworzą stały fundusz przeznaczony zarówno na finansowanie przyszłych emerytur osób objętych bieżącym obowiązkiem ubezpieczeniowym, jak i aktualnych beneficjentów systemu.

Konieczność odczytywania treści art. 67 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do ogółu ubezpieczonych wiąże się z przyznaniem państwu roli wyłącznego oraz jedyne go gwaranta systemu zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Państwo nie może zwolnić się z wykonania konstytucyjnego obowiązku zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa emerytalnego. Nie może również przerzucić realizacji tego obowiązku na samych obywateli. Pozostawałoby to w sprzeczności z zasadą pomocniczości wskazującą na potrzebę podejmowania przez państwo działań w tych obszarach, w których jest to niezbędne. Zapewnienie efektywnego systemu zabezpieczenia społecznego, gwarantującego wszystkim obywatelom zaspokojenie ich podstawowych potrzeb po osiągnięciu wieku emerytalnego, jest tym konstytucyjnym obowiązkiem państwa, który – w zgodzie z zasadą pomocniczości – musi być zrealizowany przez państwo w formie ustawy (art. 67 ust. 1 Konstytucji).

Wykonywanie wspomnianego obowiązku należy odczytywać w powiązaniu z charakterystyką państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji), urzeczywistniającego zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wspomnianych we wstępie do Konstytucji (zob. wyroki TK z: 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170, cz. III, pkt 2; 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 41, cz. III, pkt 4.2; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121, cz. III, pkt 4.2; 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80, cz. III, pkt 1.7). Widziany w tej perspektywie obowiązek zapewnienia sprawnego systemu zabezpieczenia emerytalnego ma swój ważny aspekt instytucjonalny. Wymaga ukształtowania odpowiedniej struktury organizacyjnej, dzięki której państwo będzie w stanie wypełnić obowiązek wyrażony w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to jednocześnie, że monitorowanie sposobu funkcjonowania systemu świadczeń emerytalnych (zob. cz. III, pkt 3.1 uzasadnienia) musi dotyczyć także istniejącej struktury organizacyjnej tworzącej ten system. Również w tym aspekcie ustawodawca powinien dostrzegać wszelkie zmiany sytuacji społecznej i gospodarczej państwa i adekwatnie na nie reagować. Może to niekiedy oznaczać konieczność dokonywania wszelkich niezbędnych modyfikacji funkcjonującego systemu emerytalnego.

4.6. Realizacja obowiązku stworzenia sprawnego systemu emerytalnego następuje zawsze w określonych warunkach demograficznych i gospodarczych. Determinują one zarówno liczbę płatników składek tworzących fundusz ubezpieczeniowy, jak i liczbę świadczeniobiorców. Zakres realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego uzależniony jest od wielu czynników. Na wiele z nich państwo ma bardzo ograniczony wpływ, a w efekcie nie jest w stanie podejmować skutecznych działań regulacyjnych. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że czynnikami tymi mogą być: sytuacja gospodarcza państwa, relacja liczby osób pracujących do płacących składki, liczba świadczeniobiorców oraz ich zamożność, utrwalone w danym społeczeństwie schematy zabezpieczania sobie egzystencji w okresie starości lub osłabienia sił witalnych, a także przewidywane trendy gospodarcze i społeczne, zwłaszcza demograficzne (zob. wyroki TK z: 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, cz. III, pkt 4.1; 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, cz. III, pkt 3).

Pojawienie się niekorzystnych tendencji w tych obszarach, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie systemu emerytalnego, wymaga wprowadzenia zmian. Prowadzi to niekiedy do konfliktu wartości, takich jak pewność prawa i cele społeczne, jakim służy system emerytalny. Państwo, które jest gwarantem systemu emerytalnego, musi rozstrzygnąć ten konflikt, ważąc zdolność systemu do wypełniania jego zadań oraz indywidualne prawa jednostki (zob. wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, cz. III, pkt 3.3.1). Realizacja wartości leżących u podstaw prawa do zabezpieczenia społecznego może usprawiedliwiać modyfikowanie szczegółowych rozwiązań określających jego zakres i formy. Może przez to uzasadniać dokonywanie zmian w sferze uprzednio obowiązujących uprawnień osób objętych systemem emerytalnym. Taka zmiana może być konieczna dla utrzymania efektywności tego systemu, opartego – w założeniu – na jednolitych zasadach dla wszystkich ubezpieczonych (zob. wyroki TK z: 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102, cz. III,

pkt 9; 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46, cz. III, pkt 2). Ubezpieczony musi się liczyć z tym, że negatywne warunki funkcjonowania systemu emerytalnego, związane z recesją gospodarczą oraz zmniejszaniem się wpływów ze składek ubezpieczeniowych, mogą wymuszać zastosowanie rozwiązań zmieniających obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść. Obywatel musi w niektórych sytuacjach ponieść skutki ekonomicznych niepowodzeń swego państwa. Nie zwalnia to natomiast ustawodawcy z obowiązku sprawiedliwego rozkładania określonych ciężarów na poszczególne grupy obywateli z poszanowaniem zasad, norm i wartości konstytucyjnych (zob. wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, cz. III, pkt 4.3.6 oraz 4.3.7).

4.7. Dokonując zmian w obrębie systemu emerytalnego, ustawodawca pozostaje związany zasadami tworzenia prawa, w tym m.in. zasadą zachowania odpowiedniej *vacatio legis* czy określoności prawa. Wiąże go również obowiązek poszanowania zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również zasady ochrony praw nabytych. Zasady te należy wszakże odnieść ściśle do zakresu oraz charakteru gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego, jakie wynikają z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten chroni uprawnienia obywateli do uzyskania świadczeń m.in. w sytuacji osiągnięcia wieku emerytalnego. Nie gwarantuje jednak prawa do świadczenia w konkretnej wysokości. Sam udział w finansowaniu systemu emerytalnego nie może być traktowany jako forma indywidualnego inwestowania przez ubezpieczonego środków przeznaczonych na wypłatę jego własnego świadczenia emerytalnego. Spełnienie ustawowego obowiązku współfinansowania systemu emerytalnego nie może zatem stanowić podstawy do zgłaszania roszczeń w odniesieniu do składek przekazywanych na ubezpieczenie społeczne. Nie można tych środków rozpatrywać w kontekście konstytucyjnego prawa do ochrony własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji), a tym samym nie można domagać się ochrony tak rozumianego prawa, jako prawa nabytego. Treścią gwarancji określonych w art. 67 ust. 1 Konstytucji jest bowiem zapewnienie zabezpieczenia społecznego, które po osiągnięciu wieku emerytalnego pozwoli na zaspokojenie podstawowych potrzeb wszystkich osób ubezpieczonych, nie tylko osób płacących składki. Niemniej jednak prawo żądania, z osiągnięciem określonego wieku, wypłaty świadczenia skalkulowanego na podstawie rachunku ubezpieczeniowego podlega ochronie konstytucyjnej i wymaga poszanowania ze strony ustawodawcy dokonującego każdorazowo modyfikacji systemu emerytalnego (zob. wyroki TK z: 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, cz. III, pkt 5; 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, cz. III, pkt 2.4; 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, cz. III, pkt 2; 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, cz. III, pkt 2.4).

5. Charakter prawny składki na ubezpieczenie emerytalne w świetle Konstytucji.

5.1. Składka na ubezpieczenie emerytalne jest jedną z czterech składek – obok składki na ubezpieczenie rentowe, chorobowe i wypadkowe – pobieranych w ramach systemu ubezpieczenia społecznego.

Składka emerytalna stanowi iloczyn stopy procentowej i kwoty stanowiącej podstawę wymiaru składki. Stopa procentowa dla wszystkich ubezpieczonych wynosi 19,52 (art. 15 ust. 1 oraz art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej). Podstawę wymiaru składki stanowi najczęściej przychód w rozumieniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych bądź kwota świadczenia stanowiącego tytuł do ubezpieczenia emerytalnego, kwota wskazana w ustawie (np. kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę) lub kwota zadeklarowana przez ubezpieczonego (art. 18 ustawy systemowej). Maksymalną roczną podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne jest kwota odpowiadająca trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, która jest ogłaszana przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 19 ust. 1 i 10 ustawy systemowej). Po osiągnięciu maksymalnej rocznej podstawy wymiaru zaprzestaje się opłacania składki, a okres, za który w danym roku jej nie opłacono z tego powodu, jest uwzględniany w stażu emerytalnym (art. 19 ust. 5 i 7 ustawy systemowej).

W świetle art. 16 ustawy systemowej składka jest współfinansowana, co do zasady, w równych częściach przez płatnika składek i ubezpieczonego, samodzielnie przez ubezpieczonych (np. prowadzących pozarolniczą działalność), samodzielnie przez płatników składek (np. za osoby współpracujące przy prowadzeniu pozarolniczej działalności) albo budżet państwa lub inną instytucję publiczną (np. za osobę przebywającą na urlopie wychowawczym).

Obowiązek obliczenia, rozliczenia i przekazania składek ciąży na płatniku, choć np. w odniesieniu do osób prowadzących pozarolniczą działalność dokonuje tego sam ubezpieczony (art. 17 ustawy systemowej).

Składka emerytalna, przekazywana przez płatnika składek lub ubezpieczonego do ZUS-u, dzielona jest na dwie części. Jedna część – w wysokości 12,22% podstawy wymiaru – zostaje zaewidencjonowana na koncie ubezpieczonego w ZUS-ie. Natomiast pozostałe 7,3% podstawy wymiaru składki jest ewidencjonowane na indywidualnym subkoncie ubezpieczonego w ZUS-ie albo – jeśli ubezpieczony przystąpił do OFE – to wówczas 2,92% podstawy wymiaru składki jest przekazywane do wybranego przez ubezpieczonego OFE (art. 22

ust. 3 pkt 1 ustawy systemowej), a pozostała jej część (4,38% podstawy wymiaru składki) jest ewidencjonowana na subkoncie w ZUS-ie. Środki zaewidencjonowane na koncie i subkoncie w ZUS-ie wydatkowane są na obecnie wypłacane świadczenia emerytalne w ramach mechanizmu repartycyjnego (zob. cz. III, pkt 3 uzasadnienia). Podlegają one corocznej waloryzacji na zasadach określonych w art. 40c ustawy systemowej.

W wypadku ubezpieczonych będących w OFE, składka przestaje być odprowadzana do OFE i trafia na subkonto w ZUS-ie od osiągnięcia wieku o dziesięć 10 lat niższego niż wiek emerytalny ubezpieczonego (art. 22 ust. 3d ustawy systemowej). Po nabyciu prawa do emerytury, w tym emerytury częściowej, składka trafia wyłącznie do ZUS-u (art. 22 ust. 3a i 3g ustawy systemowej).

W świetle art. 23 ustawy systemowej nieopłacone składki podlegają egzekucji, do której stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.).

5.2. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowiska uczestników postępowania, a także poglądy prawne wyrażane dotychczas w orzecnictwie SN, a w szczególności w wyroku SN z 4 czerwca 2008 r. (sygn. akt II UK 12/08, OSNP nr 21-22/2009, poz. 291), co do charakteru składki na ubezpieczenie emerytalne.

Jak zauważył SN, „system emerytalny oparty na zasadach ubezpieczeniowych charakteryzuje się przymusem ubezpieczenia społecznego związanym ściśle z obowiązkiem odprowadzania składek, a powstający z mocy przepisów ustawy systemowej stosunek ubezpieczenia społecznego ma charakter publicznoprawny. Inaczej rzecz ujmując, środki na ubezpieczenie społeczne, w szczególności emerytalne, są i będą przeznaczane na wypłatę świadczeń dla innych podmiotów, aniżeli ich płatnik i w tym znaczeniu są środkami publicznymi, podlegającymi ściąganiu oraz zabezpieczeniu na zasadach dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne”. W rezultacie, mimo zróżnicowanych ocen w doktrynie odnośnie do charakteru prawnego składki emerytalnej, powinna być ona – z uwagi na jej przeznaczenie na tworzenie funduszu emerytalnego i realizację konstytucyjnego prawa wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji – zaklasyfikowana jako część środków publicznych. Taki charakter – jak podkreślał SN – środki pochodzące ze składki zachowują również po przekazaniu ich przez ZUS do wybranego OFE (zob. m.in. uchwały składu siedmiu sędziów SN z: 5 kwietnia 2006 r., sygn. akt III CZP 121/05, OSNC nr 11/2006, poz. 178; 10 września 2009 r., sygn. akt I UZP 5/09, OSNP 5-6/2010, poz. 71; wyroki SN z: 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II UK 346/08, 4 czerwca 2008 r., sygn. akt II UK 12/08, OSP nr 6/2009, poz. 62; postanowienie SN z 16 maja 2013 r., sygn. akt IV CSK 616/12). W konsekwencji poza ramami wyznaczonymi przez ustawodawcę ubezpieczony nie ma prawa do rozporządzania środkami zgromadzonymi w ramach ubezpieczenia emerytalnego (por. m.in. wyrok SN z 24 stycznia 2013 r., sygn. akt V CSK 63/12).

5.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wobec powyższych, że składka emerytalna (w części opłacanej przez ubezpieczonego) – chociaż stanowi część prawa majątkowego pracownika do wynagrodzenia brutto, a w sensie ekonomicznym zalicza się do jego przychodu – jest, podobnie jak podatek dochodowy, ciężarem publicznym w rozumieniu art. 84 Konstytucji, a jednocześnie daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Ma ona charakter przymusowego, generalnie bezzwrotnego i powszechnego świadczenia pieniężnego, stanowiącego dochód państwowego funduszu celowego, jakim jest FUS. Jest nakładana jednostronnie (władczo) przez organ wykonujący zadania publiczne i służy wypełnianiu zadań publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw – w tym wypadku urzeczywistniania konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji (zob. na tle składki rentowej wyrok TK z 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 76, cz. III, pkt 6).

Uiszczanie daniny publicznej w postaci składki emerytalnej jest obowiązkiem każdego ubezpieczonego (art. 84 Konstytucji). Ubezpieczony nie ma wszakże wpływu na wysokość ani na zasady jej opłacania. Środki pochodzące ze składki emerytalnej nie mogą być zatem rozumiane – w sensie konstytucyjnym – jako własność prywatna ubezpieczonych. Stanowią publiczne środki finansowe przeznaczone na pokrycie publicznych zobowiązań wynikających z ubezpieczenia społecznego.

Publicznoprawnego charakteru środków pochodzących ze składki emerytalnej i zgromadzonych zarówno na koncie i subkoncie w ZUS-ie, jak i na rachunku w OFE nie zmieniają ani wzajemność świadczenia, polegająca na powiązaniu wysokości świadczenia emerytalnego z wysokością zaewidencjonowanych środków pochodzących ze składki emerytalnej, ani lokowanie środków zgromadzonych w OFE na zasadach rynkowych. Nie zmienia tego, że zgromadzonymi środkami zarządzają podmioty prywatne, a precyzyjniej mówiąc PTE, tzn. wykreowane w tym celu przez ustawodawcę osoby prawne prawa cywilnego występujące w obrocie w formie spółki akcyjnej oraz będące jedynym organem OFE (art. 3 ustawy o OFE). Trybunał stwierdza, że podmioty te wykonują zadania publiczne wyłącznie w ramach wyznaczonych przez prawo. Przekazanie przez ZUS do OFE środków pochodzących ze składki emerytalnej należy uznać za czynność techniczno-organizacyjną, prowadzącą *de facto* do ograniczonej w czasie zmiany podmiotu administrującego środkami publicznymi (z szeroko rozumianego

państwa na podmiot prywatny). Nie prowadzi to do *sui generis* przewłaszczenia tych środków na ubezpieczonego, a tym bardziej na OFE lub PTE. Z chwilą przekazania przez ZUS do OFE środków pochodzących ze składki emerytalnej nie ustaje bowiem stosunek ubezpieczenia społecznego, a ubezpieczony nie zyskuje uprawnienia do swobodnego dysponowania środkami zapisanymi na jego rachunku w OFE.

Umożliwienie ubezpieczonemu częściowego współdecydowania o sposobie realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, polegające na przyznaniu prawa do zadysponowania częścią składki emerytalnej przez oddanie jej w zarząd prywatnego podmiotu i umożliwieniu podziału środków zgromadzonych na rachunku OFE w razie ustania małżeństwa lub śmierci ubezpieczonego, musi być postrzegane jako przejaw zasady pomocniczości. Nie powoduje to zmiany kwalifikacji prawnej środków finansowych pochodzących z przymusowo uiszczanej daniny publicznej na prywatną własność ubezpieczonego.

Wobec powyższych uwag nie jest uzasadnione porównywanie statusu prawnego środków zgromadzonych na rachunku w OFE do środków dobrowolnie gromadzonych przez ubezpieczonych w ramach pracowniczych programów emerytalnych, IKE lub IKZE, które są dobrowolnie finansowane przez ubezpieczonego z jego dochodu. Tym bardziej nie ma podstaw do porównywania sytuacji OFE i PTE z bankami lub prywatnymi funduszami inwestycyjnymi.

Dla konstytucyjnoprawnego statusu środków pochodzących ze składki emerytalnej ulokowanych w OFE irrelevantna pozostaje też wynikająca z przepisów ustaw ich odrębność od sektora finansów publicznych (zob. wyrok SN z 4 czerwca 2008 r., sygn. akt II UK 12/08).

5.4. Nałożenie obowiązku uiszczenia składki emerytalnej jest – w szerokim sensie – oddziaływaniem na sytuację ekonomiczną jednostki (ubezpieczonego). Obowiązek uiszczenia składki prowadzi bowiem do zmniejszenia jego przychodów. Jak jednak stwierdzał Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie, nie każde takie oddziaływanie jest równoznaczne z ingerowaniem w sferę własności. Nie jest to ograniczeniem własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji obciążaniem podmiotów prawa do ponoszenia określonych w ustawie ciężarów finansowych (danin) na cele publiczne (zob. wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4, cz. III, pkt 3). Zgodnie z utrwalonym poglądem prawnym Trybunału podatki stanowią naturalną formę obciążania praw majątkowych konkretnymi zobowiązaniami, a zawarte w Konstytucji ograniczenia – w tym ustanawiające obowiązek ponoszenia ciężarów podatkowych – kształtują ramy konstytucyjnego pojmowania prawa własności. W rezultacie – jak przyjmował Trybunał – treść normatywna konstytucyjnego pojęcia własności zawiera w sobie także obowiązki, które wynikają z konieczności ponoszenia ciężarów publicznych, bez których nie byłoby możliwe zabezpieczenie tychże praw (zob. wyrok TK z 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26, cz. III). Zdaniem Trybunału wyrażonym w niniejszej sprawie, uwagi te należy w pełni odnieść do pozostałych, niepodatkowych, danin publicznych, w tym składek na ubezpieczenie emerytalne, a w rezultacie też do pochodzących z tych składek środków finansowych.

5.5. Powszechne przekonanie – ukształtowane pod wpływem różnych wypowiedzi – stworzyło iluzję prywatnego charakteru tychże środków i odrębności majątku zgromadzonego w OFE od finansów publicznych. Teza ta – co raz jeszcze Trybunał podkreśla – nie ma potwierdzenia w normach prawnych. Nie ma również żadnego konstytucyjnego uzasadnienia. Trybunał zwrócił uwagę, że traktowanie aktywów zgromadzonych w OFE jako „prywatnych oszczędności ubezpieczonych” miałyby dalekosiężne konstytucyjne konsekwencje. Oznaczałoby, że ustawodawca – zobowiązując w 1999 r. ubezpieczonych do uczestnictwa w filarze kapitałowym – doprowadził do nieproporcjonalnego ograniczenia ich własności, polegającego na zobowiązaniu nie tylko do przymusowego oszczędzania, ale i przymusowego przekazania części wynagrodzenia podmiotom prywatnym. Ze składki emerytalnej pochodzi bowiem część wynagrodzenia PTE, stanowiąca procentowo określoną część kwoty składek emerytalnych przekazywanych do OFE (wynoszącej od 2004 r. 7% składki; obecnie jest to 1,75%, co reguluje art. 134 ustawy o OFE). Należy mieć wszakże na uwadze, że w systemie emerytalnym funkcjonującym od 1999 r. wysokość emerytury zależy w istocie od wielkości zgromadzonego przez ubezpieczonego kapitału (zob. cz. III, pkt 2 uzasadnienia). Kapitał ten ulega jednak pomniejszeniu już „na wejściu”, ponieważ wysokość środków inwestowanych w ramach OFE zostaje automatycznie pomniejszana o przysługujące PTE wynagrodzenie. Przy hipotetycznej stopie zwrotu wynoszącej w całym okresie oszczędzania 0%, ubezpieczony – w chwili przejścia na emeryturę i wypłaty świadczenia – otrzymałby nominalnie mniej aniżeli wniósł do systemu emerytalnego. Tego rodzaju mechanizm musiałby oznaczać, że w zakresie, w jakim ustawodawca umożliwił PTE pobieranie wynagrodzenia ze składki emerytalnej, przy założeniu prywatnego charakteru środków zgromadzonych w OFE, doszło do niezgodnego z Konstytucją wyzucia własności nie na cel publiczny – czego wymaga bezwzględnie art. 21 ust. 2 Konstytucji – a na rzecz podmiotu prywatnego (PTE).

6. Zmiana zasad działalności inwestycyjnej otwartych funduszy emerytalnych w perspektywie prawa do emerytury.

6.1. Pierwszym problemem konstytucyjnym, wynikającym z wniosku Prezydenta, jest dopuszczalność zmiany zasad działalności inwestycyjnej OFE polegającej na przekształceniu ich z instytucji finansowych bezpiecznego inwestowania w fundusze podwyższonego ryzyka.

Prezydent jako podstawowy przedmiot kontroli wskazał art. 141 ust. 2 ustawy o OFE. Powiązał go z art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 oraz art. 35 ustawy nowelizującej, zarzucając im niezgodność z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Treść normatywna art. 141 ust. 2 ustawy o OFE jest następująca:

„Aktywa otwartego funduszu nie mogą być lokowane w kategoriach lokat, o których mowa w ust. 1:

1) pkt 1-4;

2) pkt 33 i 34, jeżeli są gwarantowane przez Skarb Państwa”.

Przepis art. 141 ust. 1 pkt 1-4, 33 i 34, do których odsyła zaskarżony przepis, ma następującą treść:

„Aktywa funduszu mogą być lokowane, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3 oraz art. 146, wyłącznie w następujących kategoriach lokat:

1) obligacjach, bonach i innych papierach wartościowych, emitowanych przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski, a także pożyczkach i kredytach, udzielanych tym podmiotom;

2) obligacjach, bonach i innych papierach wartościowych, emitowanych przez rządy lub banki centralne państw, o których mowa w ust. 4, a także pożyczkach i kredytach, udzielanych tym podmiotom;

3) obligacjach i innych dłużnych papierach wartościowych, opiewających na świadczenia pieniężne, gwarantowanych lub poręczanych przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski, a także depozytach, kredytach i pożyczkach, gwarantowanych lub poręczanych przez te podmioty;

4) obligacjach i innych dłużnych papierach wartościowych, opiewających na świadczenia pieniężne, gwarantowanych lub poręczanych przez rządy lub banki centralne państw, o których mowa w ust. 4, a także depozytach, kredytach i pożyczkach, gwarantowanych lub poręczanych przez te podmioty;

(...)

33) obligacjach emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym;

34) obligacjach innych niż wymienione w pkt 33, bankowych papierach wartościowych lub listach zastawnych, emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego”.

Art. 4 pkt 33 ustawy nowelizującej ma następującą treść:

„W ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989 i 1289) wprowadza się następujące zmiany: (...)

33) uchyla się art. 175–180”;

Art. 23 ustawy nowelizującej ma następującą treść:

„1. W dniu 3 lutego 2014 r. otwarty fundusz emerytalny umarza 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka otwartego funduszu emerytalnego na dzień 31 stycznia 2014 r. i przekazuje do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, działającego w imieniu i na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, aktywa, o których mowa w ust. 2, o wartości odpowiadającej sumie wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych.

2. W dniu 3 lutego 2014 r. otwarty fundusz emerytalny przekazuje do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych następujące kategorie aktywów, w określonej poniżej kolejności, aż do osiągnięcia wartości odpowiadającej sumie wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych, o których mowa w ust. 1, według stanu na dzień 31 stycznia 2014 r.:

1) obligacje i bony emitowane przez Skarb Państwa;

2) obligacje emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 931, z późn. zm.), gwarantowane przez Skarb Państwa;

3) inne papiery wartościowe opiewające na świadczenia pieniężne, gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa;

4) środki pieniężne denominowane w walucie polskiej.

3. Otwarty fundusz emerytalny jest obowiązany posiadać na dzień 31 stycznia 2014 r. aktywa, o których mowa w ust. 2, o wartości nie mniejszej niż wartość wynikająca z ust. 1.
4. W przypadku gdy łączna wartość aktywów z danej kategorii, która jest przekazywana, powodowałaby przekroczenie wartości odpowiadającej sumie wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych, o których mowa w ust. 1, otwarty fundusz emerytalny przekazuje z tej kategorii w pierwszej kolejności aktywa, których termin wykupu lub zapadalności przypada najwcześniej.
5. W przypadku gdy z wyceny aktywów danej kategorii, o których mowa w ust. 2 pkt 1-3, wynika, że nie jest możliwe ich przekazanie o wartości odpowiadającej sumie wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych, o których mowa w ust. 1, ze względu na niepodzielność składników poszczególnych kategorii aktywów, otwarty fundusz emerytalny przekazuje z danej kategorii aktywów mniej o jeden papier wartościowy powodujący przekroczenie wartości odpowiadającej sumie wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych, o których mowa w ust. 1, a różnicę sumy wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych, o której mowa w ust. 1, i wartości przekazywanych aktywów, o których mowa w ust. 2 pkt 1-3, pokrywa środkami pieniężnymi.
6. Łączny udział aktywów, o których mowa w ust. 2 pkt 1-3, w aktywach otwartego funduszu emerytalnego na dzień 31 stycznia 2014 r. nie może być niższy niż łączny udział tych aktywów w aktywach otwartego funduszu emerytalnego na dzień 3 września 2013 r.
7. Zakład Ubezpieczeń Społecznych ewidencjonuje na dzień 31 stycznia 2014 r. na subkoncie, o którym mowa w art. 40a ustawy zmienianej w art. 5, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, wartość środków odpowiadających wartości umorzonych przez otwarty fundusz emerytalny na rachunku ubezpieczonego będącego członkiem otwartego funduszu emerytalnego jednostek rozrachunkowych, o których mowa w ust. 1.
8. Wartość środków, o których mowa w ust. 7, może być wyższa niż wartość umorzonych jednostek rozrachunkowych, w sytuacji gdy wartość aktywów, o których mowa w ust. 2 pkt 1-3, wynikająca z kursu wyceny lub ceny ustalonych na dzień 31 stycznia 2014 r., jest niższa niż wartość tych aktywów ustalona na dzień 3 września 2013 r., z tym że do porównania wartości aktywów bierze się kurs wyceny lub cenę danych aktywów ustalone zgodnie z przepisami dotyczącymi zasad wyceny aktywów funduszy emerytalnych, z zastrzeżeniem, że w powyższym kursie lub cenie nie uwzględnia się wartości odsetek należnych na dzień wyceny. W takim przypadku do wyliczenia wartości środków, o których mowa w ust. 7, bierze się kurs wyceny lub cenę ustalone w sposób określony w zdaniu poprzedzającym na dzień 3 września 2013 r., powiększone o należne odsetki na dzień 31 stycznia 2014 r.
9. Obliczenia wartości jednostek rozrachunkowych, o których mowa w ust. 1, przypadających na każdego członka otwartego funduszu emerytalnego oraz obliczenia wartości, o której mowa w ust. 8, służącej do obliczenia wartości środków, o których mowa w ust. 7, dokonuje otwarty fundusz emerytalny na dzień 31 stycznia 2014 r.
10. Zakład Ubezpieczeń Społecznych niezwłocznie:
 - 1) przedstawia do nabycia Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez ministra właściwego do spraw budżetu, przekazane przez otwarty fundusz emerytalny aktywa, o których mowa w ust. 2 pkt 1;
 - 2) przenosi do Funduszu Rezerwy Demograficznej przekazane przez otwarty fundusz emerytalny aktywa, o których mowa w ust. 2 pkt 2-4.
11. Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra właściwego do spraw budżetu, nabywa od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych aktywa, o których mowa w ust. 2 pkt 1, w zamian za gwarancję wypłaty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych świadczeń emerytalnych odpowiadających zewidencjonowanej na subkontach, o których mowa w art. 40a ustawy zmienianej w art. 5, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, prowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wartości tych aktywów.
12. Fundusz Rezerwy Demograficznej przekazuje aktywa, o których mowa w ust. 2 pkt 4, powiększone o pożytki z tych aktywów, na przychody funduszu emerytalnego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w terminie 30 dni po dniu wpływu tych aktywów na rachunek Funduszu Rezerwy Demograficznej.
13. W 2014 r. Fundusz Rezerwy Demograficznej przekazuje na przychody funduszu emerytalnego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych środki pieniężne uzyskane z tytułu wykupu wyodrębnionych aktywów, o których mowa w ust. 2 pkt 2 i 3, pochodzących z otwartych funduszy emerytalnych

lub wypłaty należnych od nich odsetek, w terminie 30 dni od dnia ich otrzymania wraz z pożytkami uzyskanymi od tych środków pieniężnych.

14. Do środków pieniężnych pochodzących z aktywów wymienionych w ust. 12 i 13 stosuje się odpowiednio art. 59 ust. 2b ustawy zmienianej w art. 5, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

15. Otwarty fundusz emerytalny przekazuje aktywa, o których mowa w ust. 2 pkt 1-3, na wskazany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych rachunek lub rachunki papierów wartościowych.

16. Otwarty fundusz emerytalny przekazuje aktywa, o których mowa w ust. 2 pkt 4, na wskazany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych rachunek bankowy.

17. Otwarty fundusz emerytalny w dniu 3 lutego 2014 r. przekazuje do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, podpisany przez osoby upoważnione, wykaz zawierający specyfikację i wycenę aktywów, o których mowa w ust. 2.

18. Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób i tryb przekazania przez otwarte fundusze emerytalne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych aktywów, o których mowa w ust. 2, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i terminowego przekazania aktywów”.

Art. 35 ustawy nowelizującej ma następującą treść:

„Do dnia 31 grudnia 2017 r. łączna wartość lokat aktywów otwartego funduszu emerytalnego w kategoriach lokat, o których mowa w art. 141 ust. 1 pkt 7-10 ustawy zmienianej w art. 4, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie może być mniejsza niż:

- 1) 75% wartości tych aktywów do dnia 31 grudnia 2014 r.;
- 2) 55% wartości tych aktywów do dnia 31 grudnia 2015 r.;
- 3) 35% wartości tych aktywów do dnia 31 grudnia 2016 r.;
- 4) 15% wartości tych aktywów do dnia 31 grudnia 2017 r.”.

Art. 141 ust. 2 ustawy o OFE stanowi, że aktywa OFE nie mogą być lokowane w instrumenty finansowe wymienione w art. 141 ust. 1 pkt 1-4, 33 i 34, to jest w obligacje, bony i inne papiery wartościowe emitowane lub gwarantowane przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski, rządy państw będących członkami Unii Europejskiej, stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, a ponadto w depozyty, kredyty i pożyczki udzielane tym podmiotom, przez nie gwarantowane lub poręczane.

Art. 4 pkt 33 ustawy nowelizującej ma charakter uchylający. Deroguje on art. 175-180 ustawy o OFE, które regulowały mechanizm pokrywania niedoboru w funduszu, to jest sytuacji, w której fundusz nie osiągnął minimalnej – określonej w art. 175 – stopy zwrotu z powierzonych środków. W świetle uchylonych przepisów, w razie powstania niedoboru, w pierwszej kolejności umarzano jednostki rozrachunkowe zapisane na rachunku rezerwowym, następnie – gdyby pozyskane w ten sposób środki okazały się niewystarczające – umarzano jednostki zgromadzone na rachunku części dodatkowej Funduszu Gwarancyjnego. W dalszej kolejności niedobór miał być pokrywany ze środków własnych PTE, a gdyby i te środki nie pokryły niedoboru, wówczas pokrywano je z pozostałych środków Funduszu Gwarancyjnego. W świetle uchylonego przez ustawę nowelizującą art. 180 ust. 1 ustawy o OFE ostatecznym gwarantem był dla ubezpieczonych Skarb Państwa.

Art. 23 ust. 1 ustawy nowelizującej przewiduje obowiązek umorzenia przez OFE 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka otwartego funduszu emerytalnego na 31 stycznia 2014 r. i przekazanie do ZUS-u działającego w imieniu i na rzecz FUS-u, aktywów o wartości odpowiadającej sumie umorzonych jednostek rozrachunkowych. W ust. 2 ustawodawca określił kolejność, w jakiej mają być przekazywane do ZUS-u aktywa pochodzące z umorzonych jednostek rozrachunkowych, począwszy od obligacji i bonów emitowanych przez Skarb Państwa, obligacji drogowych, innych papierów wartościowych opiewających na świadczenia pieniężne gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa na środkach pieniężnych denominowanych w walucie polskiej. Kolejne ustępy określają wymagania co do aktywów, jakie mają znajdować się w posiadaniu funduszu, regulują procedury rachunkowe oraz sposób przekazania aktywów do ZUS-u. Art. 23 ust. 18 ustawy nowelizującej zawiera z kolei upoważnienie dla Rady Ministrów do uregulowania, w drodze rozporządzenia, szczegółowego sposobu i trybu przekazania aktywów.

Trzeci ze wskazanych przez Prezydenta przepisów związkowych, tj. art. 35 ustawy nowelizującej, reguluje zasady inwestowania środków otwartego funduszu emerytalnego w latach 2014-2017 w finansowe instrumenty udziałowe, takie jak np. akcje, prawa poboru czy prawa do akcji spółek będących przedmiotem oferty publicznej – tj. notowanych na giełdzie. Zgodnie z tym przepisem w wyżej wskazane rodzaje lokat miało być inwestowane minimum 75% wartości aktywów w 2014 r., 55% wartości aktywów w 2015 r., 35% wartości aktywów w 2016 r. i 15% wartości tych aktywów w 2017 r.

Zdaniem Prezydenta niekonstytucyjność zakwestionowanych przepisów ma wynikać z zakazu lokowania aktywów OFE w niektóre rodzaje instrumentów finansowych i czasowym zobowiązaniu do lokowania określonej puli aktywów w finansowe instrumenty udziałowe (np. akcje), przy jednoczesnym – i to radykalnym – zmodyfikowaniu gwarancji bezpieczeństwa zgromadzonych w OFE środków w związku z uchynieniem przepisów o minimalnej stopie zwrotu i mechanizmie pokrycia niedoboru. Wynikające z zaskarżonych unormowań zasady polityki inwestycyjnej prowadzić mają do zwiększenia ryzyka inwestycyjnego w systemie kapitałowym, a tym samym zagrażać bezpieczeństwu finansowemu ubezpieczonych – członków OFE oraz osłabiać gwarancje wypłaty świadczeń emerytalnych w przyszłości.

6.2. Trybunał stwierdził, że w ramach rozważanego problemu konstytucyjnego jakim jest dopuszczalność zmiany zasad funkcjonowania filaru kapitałowego – w kontekście zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa i prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego – merytorycznej kontroli podlegać może art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 i art. 35 pkt 2-4 ustawy nowelizującej z art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Po pierwsze, jak wskazano, art. 35 pkt 1 ustawy nowelizującej regulował wyłącznie zasady inwestowania aktywów OFE w 2014 r., a więc uległ „skonsumowaniu”, a co za tym idzie, utracił moc obowiązującą w rozumieniu ustawy o TK. Nie ma zarazem konieczności orzekania o konstytucyjności tego przepisu na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK (zob. cz. III, pkt 1.2.3 uzasadnienia). W tym zakresie postępowanie umorzono na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r.

Po drugie, art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazany jako związkowy wobec art. 67 ust. 1 Konstytucji, jest w perspektywie zarzutów wnioskodawcy nieadekwatnym wzorcem kontroli. Trybunał podtrzymał pogląd, zgodnie z którym „z uwagi na «odsylający» charakter art. 67 ust. 1 Konstytucji, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do zabezpieczenia społecznego nie podlega testowi proporcjonalności wprowadzonemu w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji” (wyrok TK z 9 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, cz. III, pkt 4.3.12 i powołane tam orzecznictwo). To znaczy, że art. 31 ust. 3 Konstytucji może być adekwatnym wzorcem kontroli przepisów regulujących zabezpieczenie społeczne jedynie wówczas, kiedy zarzut dotyczy naruszenia ustawowej formy ograniczenia prawa zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji bądź naruszenia jego istoty. W niniejszej sprawie Prezydent takich zarzutów nie sformułował, poprzestając na zakwestionowaniu braku konieczności wprowadzonych zmian. Z tego powodu Trybunał stwierdził, że art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 i art. 35 pkt 2-4 ustawy nowelizującej nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.3. Trybunał nie podzielił zarzutów Prezydenta wobec art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 i art. 35 pkt 2-4 ustawy nowelizującej.

6.3.1. Jak wskazano wyżej, ustrojodawca – gwarantując w art. 67 ust. 1 Konstytucji prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego – nie przesądził, jak ma wyglądać system zabezpieczenia społecznego ani jak powinny być ukształtowane warunki uczestnictwa w systemie. Obowiązkiem ustawodawcy jest wykreowanie oraz utrzymywanie takiego systemu, który pozwoli osobom niezdolnym do pracy ze względu na podeszły wiek otrzymać środki umożliwiające im egzystencję. W tym zakresie ustawodawca dysponuje dość szerokim marginesem swobody wyboru optymalnych – w danym czasie i warunkach – konstrukcji prawnych (zob. cz. III, pkt 4 uzasadnienia). Ma on zarazem obowiązek ciągłego monitorowania funkcjonowania systemu emerytalnego i reagowania na zmiany społeczne lub ekonomiczne, powodujące jego dysfunkcjonalność.

Do kompetencji Trybunału nie należy badanie celowości bądź trafności politycznych i ekonomicznych decyzji prawodawcy, w tym służących urzeczywistnieniu prawa wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Rolą Trybunału była w tym wypadku ocena, czy wprowadzone rozwiązania legislacyjne mieszczą się w ramach konstytucyjnie akceptowalnej swobody ustawodawcy i czy przeprowadzono je zgodnie z wynikającymi z Konstytucji wymaganiami formalnymi, w tym zgodnie z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa.

6.3.2. Trybunał w pierwszej kolejności postanowił ocenić, czy wprowadzone zmiany w funkcjonowaniu systemu emerytalnego można uznać za uzasadnione w świetle art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Dokonując oceny dopuszczalności wprowadzonych ustawą nowelizującą modyfikacji, w szczególności ekonomicznych przyczyn korekty przez ustawodawcę systemu emerytalnego – w kształcie nadanym mu w 1999 r. – Trybunał wziął pod uwagę argumentację zawartą w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy nowelizującej (druk sejmowy nr 1946/VII kadencja), jak i wynikającą z opracowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w wykonaniu dyspozycji art. 32 ustawy nowelizującej z 2011 r., raportu *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego w Polsce. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, Warszawa 2013. Trybunał nie dostrzega podstaw do kwestionowania prawdziwości podanych tam informacji.

Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą były spowodowane kilkoma czynnikami, które – zdaniem ustawodawcy – utrudniały realizację konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Trybunał omówił już kontekst społeczno-ekonomiczny reform emerytalnych w Polsce w latach 1999-2013 (zob. cz. III, pkt 2 uzasadnienia). W tym miejscu jedynie przypomina najważniejsze powody reformy z 2013 r.

Po pierwsze, wynikały one ze zwiększającego się deficytu w FUS-ie, spowodowanego wypłacaniem świadczeń emerytalnych osobom z tzw. starego portfela (obecnym emerytom), a zarazem przekazywaniem do OFE ustawowo zdefiniowanej części składki emerytalnej osób aktualnie zatrudnionych i odprowadzających składkę emerytalną. Jak wynika ze sprawozdań Rady Ministrów z wykonania ustaw budżetowych, w 1999 r. – czyli w roku wprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych – deficyt FUS wynosił 3,894 mld zł, podczas gdy w 2013 r. – 31,884 mld zł, a zatem blisko dziesięciokrotnie więcej. Wydatki na świadczenia z funduszu emerytalnego stanowiły w 2012 r. około 7,0% PKB. Trybunał zauważył zarazem, że w świetle sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej przedstawianych corocznie przez Radę Ministrów, od wprowadzenia reformy emerytalnej w 1999 r. stopniowo i systematycznie zaczął spadać udział składek w wydatkach na świadczenia emerytalne. W latach 1999-2001 utrzymywał się on na poziomie ponad 70%, natomiast w 2011 r. wynosił niewiele ponad 50%. Wzrost nastąpił dopiero od 2012 r., co należałoby powiązać z obniżeniem wysokości składki emerytalnej odprowadzanej do OFE na podstawie przepisów ustawy nowelizującej z 2011 r.

Jakkolwiek przyczyny deficytu FUS-u mają charakter złożony, to nie budzi wątpliwości, że jedną z jego zasadniczych przyczyn jest konieczność transferu środków pozyskiwanych od ubezpieczonych do OFE. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, będąca następstwem tego procesu refundacja składek przekazywanych do OFE w latach 1999-2012 kosztowała budżet państwa około 1,2% PKB. W świetle sprawozdań Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej za ten okres była to łącznie kwota 98,022 mld złotych.

Po drugie, sfinansowanie obecnego deficytu w FUS-ie w związku z brakiem nadwyżki budżetowej i dodatkowych środków budżetowych wymagało zaciągania nowych zobowiązań i powodowało dalsze zadłużanie się państwa, m.in. przez emisję obligacji skarbowych. Jak zaznaczono w *Przeglądzie funkcjonowania systemu emerytalnego*, w latach 1999-2012 wartość dodatkowego długu publicznego, który był konsekwencją reformy emerytalnej z 1999 r. – już po uwzględnieniu kosztów obsługi długu – wyniosła 279,4 mld zł. Stanowi to aż połowę wzrostu całego państwowego długu publicznego w tym czasie (zob. *Przegląd...*, s. 32). Dług w postaci obligacji skarbowych był nabywany zarówno przez same OFE, jak i przez podmioty zagraniczne (nierezydentów). Udział osób zagranicznych w długu krajowym w 2012 r. wyniósł aż 35,1% (zob. *Przegląd...*, s. 33).

Po trzecie, reforma emerytalna z 1999 r. doprowadziła do efektu tzw. podwójnego opodatkowania obecnego pokolenia (ang. *double tax generation*), które zaczęło gromadzić składki emerytalne w systemie kapitałowym. Obecne pokolenie osób czynnych zawodowo ma nie tylko odkładać środki na własną emeryturę m.in. w ramach OFE, lecz także finansować – na zasadach repartycyjnych – emerytury osób pobierających obecnie świadczenia emerytalne (tj. ze starego systemu). Jak się przyjmuje, w okresie przejściowym trwającym od wejścia w życie reformy emerytalnej w 1999 r. do 2050-2060 r. OFE miały wyłącznie akumulować składki (skala wypłat z tej części systemu ma stopniowo rosnąć przez kilkadziesiąt lat). Jednocześnie nie przeprowadzono reform zmierzających do wyrównania ubytku w FUS-ie spowodowanego refundacją składki do OFE i koniecznością wypłaty emerytur osobom z tzw. starego systemu. Jakkolwiek system emerytalny – w kształcie nadanym w 1999 r. – prowadził do pewnego ograniczenia ryzyka niewypłacalności systemu emerytalnego w długim czasie, to jednak dojście do modelu docelowego wymaga długiego okresu przejściowego. Finansowanie deficytu FUS dokonujące się przez zaciąganie długu publicznego częściowo powoduje to, że problem podwójnego opodatkowania przechodzi na kolejne pokolenia (zob. *Przegląd...*, s. 31).

Po czwarte, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że sposób zarządzania aktywami OFE pochodzącymi ze składki emerytalnej sprowadzał się wprawdzie do bezpiecznego, lecz jednocześnie – w dłuższej perspektywie czasu – relatywnie niezbyt rentownego inwestowania powierzonych środków publicznych. Powszechne towarzystwa emerytalne znaczną część aktywów inwestowały w papiery skarbowe, w tym obligacje Skarbu Państwa. Jak wynika z *Informacji o działalności inwestycyjnej funduszy emerytalnych* opracowanej przez Komisję Nadzoru Finansowego, w 2001 r. tego rodzaju lokaty stanowiły ponad 67% całości aktywów otwartych funduszy emerytalnych, w 2012 r. – 53,6%, a w połowie 2013 r. – 44,4%. Według stanu na koniec 2012 r. OFE były w posiadaniu instrumentów skarbowych o wartości 121,7 mld zł (zob. *Informacja...*, s. 32). O ile rozwiązania takie mogły zostać uznane za sprzyjające bezpieczeństwu lokowanych aktywów znajdujących się w OFE, o tyle dywersyfikacja ryzyka dokonywała się *de facto* na koszt Skarbu Państwa, przez kupowanie obligacji skarbowych i innych instrumentów dłużnych obciążających finanse publiczne. W praktyce sfinansowanie dywersyfikacji ryzyka inwestycyjnego nastąpi przez wszystkich podatników, w tym samych ubezpieczonych, którzy są członkami OFE. Stosowany przez OFE model inwestycyjny, opierający się w dużej części na instrumentach skarbowych,

a zwłaszcza obligacjach Skarbu Państwa, doprowadził do sytuacji, w której przyszłe emerytury będą tym wyższe, im wyższe będą koszty obsługi polskiego długu.

Trybunał dostrzegł negatywne skutki ekonomiczne OFE dla finansów publicznych w takim kształcie, w jakim funkcjonowały one od 1999 r. W świetle danych ekonomicznych przedstawionych m.in. w toku postępowania, dotychczasowy model segmentu kapitałowego mógł być uznany za realnie zagrażający zachowaniu równowagi budżetowej, która także jest wartością konstytucyjną i podlega ochronie (zob. np. wyroki TK z: 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, cz. III, pkt 4.3; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12; cz. III, pkt 6.1.22).

Funkcjonowanie OFE było finansowane przede wszystkim wzrostem zadłużenia w postaci emisji obligacji skarbowych, a rzeczywistym kosztem reformy emerytalnej obciążono nie tylko aktualne pokolenie podatników i płacących składki emerytalne, lecz także przyszłe pokolenia, które będą musiały zaciągnąć dług spłacić. Doszło zatem do faktycznego przerzucenia finansowej odpowiedzialności za reformę emerytalną z obecnego na następne pokolenia. Jak podkreślał Trybunał, „utrzymanie w dłuższym czasie niezbilansowanego budżetu państwa, na co może mieć wpływ dotowanie funduszu emerytalnego, jest życiem na kredyt przyszłych pokoleń, bo ogranicza ich szanse rozwojowe, a więc jest niespełnieniem powinności przekazania im państwa w stanie co najmniej nie pogorszonym” (wyrok TK 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, cz. III, pkt 3.3.1). Utrzymywanie takiego stanu rzeczy może być więc uznane za naruszające zasady sprawiedliwości społecznej i solidaryzmu społecznego.

Praktyka ponad szesnastu lat funkcjonowania kapitałowego segmentu emerytalnego i działalności systemu kapitałowego rodzi pewne wątpliwości co do prawdziwości tezy o korzystnym wpływie działalności inwestycyjnej otwartych funduszy emerytalnych na wysokość przyszłych emerytur. Jak zakładano od samego początku, wysokość emerytury jest ilorazem zgromadzonych przez ubezpieczonego składek i średniej prognozowanej długości życia. Zasadniczą część świadczenia ma jednakże pochodzić z filaru repartycyjnego, a zatem zostanie sfinansowana przez państwo. Im wyższy jest dług publiczny oraz rosną koszty jego obsługi – spowodowane koniecznością refundacji składek do OFE czy finansowania deficytu FUS – tym trudniejsze staje się wykonywanie przez państwo jego konstytucyjnych zadań, nie tylko związanych z realizacją prawa zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Inaczej mówiąc, im bardziej państwo zadłuża się obecnie, tym trudniejsze może być sfinansowanie w przyszłości emerytur w ramach segmentu repartycyjnego.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał podzielił pogląd Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rady Ministrów, zgodnie z którym dotychczasowy model systemu emerytalnego osłabiał, a nie wzmacniał możliwość wywiązania się państwa z obowiązku nałożonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, jakim jest zapewnienie zabezpieczenia społecznego osób w podeszłym wieku. Jak wcześniej wskazywano, państwo zobowiązane do świadczeń emerytalnych na rzecz obywateli, mając świadomość złej kondycji systemu emerytalnego, ma obowiązek podejmować działania naprawcze (zob. wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, cz. III, pkt 3.3.1). Ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek dokonywania przeglądu funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego i reagowania na zmiany społeczno-ekonomiczne przez dokonywanie stosownych modyfikacji. Za tego rodzaju pożądane konstytucyjnie działania naprawcze należy uznać wprowadzone ustawą nowelizującą zmiany warunków działalności inwestycyjnej OFE.

6.3.3. Trybunał postanowił następnie ocenić szczegółowe rozwiązania przewidziane w ustawie nowelizującej, które – zdaniem Prezydenta – prowadzić mają do zwiększenia ryzyka inwestycyjnego związanego z uczestnictwem ubezpieczonych w otwartych funduszach emerytalnych.

Trybunał stwierdził w związku z tym, że ustalone w art. 141 ust. 2 ustawy o OFE ograniczenia inwestowania aktywów OFE w instrumenty skarbowe mieściły się w ramach konstytucyjnie akceptowalnej swobody ustawodawcy regulowania konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Przyjęte rozwiązania, uwzględniając ich normatywny kontekst, nie mogą zostać uznane za osłabiające – w sposób konstytucyjnie niedopuszczalny – wywiązanie się państwa z obowiązku zapewnienia obywatelom prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, a co za tym idzie naruszać art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że obowiązujące przed wejściem w życie ustawy nowelizującej zasady lokowania aktywów OFE w zasadzie nie sprzyjały konkurencji między nimi, która miała być jedną z zasad filaru kapitałowego. Poszczególne fundusze miały zbliżony portfel inwestycyjny, w części składający się z papierów skarbowych (jak wskazano w 2001 r. było to około 67% całości aktywów). Ulokowanie części powierzonych środków w obligacjach i innych skarbowych papierach dłużnych zapewniało funduszowi zawsze pewną gwarantowaną przez Skarb Państwa, stopę zwrotu z inwestycji, jednakże o wysokości wprost odpowiadającej poczuciu bezpieczeństwa tego instrumentu. Trybunał zwraca uwagę, że tego rodzaju inwestycje w instrumenty skarbowe nie wymagały relatywnie kosztownego systemu kapitałowego opartego na prywatnym zarządzaniu publicznymi środkami, lecz mogły być one podejmowane przez ubezpieczonych. Jedynym konstytucyjnym uzasadnieniem

powierzenia zarządu częścią środków ze składki emerytalnej wyspecjalizowanym podmiotom prywatnym działającym na rynku finansowym jest ich przygotowanie do pomnażania powierzonych im środków w sposób nieosiągalny lub trudny do osiągnięcia przez samego ubezpieczonego.

Dopuszczalność lokowania aktywów OFE w instrumenty skarbowe nie przyczyniała się do rzeczywistego zarządzania tymi środkami, polegającego na powiększaniu aktywów przez inwestycje poza sektorem finansów publicznych. Tym samym osiągany z lokowania w skarbowe instrumenty finansowe zysk był, z punktu widzenia przyszłych ubezpieczonych, pozorny, gdyż – jak podkreślono – okupiony zwiększonym i stale przyrastającym długiem publicznym. Nowe regulacje w zakresie polityki inwestycyjnej OFE wymusiły zatem większą dywersyfikację portfela inwestycyjnego i sprzyjały przywróceniu rynkowego (kapitałowego) charakteru temu segmentowi.

Trybunał uznał za konstytucyjnie dopuszczalne określenie tego, jakie podmioty mogą nabywać obligacje skarbowe i inne emitowane lub gwarantowane przez państwo instrumenty finansowe. Ustawodawca ma nieograniczone możliwości decydowania o kręgu podmiotów uprawnionych do nabywania skarbowych papierów wartościowych, beneficjentów poręczeń i gwarancji publicznych czy podmiotów będących wierzycielami państwa z innych tytułów, co wprost wynika z art. 216 ust. 1 i 2 Konstytucji. Nie można zatem uznać za naruszające Konstytucję ograniczenie prawa do lokowania środków zgromadzonych przez PTE w wymienione w art. 141 ust. 2 ustawy o OFE instrumenty finansowe.

Zakwestionowany art. 141 ust. 2 ustawy o OFE przewiduje ograniczenia lokowania aktywów OFE nie tylko w krajowe papiery skarbowe czy szerzej – inwestowania w polski dług, lecz także odnosi ów zakaz do instrumentów finansowych państw obcych. Mieściło się to jednakże, zdaniem Trybunału, w ramach swobody ustawodawcy, który mógł przewidzieć konieczność ograniczenia ryzyka związanego z finansowaniem długu publicznego państw trzecich, nabywanego przez polskie fundusze emerytalne oraz potencjalnego wpływu takiej sytuacji na wysokość świadczeń emerytalnych w Polsce. Rozwiązanie to należy uznać także za ograniczające ryzyko związane z niewypłacalnością publicznych wierzycieli zagranicznych (tj. państw trzecich, których skarbowe papiery wartościowe nabyły polskie otwarte fundusze emerytalne) i potencjalny negatywny wpływ takiej sytuacji na wysokość przyszłych świadczeń ubezpieczonych pochodzących z części kapitałowej systemu.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił również zarzutu o uczynieniu OFE „funduszami podwyższonego ryzyka”, co wnioskodawca wiązał przede wszystkim z wynikającego z art. 35 ustawy nowelizującej obowiązku lokowania określonej w tym przepisie puli aktywów OFE w akcje i inne instrumenty udziałowe uznawane powszechnie za podatne na zmienności rynku kapitałowego, w tym ataki spekulacyjne. Przede wszystkim zaskarżony przepis ma charakter przejściowy, wymuszając lokowanie określonej w nim wysokości aktywów w instrumentach udziałowych w latach 2014-2017. Najwyższy pułap akcji w portfelach OFE obowiązywał w 2014 r. i wynosił 75% wartości aktywów. W tym zakresie Trybunał umorzył postępowanie z uwagi na utratę mocy obowiązującej tego przepisu (cz. III, pkt 1.2.3 uzasadnienia). W 2015 r. udział instrumentów udziałowych ma wynosić co najmniej 55% wartości aktywów, natomiast w kolejnych latach będzie maleć, osiągając w 2017 r. co najmniej 15% wartości aktywów. Po tym okresie nie będzie minimalnego pułapu inwestycji w instrumenty udziałowe.

Zdaniem Trybunału przyjęte w art. 35 ustawy nowelizującej rozwiązanie nie może być uznane za niekonstytucyjne ze względu na naruszenie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Otwarte fundusze emerytalne zostały pomyślane jako instytucje długoterminowego inwestowania, i to w perspektywie takiego okresu może być oceniany ustawowy model zasad zarządzania powierzonych im środków. Trudno natomiast uznać, by przejściowe zobligowanie do ulokowania, w trzech następujących po sobie latach, od 55% do 15% wartości aktywów w akcjach lub innych instrumentach narażonych na wahania kursowe, samo w sobie, nadało OFE bardziej ryzykowny charakter aniżeli pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów. Raz jeszcze należy podkreślić, że o ewentualnym wzroście ryzyka spowodowanego zmianą zasad inwestowania aktywów można potencjalnie mówić, gdyby obowiązywało przynajmniej przez większość okresu ubezpieczenia bądź w końcowym jego etapie, narażając dotychczas zgromadzone środki na stratę.

Zawarte w art. 35 ustawy nowelizującej rozwiązanie służy ochronie bezpieczeństwa ekonomicznego. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy nowelizującej, „[w] związku z przekazaniem części aktywów do ZUS, w OFE pozostaną głównie akcje, które w dniu przekazania będą stanowić ponad 80% wartości aktywów. W celu zapewnienia bezpieczeństwa aktywów OFE na GPW, proponuje się, aby od 3 lutego 2014 r. OFE nie mogły inwestować w akcje mniej niż 75% swoich aktywów. W 2015 r. limit ten zostanie zmniejszony do 55%, w 2016 r. – 35%, a w 2017 r. – 15%. Od 2018 r. nastąpi natomiast całkowite «uwolnienie» polityki inwestycyjnej. Powyższe rozwiązania uniemożliwią ewentualną nagłą wyprzedaż akcji na GPW, która mogłaby mieć negatywne konsekwencje nie tylko dla wysokości świadczeń emerytalnych, ale również dla całej gospodarki. Wprowadzenie zaproponowanych okresów przejściowych uzasadnione jest potrzebą zapewnienia OFE odpowiedniego czasu na elastyczne dostosowanie i zróżnicowanie polityki inwestycyjnej. Po przeniesieniu obligacji skarbowych do ZUS, akcje będą dominować w strukturze aktywów praktycznie wszystkich OFE. Spodziewane różnicowanie strategii

inwestycyjnych może jednak spowodować, że część OFE będzie chciało ten udział zmienić, co może wpłynąć na zmienność i wycenę rynku akcji. Utrzymanie stopniowo wygaszanych ograniczeń w polityce inwestycyjnej zapewni, że proces różnicowania się portfeli OFE będzie miał minimalny wpływ na wartość środków zgromadzonych w OFE”. Trybunał nie widzi podstaw do zanegowania konstytucyjności tego rozwiązania. Przeciwnie, należy je uznać za służące należytej ochronie gospodarki i praw ubezpieczonych.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na jeszcze jedną okoliczność przemawiającą za uznaniem konstytucyjności kwestionowanych unormowań. Mimo zwiększenia wysokości aktywów OFE, które w latach 2014-2017 mają być ulokowane w instrumentach udziałowych (od 75% do 15% wysokości aktywów), nie nastąpiło faktyczne zwiększenie sumy środków pochodzących ze składki emerytalnej lokowanych w tego rodzaju instrumentach finansowych. Inaczej mówiąc, stopień zaangażowania OFE na rynku akcji – odnoszony do całości składki emerytalnej ubezpieczonego, a nie tylko do części akumulowanej w ramach otwartych funduszy emerytalnych – pozostał proporcjonalnie na niezmienionym poziomie po wejściu w życie ustawy nowelizującej w porównaniu do okresu sprzed jej wejścia w życie. Według *Informacji o działalności inwestycyjnej funduszy emerytalnych w okresie 30.09.2011-30.09.2014* opracowanej przez Komisję Nadzoru Finansowego w grudniu 2013 r. ok. 40% aktywów OFE było ulokowane w krajowych instrumentach udziałowych (tj. akcjach, prawach poboru itp.). Po umorzeniu 51,5% jednostek rozrachunkowych oraz przekazaniu do ZUS-u, na podstawie art. 23 ustawy nowelizującej, aktywów ulokowanych w instrumentach skarbowych, w składzie portfela OFE pozostały przede wszystkim akcje. Choć zmieniła się ich proporcja w stosunku do wielkości aktywów funduszu (wzrastając z 40% do około 80%), to nie uległa istotnej zmianie w odniesieniu do części składki emerytalnej, o której mowa w art. 22 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy systemowej. Z punktu widzenia ubezpieczonego nie doszło zatem do zwiększenia wysokości lokowania opłaconej przez niego części składki emerytalnej w uznawane za ryzykowne instrumenty udziałowe.

Trybunał nie podzielił również zarzutu niekonstytucyjności, związanego z uchynieniem przepisów regulujących minimalną wymaganą stopę zwrotu oraz mechanizm pokrywania niedoboru. Przede wszystkim należy mieć na uwadze, że minimalna wymagana stopa zwrotu kapitału w OFE unormowana w uchylonym art. 175 ust. 2 ustawy o OFE była konstrukcją gwarantującą uzyskanie przez fundusz określonego poziomu zwrotu inwestycji w porównaniu z wszystkimi funduszami, nie zaś gwarancją uzyskania określonego zysku odnoszonego do takich zewnętrznych i obiektywnych wartości, jak np. PKB. Najogólniej mówiąc, zawarte w uchylonym art. 175 ust. 2 ustawy o OFE rozwiązanie miało gwarantować członkom każdego funduszu, że jeśli osiągnięte przez jego fundusz wyniki okażą się niższe od średniej wyników wszystkich funduszy, to zostanie wówczas uruchomiony mechanizm pokrycia niedoboru. Jako niedobór w funduszu ustawodawca określił sytuację, w której stopa zwrotu danego OFE za 36 miesięcy jest niższa niż minimalna stopa zwrotu. Rozwiązanie to petryfikowało jednak brak faktycznej konkurencyjności PTE oraz podobieństwo portfeli inwestycyjnych poszczególnych funduszy, zmniejszając, a nie zwiększając szansę osiągnięcia większych zysków. Prowadziło także do sytuacji, w której poszczególne PTE koncentrowały się raczej na przyjmowaniu podobnych strategii inwestycyjnych, zapewniających osiągnięcie podobnych wyników finansowych zarządzanych przez nie OFE, a tym samym oddalały ryzyko powstania niedoboru finansowanego z własnych środków towarzystwa. Uchylenie obydwu rozwiązań prawnych mieściło się w ramach przysługującej ustawodawcy swobody regulacyjnej i zdaniem Trybunału nie może być postrzegane jako naruszające prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji).

Niezależnie od powyższych argumentów Trybunał zwrócił uwagę, że ustawodawca przewidział szereg gwarancji systemowych oraz jednostkowych, służących ochronie prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Przede wszystkim wprowadził dobrowolność uczestnictwa w filarze kapitałowym (art. 11 ustawy nowelizującej, art. 39a ustawy systemowej). Ubezpieczeni mogli tym samym w roku wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. w 2014 r., a także mogą co cztery lata, począwszy od 2016 r., decydować, czy chcą uczestniczyć w obecnej formule filaru kapitałowego, czy decydują się na przeniesienie części składki na subkonto w ZUS-ie. Ponadto – jak wielokrotnie wskazywano – wysokość emerytury nie zależy jedynie od wielkości środków zgromadzonych w OFE. Na emeryturę z ZUS-u składać się będą przede wszystkim środki zaewidencjonowane w filarze repartycyjnym, tzn. na koncie i subkoncie w ZUS-ie. Ustawodawca wprowadził dodatkowo w ustawie nowelizującej tzw. suwak bezpieczeństwa, polegający na zaprzestaniu odprowadzania przez ZUS składek do OFE na 10 lat przed osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku emerytalnego i stopniowym przekazaniu zgromadzonych przez OFE środków na subkonto w ZUS-ie, na którym są ewidencjonowane i podlegają ustawowej waloryzacji. Rozwiązania te zabezpieczają kapitał przed ryzykiem utraty spowodowanych nagłymi zmianami na rynkach finansowych przed osiągnięciem wieku emerytalnego i rozpoczęciem wypłacania świadczeń.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 i art. 35 pkt 2-4 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

6.4. Według Prezydenta „stworzenie regulacji, która może narazić zebraną dotychczas część składek członków OFE na poważne ryzyko utraty lub obniżenia wartości może być uznane za działanie będące przejawem nadużycia zaufania obywateli do państwa”. Prezydent powiązał zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, po pierwsze, ze zmianą warunków działalności inwestycyjnej OFE, które nie mogą lokować aktywów w instrumenty skarbowe, po drugie ze zobowiązaniem OFE do lokowania w latach 2014-2017 określonej przez ustawodawcę części aktywów w instrumenty udziałowe (od 75% do 15% wysokości aktywów), a po trzecie – z uchYLENIEM przepisów o minimalnej stopie zwrotu i pokryciu niedoboru.

Mając na uwadze tak postawiony zarzut, jak również uwzględniając dopuszczalność orzekania co do niektórych przepisów (zob. cz. III, pkt. 1.2.3-1.2.5 uzasadnienia), Trybunał postanowił zbadać zgodność art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 i art. 35 pkt 2-4 ustawy nowelizującej z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

6.4.1. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, wiąże się z bezpieczeństwem prawnym. W świetle tej zasady adresaci norm prawnych mają prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący (zob. np. wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157, cz. III, pkt 6 i powołane tam orzecznictwo).

Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, z art. 2 Konstytucji nie można wyprowadzić oczekiwania, że sytuacja prawna podmiotów prawa nie może ulec modyfikacji, również na niekorzyść, zwłaszcza wobec dynamicznie zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Zmiana prawa, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, powinna być dokonywana z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Sytuacja prawna osób objętych nową regulacją winna być poddana takim przepisom przejściowym, aby osoby te mogły mieć czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie dotychczasowych regulacji. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa nakazuje też należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, a zwłaszcza należytą ochronę praw słusznie nabytych na podstawie poprzednich przepisów (zob. m.in. orzeczenia TK z: 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6, cz. III, pkt 1; 15 lipca 1996 r., sygn. K 5/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 30, cz. III, pkt 3; wyrok TK z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256, cz. III, pkt 3).

Jak zwracał uwagę Trybunał, konieczność zachowania równowagi budżetowej państwa i przeciwdziałanie nadmiernemu deficytowi budżetowemu uzasadnić może większy margines swobody ustawodawcy w określaniu długości okresu dostosowawczego (zob. np. wyroki TK z: 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3, cz. III, pkt 11.4; 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134, cz. III, pkt 4.1.2).

6.4.2. Mając na uwadze sformułowane w orzecnictwie Trybunału wymagania co do warunków dokonywania zmian w prawie, Trybunał nie podziela zarzutów Prezydenta, że ustawodawca – modyfikując warunki działalności inwestycyjnej OFE w sposób wynikający z art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 i art. 35 pkt 2-4 ustawy nowelizującej – naruszył wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa.

Po pierwsze, uczestnictwo w filarze kapitałowym jest obecnie dla ubezpieczonych dobrowolne. Ustawodawca zapewnił możliwość współdecydowania przez ubezpieczonych – w określonym zakresie – o zarządzaniu częścią odprowadzonej przez nich składki emerytalnej (zob. cz. III, pkt 2.2.4 i 6.3 uzasadnienia). Ponadto, w art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej przyjął – jako regułę domyślną, mającą zastosowanie wyłącznie w sytuacji braku aktywności ubezpieczonego – pozostanie poza segmentem kapitałowym. A zatem, wyraźne oświadczenie woli ubezpieczonego sprawiło, że część jego składki emerytalnej po 30 czerwca 2014 r. została przekazana do OFE, jako podejmującego większe ryzyko inwestycyjne niż ZUS. Podmiot zarządzający OFE został również zobowiązany do zapewnienia ubezpieczonemu aktualnych informacji dotyczących działalności funduszu, w tym ryzyka inwestycyjnego. Ustawodawca w art. 39a ust. 1 ustawy systemowej przewidział ponadto możliwość składania oświadczeń – raz na cztery lata, począwszy od 2016 r. – dotyczących zaprzestania dalszego odprowadzania części składki emerytalnej do OFE, a co za tym idzie – księgowania ich na subkoncie w ZUS.

Po drugie, środki zgromadzone w OFE stanowią jedynie część przyszłego świadczenia emerytalnego. Jak już wskazano wcześniej, zasadnicza część świadczenia emerytalnego ma pochodzić ze środków zaewidencjonowanych w ramach I filaru, a nie pomnażanych przez OFE.

Po trzecie wreszcie, Trybunał zwrócił uwagę na przejściowy charakter konieczności utrzymania określonej w art. 35 ustawy nowelizującej minimalnej wysokości lokat w instrumentach udziałowych. Jak podkreślano, rozwiązanie to obowiązuje tylko w latach 2014-2017. Po tym okresie przejściowym ramy strategii inwestycyjnej OFE, w tym określenie wielkości poszczególnych kategorii lokat – z uwzględnieniem wymagań zawartych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa (przepisy rozdziału 15 ustawy o OFE oraz wydane na ich podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2014 r. w sprawie określenia maksymalnej części

aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat, Dz. U. poz. 116) i określanych przez organy regulacyjne – będą wyznaczane przez zarządzające funduszami PTE.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 i art. 35 pkt 2-4 ustawy nowelizującej jest zgodny z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

7. Zmiana warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez PTE.

7.1. Drugim problemem konstytucyjnym sformułowanym we wniosku Prezydenta jest dopuszczalność zmiany warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez PTE w zakresie zarządzania aktywami OFE, która ma naruszać zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji), a ponadto nieproporcjonalnie ingerować w wolność działalności gospodarczej (art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Jako przedmiot kontroli Prezydent wskazał art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 23 ust. 1-6, 9 i 15-18 oraz art. 35 ustawy nowelizującej.

Zdaniem Prezydenta zarządzanie przez PTE częścią składki emerytalnej znajdującej się w OFE jest wykonywaniem zadania publicznego. Zarazem jednak działalność PTE w tym zakresie jest działalnością gospodarczą objętą konstytucyjną ochroną. Ograniczanie jej musi przez to spełniać wymagania wynikające z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz pozostawać w zgodzie z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Ustawodawca w zakwestionowanych przepisach doprowadził m.in. do daleko idącej zmiany polityki inwestycyjnej OFE, zakazując lokowania aktywów w skarbowe instrumenty finansowe oraz określając minimalny pułap inwestowania na rynku akcji w latach 2014-2017. Ponadto zobowiązał do umorzenia 51,5% jednostek rozrachunkowych i przekazania aktywów na subkonto w ZUS-ie. Zdaniem Prezydenta zmiany wprowadzane na podstawie zaskarżonych regulacji – wiążące się z decyzjami gospodarczymi powszechnych towarzystw emerytalnych – nastąpiły bez zapewnienia podmiotom gospodarczym, jakimi są PTE, odpowiedniego czasu na dostosowanie się do nowych warunków inwestowania powierzanych im środków i obranie nowych strategii inwestycyjnych, a także przygotowanie się w ciągu kilkudziesięciu dni (od ogłoszenia ustawy, tj. od 31 grudnia 2013 r. do 3 lutego 2014 r.) do procedury przeprowadzenia umorzenia jednostek rozrachunkowych i przeniesienia aktywów do ZUS-u. Wnioskodawca nie zaskarżył jednak art. 37 ustawy nowelizującej określającego termin jej wejścia w życie i nie sformułował co do tego przepisu zarzutu naruszenia zasady zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Prezydent zarzucił dodatkowo, że wprowadzone zmiany nie tylko wymusiły zmianę polityki inwestycyjnej w relatywnie krótkim przedziale czasu, lecz także wpłynęły na wyniki finansowe PTE. Wraz z przeniesieniem części aktywów OFE do ZUS-u doszło do obniżenia przychodów PTE z tytułu zarządzania funduszem zależnych od wysokości aktywów netto (por. art. 136 ust. 2a ustawy o OFE). Prezydent powołał się na stanowisko Narodowego Banku Polskiego do projektu ustawy nowelizującej, z którego wynika, że około 70% przychodów PTE pochodzi z tytułu opłat za zarządzanie. Zmniejszenie aktywów netto – na skutek umorzenia 51,5% jednostek rozrachunkowych oraz przekazania odpowiadających im aktywów do ZUS-u – doprowadziło w konsekwencji do zmniejszenia przychodów PTE.

7.2. Prezydent powiązał naruszenie wolności działalności gospodarczej oraz zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa z czterema zagadnieniami. Po pierwsze, z ograniczeniami w zakresie instrumentów finansowych, w które mogą być lokowane aktywa OFE oraz wynikające z tego potrzeby modyfikacji sposobu zarządzania powierzonymi środkami. Po drugie, z koniecznością przeformułowania – w zbyt krótkim czasie – portfela inwestycyjnego OFE po wejściu w życie zakazu lokowania aktywów funduszu w instrumenty skarbowe oraz nakazu czasowego lokowania określonej ich części w instrumenty udziałowe, a także wskutek uchylecia przepisów zawierających rozwiązania uznawane przez Prezydenta za gwarantujące bezpieczeństwo środków, tzn. instytucji minimalnej stopy zwrotu oraz mechanizmu pokrycia niedoboru. Po trzecie, z pozbawieniem PTE – bez zapewnienia im odpowiedniego okresu dostosowawczego – części przychodu w związku ze zobowiązaniem do umorzenia 51,5% jednostek rozrachunkowych OFE i przekazania części aktywów do ZUS-u, co doprowadziło do zmniejszenia wysokości aktywów netto funduszu, stanowiącego w świetle art. 136 ust. 2a ustawy o OFE podstawę do ustalenia opłaty za zarządzanie, która jest jednym z ważniejszych źródeł przychodu PTE. Należy podkreślić, że Prezydent nie zanegował samej dopuszczalności ograniczenia przychodów tych podmiotów ze środków publicznych, ale tylko niezapewnienie im wystarczającego okresu dostosowawczego. Po czwarte, naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) Prezydent powiązał również ze zbyt krótkim czasem, jaki ustawodawca dał na przeprowadzenie operacji

umorzenia 51,5% jednostek rozrachunkowych i przekazania części aktywów do ZUS na zasadach zawartych w art. 23 ustawy nowelizującej.

Uwzględnivszy istotę zarzutów Prezydenta, podważającego konstytucyjność zmiany zasad lokowania aktywów OFE na rynku kapitałowym i wpływu tych unormowań na warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez PTE i funkcjonowanie OFE, Trybunał stwierdził, że merytorycznej kontroli w ramach tak zdefiniowanego problemu konstytucyjnego naruszenia wolności działalności gospodarczej oraz zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa podlegać mógł art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 23 ust. 1-6, 9 i 15-17 oraz art. 35 pkt 2-4 ustawy nowelizującej.

Po pierwsze, jak wskazano wyżej (zob. cz. III, pkt 1.2.3 uzasadnienia), postępowanie w zakresie badania zgodności art. 35 pkt 1 ustawy nowelizującej podlegało umorzeniu z uwagi na utratę mocy obowiązującej tego przepisu.

Po drugie, zarzucając niezapewnienie PTE wystarczającego okresu dostosowawczego na przeprowadzenie operacji umorzenia jednostek rozrachunkowych i przekazania aktywów do ZUS-u, Prezydent wskazał jako przepis związkowy wobec art. 141 ust. 2 ustawy o OFE art. 23 ust. 18 ustawy nowelizującej. Przepis ten upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego sposobu i trybu przekazania przez OFE do ZUS-u aktywów. W ocenie Trybunału w stosunku do tego przepisu Prezydent sformułował odrębny zarzut fakultatywnego charakteru upoważnienia i wynikającej stąd niepewności sytuacji prawnej PTE. Mając to na uwadze, Trybunał uznał za celowe odrębne odniesienie się do kwestii zgodności art. 23 ust. 18 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji w dalszej części.

7.3. Trybunał rozważył najpierw, czy art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji mogą być wzorcami kontroli konstytucyjności przepisów normujących warunki zarządzania przez PTE środkami przekazanymi do OFE.

7.3.1. Trybunał zwrócił uwagę, że Prezydent, formułując zarzut naruszenia wolności działalności gospodarczej, powołał – jako wzorzec kontroli – art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie wskazał on natomiast art. 20 Konstytucji. Jak wyjaśniano w orzecznictwie, art. 22 Konstytucji wskazany w niniejszej sprawie przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli nie proklamuje samoistnie zasady wolności działalności gospodarczej. Nie określa bowiem, jaka jest treść wolności i sfera działań, które są realizacją wolności działalności gospodarczej, ale normuje konstytucyjne warunki jej ograniczenia (zob. wyrok z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33). Rekonstrukcja treści normatywnej konstytucyjnej gwarancji wolności działalności gospodarczej wymaga zatem, jak już wielokrotnie podkreślał Trybunał, uwzględnienia zarówno art. 20, jak i art. 22 Konstytucji.

Konstytucyjnie chroniona wolność działalności gospodarczej ma dwojaką naturę. Z jednej strony jest ona zasadą ustrojową państwa, co wynika z wykładni systemowej art. 20 i art. 22 zamieszczonych w rozdziale I Konstytucji, z drugiej natomiast strony wyraża wolność człowieka w sferze gospodarczej. Trybunał podtrzymał przy tym pogląd, zgodnie z którym „system prawny danego państwa nie kreuje wolności gospodarczej ani też nie przyznaje jej przedsiębiorcom. Ustawodawca określa natomiast granice korzystania z niej oraz potwierdza prawne jej gwarancje” (wyrok TK z 19 stycznia 2010 r. sygn. SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2, cz. III, pkt 1.6).

Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, wolność działalności gospodarczej obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku. Działalność gospodarcza ma z założenia zarobkowy charakter. Wolność działalności gospodarczej polega zatem na możliwości podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności i wyboru prawnych form ich realizacji oraz z natury rzeczy podejmowania różnego rodzaju działań faktycznych (prowadzenie produkcji, handlu, usług itp.), dokonywania w sposób „zawodowy” określonych czynności itp. (zob. podsumowująco wyrok TK z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30, cz. III, pkt 5.2).

Ochroną konstytucyjną objęta jest jedynie działalność człowieka (tj. osób fizycznych) oraz tworzonych przez niego podmiotów zbiorowych (tj. osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych), czyli podmiotów niepublicznych, które mają możliwość samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie lub formach tego udziału, w tym swobodnego podejmowania działań faktycznych i prawnych mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej (zob. wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82, cz. IV, pkt 2). Konstytucyjna gwarancja wolności działalności gospodarczej nie jest w konsekwencji adresowana do podmiotów prawa publicznego, dysponujących szczególnymi środkami wywierania wpływu na gospodarkę (por. wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 116, cz. IV, pkt 2). Z orzeczeń Trybunału wynika również, że wolność ta nie przysługuje instytucjom państwowym, samorządowym i partiom politycznym (por. np. wyroki TK z: 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, cz. IV, pkt 2; 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03, cz. IV, pkt 2; 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 31, cz. III, pkt 5).

Wolność działalności gospodarczej nie jest absolutna i może podlegać ograniczeniom, które muszą być konieczne w demokratycznym państwie prawa. Zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenia tej wolności mogą być uzasadnione tylko „ważnym interesem publicznym”. Jak objaśniał Trybunał, nie każdy więc interes publiczny uzasadnia ingerencję w tę konstytucyjną wolność, lecz tylko interes szczególny, kwalifikowany (zob. wyrok TK z 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104, cz. III, pkt 4). Trybunał podtrzymał wcześniejsze stanowisko, zgodnie z którym art. 22 Konstytucji reguluje zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej, niemniej jednak nie wyłącza art. 31 ust. 3 Konstytucji przy ocenie ograniczeń wolności działalności gospodarczej (zob. wyrok TK z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, cz. III, pkt 5.2 i powołane tam orzecznictwo). Art. 31 ust. 3 Konstytucji może być adekwatnym wzorcem kontroli przepisów regulujących działalność gospodarczą w zakresie, w jakim wyraża zasadę proporcjonalności.

7.3.2. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska Sejmu co do nieadekwatności art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w kwestii oceny zakwestionowanego przepisu w zakresie, w jakim Prezydent postawił im zarzut nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjną wolność działalności gospodarczej. Wprawdzie OFE realizują zadania publiczne z zakresu zabezpieczenia społecznego polegające na gromadzeniu i lokowaniu składki na ubezpieczenie emerytalne (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej), lecz działalność ta ma charakter rynkowy i toczy się na zasadach konkurencji tychże podmiotów między sobą oraz podporządkowaniu, w zakresie podjęcia wykonywania działalności, organom państwa. Należy mieć na uwadze, że ani OFE, ani zarządzające nimi PTE nie mają – w przeciwieństwie do organów władzy publicznej – żadnego prawnego wpływu na funkcjonowanie gospodarki i mechanizmów rynkowych. Nie można przeto zrównywać ich statusu konstytucyjnoprawnego z występującymi w obrocie cywilnoprawnym podmiotami publicznymi, w tym publicznymi podmiotami gospodarczymi. Co do zasady OFE oraz zarządzające nimi PTE – w zakresie, w jakim oceniane unormowania dotyczą zasad wykonywania działalności gospodarczej – można uznać za podmioty wolności działalności gospodarczej gwarantowanej w rozumieniu art. 22 Konstytucji.

7.4. Jak wcześniej wskazano (zob. cz. III, pkt 6.4.1 uzasadnienia), wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jego adresatom bezpieczeństwo prawne; umożliwiają im decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednym z kluczowych elementów tej zasady jest zagwarantowanie podmiotom prawa, że dotychczas obowiązujące prawo, na podstawie którego podejmowały działania, nie będzie arbitralnie zmieniane, bez zapewnienia im czasu na przygotowanie się do wprowadzonych zmian. Do komponentów zasady ochrony zaufania do państwa i prawa zalicza się również zasada ochrony interesów w toku, służąca ochronie jednostki w zakresie przedsięwzięć podjętych przez nią na gruncie dotychczasowych przepisów. Chodzi tutaj o sytuacje, w których przepisy prawa wyznaczają zamknięty horyzont czasowy do realizowania jakichś przedsięwzięć, dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie, a adresat normy faktycznie rozpoczął jego realizację pod rządami obowiązywania dawnego prawa. Powinnością ustawodawcy – ze względu na ochronę interesów w toku – jest ustanowienie przepisów, które umożliwią dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania bądź stworzą inną możliwość dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej.

Trybunał podkreślał wielokrotnie w swym orzecznictwie, że zasady wynikające z art. 2 Konstytucji nie mają absolutnego charakteru i możliwie jest wprowadzanie odstępstw, jeśli przemawiają za tym szczególnie istotne wartości konstytucyjne. Do takich zalicza się m.in. konieczność ochrony równowagi budżetowej (zob. np. wyroki TK z: 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, cz. III, pkt 11.4; 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, cz. III, pkt 4.1.2).

7.5. Trybunał nie podzielił zarzutów Prezydenta co do niezgodności art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 23 ust. 1-6, 9 i 15-17 oraz art. 35 pkt 2-4 ustawy nowelizującej z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą wolności działalności gospodarczej.

Wprowadzone ustawą nowelizującą ograniczenia dotyczące zasad lokowania aktywów OFE w instrumenty skarbowe oraz czasowy nakaz lokowania określonej części tych aktywów w instrumentach udziałowych niewątpliwie determinują zasady zarządzania powierzonymi PTE środkami oraz ich politykę inwestycyjną. Wpływają tym samym na korzystanie z wolności działalności gospodarczej.

Jak już wcześniej wskazano (zob. cz. III, pkt 6.3.2-6.3.3 uzasadnienia), dotychczasowe rozwiązania prawne prowadziły do narastania długu publicznego oraz tzw. jałowego obiegu pieniądza wynikającego z emitowania obligacji skarbowych pozwalających na uzyskanie środków m.in. na refundację ubytku składki w FUS-ie, które były następnie nabywane przez OFE. Podstawowym celem zaskarżonych przepisów było ograniczenie zadłużania się państwa i zniwelowanie negatywnych skutków reformy emerytalnej z 1998 r. Z kolei ograniczenia nabywania

zagranicznych instrumentów skarbowych miały zminimalizować ryzyko związane z niewypłacalnością państw trzecich oraz jej wpływu na sytuację polskich ubezpieczonych i ich przyszłe świadczenia emerytalne. Rozwiązania te miały ponadto stymulować konkurencyjność OFE między sobą, prowadząc do aktywniejszej polityki inwestycyjnej, co miało przyczynić się do zwiększenia potencjalnych zysków. Zdaniem Trybunału powyższe cele, jakimi były głównie ochrona równowagi budżetowej i wywiązywanie się państwa z obowiązku urzeczywistnienia prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego, można uznać za mieszczące się w przesłance „ważnego interesu publicznego” wyrażonej w art. 22 Konstytucji. Spełnienie tej przesłanki tym bardziej jest oczywiste, zważywszy, że zakwestionowane przez Prezydenta przepisy odnosiły się do zarządzania środkami publicznymi i wykonywania zadań publicznych. W tej bowiem materii ustawodawcy przysługuje większy margines swobody regulacyjnej niż w regulowaniu spraw czysto prywatnych.

Zdaniem Trybunału ograniczenia nabywania papierów emitowanych lub poręczanych przez Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne mieściło się w swobodzie ustawodawcy i miało swoją konstytucyjną podstawę (art. 216 ust. 2 Konstytucji). Ograniczenia polegające na zakazie lokowania aktywów OFE w instrumenty skarbowe – z punktu widzenia PTE i OFE – wiązały się z większym zaangażowaniem w zarządzanie przekazanymi im w zarząd środkami publicznymi, w tym wymagały zapewne opracowania nowych strategii inwestycyjnych, które pozwoliłyby na osiąganie zysków z powierzonego kapitału i na unikanie strat. Nie sposób jednakże uznać, aby – uwzględnwszy profesjonalny charakter tych podmiotów i znajomość warunków działalności inwestycyjnej – były to wymagania nadmiernie ingerujące w wolność działalności gospodarczej.

Prezydent trafnie zwrócił uwagę na relatywnie krótki okres dostosowawczy w ustawie nowelizującej – uwzględnwszy charakter regulowanych stosunków prawnych oraz wysokość środków finansowych, które na podstawie zakwestionowanego art. 23 ustawy nowelizującej OFE zobowiązane były przetransferować do ZUS-u (ok. 150 mld zł). Zgodnie z art. 37 ustawy nowelizującej weszła ona w życie 1 lutego 2014 r., z wyjątkiem art. 1, art. 8, art. 11, art. 23, art. 29, art. 31 i art. 36, które weszły w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia. Ustawa ta została uchwalona 6 grudnia 2013 r., a ogłoszona w „Dzienniku Ustaw” 31 grudnia 2013 r. Oznaczało to, że zasadnicze zmiany odnoszące się do portfela inwestycyjnego OFE – ograniczające lokowanie aktywów OFE w instrumenty skarbowe i obligujące do lokowania w instrumenty udziałowe, a ponadto uchylenie przepisów regulujących minimalną stopę zwrotu i mechanizm pokrycia niedoboru – zaczęły obowiązywać od 1 lutego 2014 r., tj. po ponadmiesięcznym okresie spoczywania. Natomiast art. 23 ustawy nowelizującej, regulujący proces umorzenia jednostek rozrachunkowych oraz przekazania aktywów funduszu do ZUS-u, wszedł w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia – 15 stycznia 2014 r. Szczegółowe zasady transferu środków zostały uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2014 r. w sprawie przekazania aktywów przez otwarte fundusze emerytalne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 117), które weszło w życie z dniem ogłoszenia, czyli 22 stycznia 2014 r.

Trybunał stwierdził, że mimo relatywnie krótkiego – z uwagi na charakter regulacji – okresu dostosowawczego przewidzianego w ustawie nowelizującej, ustawodawca uczynił zadość minimalnym wymaganiom konstytucyjnym, tak co do samego okresu odpowiedniej *vacatio legis* ustawy (wynikającej z niezaskarżonego art. 37 ustawy nowelizującej), jak i zapewnienia szeregu rozwiązań o charakterze przejściowym, które pozwoliły na możliwie elastyczną zmianę w portfelu inwestycyjnym OFE i prawnych podstaw działania funduszu. Z jednej strony w art. 32 ustawy nowelizującej zezwolił na posiadanie przez OFE do 4 lutego 2016 r. – czyli przez ponad dwa lata od wejścia w życie ustawy – instrumentów skarbowych, które zostały nabyte przed 4 lutego 2014 r. i nie zostały przekazane zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy nowelizującej. Z kolei w art. 33 i art. 34 ustawy nowelizującej zapewnił ponadroczny okres na dostosowanie lokat aktywów OFE do wymagań ilościowych, wynikających ze znowelizowanych art. 142 ust. 1 pkt 1-3 i ust. 6 ustawy o OFE. Z drugiej natomiast strony ustawodawca zapewnił w art. 29 ustawy nowelizującej czas na zmiany statutów OFE, które powinny nastąpić do 1 lipca 2014 r., a więc przewidział okres na uporządkowanie wewnętrznych zasad działania tych podmiotów.

Ustawodawca nie przewidział wprawdzie odrębnych uregulowań przejściowych, co do osiągnięcia określonej w art. 35 ustawy nowelizującej wysokości instrumentów udziałowych w portfelu inwestycyjnym funduszu, jednak zdaniem Trybunału nie było to konieczne z punktu widzenia konstytucyjnego. Po umorzeniu części obligacyjnej oraz przekazaniu aktywów do ZUS-u na podstawie art. 23 ustawy nowelizującej, w portfelu OFE pozostały przede wszystkim akcje (zob. cz. III, pkt 6.3.1 uzasadnienia). Oznaczało to, że już 3 lutego 2014 r. wymagana w art. 35 ustawy nowelizującej wysokość udziału tego typu instrumentów finansowych powinna była w większości wypadków znajdować się w posiadaniu funduszu. Innymi słowy, z chwilą umorzenia części obligacyjnej OFE wysokość aktywów w lokatach, o których mowa w art. 141 ust. 1 pkt 7-10 ustawy o OFE, powinna automatycznie osiągnąć pułap przewidziany w art. 35 pkt 1 ustawy nowelizującej. Ustawodawca nie musiał tym samym zapewnić okresu dostosowawczego w tym zakresie. Z punktu widzenia wymagań bezpiecznego inwestowania i określenia na nowo w zmienionych warunkach funkcjonowania segmentu kapitałowego szczegółowej strategii inwestycyjnej czy doboru konkretnych akcji pozostających w zasobach konkretnego OFE nie było – w ocenie Trybunału

– konstytucyjnie konieczne zapewnienie PTE dłuższego okresu na przygotowanie się do zmian wynikających z ustawy nowelizującej. Decyzje co do konkretnych transakcji podejmowane są bowiem z reguły dynamicznie, czyli z uwzględnieniem sytuacji danego podmiotu, którego instrumenty udziałowe są przedmiotem obrotu. Trybunał uznał, że wprowadzona ustawą nowelizującą zmiana reguł funkcjonowania segmentu kapitałowego nie miała bezpośredniego wpływu na to, jakie instrumenty udziałowe nabywane są z aktywów pozostających w OFE.

Rozwiązania te można też uznać za proporcjonalne ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Ograniczając lokowanie aktywów OFE w instrumenty skarbowe, ustawodawca uwzględnił faktyczną wielkość tego rodzaju lokat w portfelu OFE przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2013 r. Umorzenie jednostek rozrachunkowych doprowadziło bowiem do sytuacji, w której w OFE pozostały w większości akcje. PTE nie musiały podejmować więc dodatkowych czynności lub asygnować dodatkowych środków na dostosowanie swoich portfeli inwestycyjnych do wymagań ustawowych. Ograniczenie wynikające z art. 35 ustawy nowelizującej działać ma w relatywnie krótkim – gdyż czteroletnim – okresie, zaś przewidziane przez ustawodawcę poziomy minimalnego udziału akcji w portfelach OFE ulegają corocznie systematycznemu obniżaniu. Wyrażone w art. 35 ustawy nowelizującej ograniczenie powinno być również widziane jako konstytucyjnie uzasadniony mechanizm ochrony polskiego rynku kapitałowego oraz środków publicznych przekazanych do OFE przeznaczonych na wypłatę świadczeń emerytalnych (zob. cz. III, pkt 6.3.3). Ograniczenia te Trybunał ocenił jako odpowiednio zbilansowane z korzyściami, jakie przynoszą dla przyszłych emerytów i finansów publicznych. Tym samym spełniają warunek proporcjonalności *sensu stricto*, wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie budzi bowiem wątpliwości, że czasowe ograniczenie składu portfela inwestycyjnego przyczynia się do większego bezpieczeństwa polskiego rynku kapitałowego, a w rezultacie – ochrony majątku publicznego, którym czasowo zarządza PTE, przeznaczonego na wypłatę świadczeń emerytalnych.

Trybunał podzielił równocześnie pogląd Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym dotychczasowe przepisy regulujące organizację i funkcjonowanie OFE nie zawierały gwarancji niezmienności – przez określony czas – reguł działania tych podmiotów. Modyfikacje w tym zakresie nie oznaczają więc naruszenia zasady ochrony interesów w toku wynikającej z art. 2 Konstytucji oraz wolności działalności gospodarczej, o której mowa w art. 22 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie wskazywał bowiem, że wszystkie podmioty, a zwłaszcza wykonujące działalność nastawioną na osiągnięcie zysku, powinny się liczyć ze zmianami prawa oraz zasad prowadzenia ich działalności.

Trybunał stwierdził ponadto, że Prezydent – formułując zarzut niezapewnienia przez ustawodawcę wystarczającego okresu dostosowawczego na dokonanie przez PTE operacji umorzenia jednostek rozrachunkowych i przekazania aktywów do ZUS-u na podstawie art. 23 ustawy nowelizującej – nie przedstawił jednoznacznych dowodów naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ogólne stwierdzenie, zgodnie z którym zakwestionowane przepisy regulują skomplikowaną operację finansową i dotyczą dużej sumy pieniędzy, nie wystarcza do obalenia domniemania ich konstytucyjności. Trybunał podzielił pogląd Sejmu, że czynności, które powinny wykonać PTE na podstawie w art. 23 ustawy nowelizującej, mają charakter techniczny i księgowy, a zatem ich zrealizowanie przez profesjonalny podmiot działający na rynku usług finansowych, w dobie informatyzacji systemów rachunkowo-księgowych, jest możliwe nawet w ciągu kilku dni. Stanowisko to potwierdził brak jakichkolwiek sygnalizowanych opinii publicznej problemów na etapie dokonywania umorzenia i transferu aktywów w 2014 r.

Trybunał nie podzielił także zarzutu niezapewnienia PTE czasu na przygotowanie się do zmniejszonego przychodu, spowodowanego, z jednej strony, spadkiem wielkości aktywów netto stanowiących podstawę obliczenia opłaty za zarządzanie aktywami (por. art. 136 ust. 2a ustawy o OFE), z drugiej zaś strony w związku ze spodziewanym odpływem ubezpieczonych, którzy nie zdecydowali się na uczestnictwo w segmencie kapitałowym (składka emerytalna jest ulokowana w ZUS-ie). Po pierwsze, nie ma konstytucyjnego usprawiedliwienia oczekiwania otrzymywania wynagrodzenia ze środków publicznych – a taki charakter ma wynagrodzenie PTE zarówno w postaci procentowo określonej części przekazywanych do OFE składek emerytalnych, jak i opłaty za zarządzanie – na niezmiennym poziomie. Ryzyko związane z działalnością gospodarczą obejmuje ryzyko subiektywnie niekorzystnych – z punktu widzenia konkretnego podmiotu – zmian systemu prawnego, w tym zmian wysokości wynagrodzenia. Dotyczy to w szczególności takich sytuacji, gdy dany podmiot wykonuje zadania publiczne i otrzymuje ze środków publicznych wynagrodzenie z tego tytułu. Po drugie, zmiany w strukturze przychodu PTE w związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej były rozłożone w czasie. Obniżenie przychodu spowodowane przekazaniem do ZUS-u ponad połowy aktywów OFE nastąpiło 3 lutego 2014 r., czyli po ponad miesiącu od ogłoszenia ustawy nowelizującej, ewentualne zaś zmniejszenie przychodu z tytułu opłaty w formie określonej procentowo kwoty z wpłacanych składek (obecnie 1,75%) było uzależnione od decyzji ubezpieczonych odnośnie do uczestnictwa w segmencie kapitałowym. Ewentualna zmiana w tym zakresie nastąpiła od 1 lipca

2014 r., a zatem – po niespełna pół roku obowiązywania ustawy nowelizującej. Nie sposób uznać, że PTE nie miały wystarczająco dużo czasu na przygotowanie się do zmniejszenia przychodów z wykonywanej działalności.

Niezależnie od powyższych argumentów, samoistnie przesądzających o zgodności zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, Trybunał uznał, że okres dostosowawczy pozostawiony przez ustawodawcę PTE miał usprawiedliwienie w konieczności ochrony wartości konstytucyjnych, jakimi są równowaga budżetowa i konieczność podjęcia pilnych działań naprawczych.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że art. 141 ust. 2 ustawy o OFE w związku z art. 23 ust. 1-6, 9 i 15-17 oraz art. 35 ust. 2-4 ustawy nowelizującej jest zgodny z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

8. Fakultatywny charakter przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia regulującego sposób przekazania aktywów OFE do ZUS-u.

8.1. Odrębnym problemem konstytucyjnym, na który zwraca uwagę Prezydent, jest problem zgodności art. 23 ust. 18 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca co prawda w *petitum* wniosku ujął ten przepis jako związkowy przedmiot kontroli wobec art. 141 ust. 2 ustawy o OFE, jednakże analiza uzasadnienia wniosku wyraźnie wskazuje na odrębność problemu konstytucyjnego oraz argumentację skupioną na sposobie zredagowania przez ustawodawcę tego przepisu i konsekwencje tego stanu rzeczy dla PTE. Uwzględnwszy powszechnie uznaną w orzecznictwie konstytucyjnym zasadę *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą kluczowe znaczenie przy rozpatrywaniu sprawy przez Trybunał ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie przez wnioskodawcę (zob. wyrok TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. P 29/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 116, cz. III, pkt 1.2 i powołane tam orzecznictwo), Trybunał uznał za zasadne odrębne zbadanie zgodności art. 23 ust. 18 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji.

8.2. Zakwestionowany przepis ma następującą treść:

„Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób i tryb przekazania przez otwarte fundusze emerytalne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych aktywów, o których mowa w ust. 2, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i terminowego przekazania aktywów”.

Zastrzeżenia wnioskodawcy budził on w tej części, w jakiej ustawodawca posłużył się wyrażeniem „może określić”. Wynikać ma stąd, zdaniem Prezydenta, fakultatywność samego upoważnienia, a co za tym idzie niepewność powszechnych towarzystw emerytalnych co do szczegółowych zasad dokonania transferu aktywów, które powinny nastąpić 3 lutego 2014 r. Prezydent wyszedł z założenia, że ustawa nowelizująca (oraz inne powszechnie obowiązujące akty normatywne) nie określa zasad, stosownie do których ma nastąpić proces przekazania aktywów pochodzących z umorzonych jednostek rozrachunkowych.

8.3. Trybunał nie podzielił wątpliwości wnioskodawcy w tym zakresie.

Po pierwsze, treść przepisów rozporządzenia miała charakter techniczny, precyzując jedynie czas dokonania transakcji i szczegółowy sposób transferu poszczególnych, ustawowo określonych kategorii lokat. Jak trafnie zwrócił uwagę Sejm, rozwiązania te nie były konieczne dla zrealizowania przewidzianego w ustawie nowelizującej sposobu transferu aktywów do ZUS-u. Wystarczające zasady związane z wykonaniem obowiązku nałożonego w art. 23 ust. 2 ustawy nowelizującej wynikały bowiem wprost z ustawy.

Po drugie, Rada Ministrów – niezwłocznie po wejściu w życie art. 23 ustawy nowelizującej – wykonała przewidziane w ust. 18 upoważnienie, wydając 21 stycznia 2014 r. rozporządzenie w sprawie przekazania aktywów przez otwarte fundusze emerytalne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Jak wskazano, weszło ono w życie z dniem ogłoszenia, czyli 22 stycznia 2014 r., na krótko przed określoną w art. 23 ustawy nowelizującej procedurą przeprowadzenia umorzenia 51,5% jednostek rozrachunkowych oraz przekazania odpowiadających im aktywów do ZUS-u. Niewątpliwie więc przed rozpoczęciem całej operacji rachunkowej, jaką było przeniesienie aktywów do ZUS, wszystkie warunki tego procesu były określone przez normy prawne.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 23 ust. 18 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

9. Dopuszczalność umorzenia jednostek rozrachunkowych w OFE z punktu widzenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

9.1. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował rozstrzygnięcie ustawodawcy polegające na umorzeniu 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka OFE oraz przekazaniu

do ZUS-u aktywów odpowiadających sumie umorzonych jednostek. Zasadnicze wątpliwości wnioskodawcy koncentrują się wokół skutków prawnych wynikających dla ubezpieczonych z umorzenia jednostek zapisanych na rachunkach otwartych funduszy emerytalnych. Na tym tle Rzecznik postawił zarzut niezgodności art. 23 ustawy nowelizującej z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji).

W ocenie Rzecznika funkcjonowanie systemu ubezpieczeniowego, w tym także systemu emerytalnego, należy traktować jako przejaw swoistej umowy społecznej. Stronami takiej umowy są państwo, które zobowiązuje się do wypłaty świadczenia w związku z zaistnieniem ryzyka ubezpieczeniowego oraz osoby podejmujące działalność zarobkową, rodzącą tytuł obowiązkowego ubezpieczenia społecznego. Ujmowanie stosunku ubezpieczeniowego w kontekście tak rozumianej umowy wiąże się – zdaniem Rzecznika – z koniecznością przestrzegania zasady *pacta sunt servanda*. Jej respektowanie przez ustawodawcę oznacza, że istotne zmiany systemu ubezpieczeń społecznych mogą dotyczyć tylko nowych ubezpieczonych. Sytuacja prawna osób, które w momencie wprowadzania zmian objęte są już ubezpieczeniem, w tym ubezpieczeniem emerytalnym, nie może być modyfikowana.

Rozwiązania przyjęte w art. 23 ustawy nowelizującej powodują zmianę warunków ubezpieczenia emerytalnego. Zarzut niezgodności tego przepisu ustawy z art. 2 Konstytucji dotyczy – po pierwsze – posłużenia się przez ustawodawcę techniką wstecznego działania prawa. Wprowadzone zmiany dotyczą ekspektatyw emerytalnych, które powstały przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej i zostały – jak stwierdza Rzecznik – wyposażone przed tym dniem w kapitałowe zabezpieczenie. Po drugie, zmiana istotnych warunków zabezpieczenia emerytalnego unieważnia wybór dokonany w przeszłości przez ubezpieczonych, którzy dobrowolnie przystąpili do OFE. Ustawodawca zastosował nowe rozwiązania prawne bez zgody zainteresowanych. Brak możliwości wypowiedzenia się przez ubezpieczonych na temat umorzenia jednostek rozrachunkowych oraz przekazania odpowiadających im aktywów do ZUS-u podważa zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

9.2. Przystępując do oceny postawionego zarzutu, Trybunał zaznacza, że chociaż Rzecznik zakwestionował cały art. 23 ustawy nowelizującej, to jednak wątpliwości przedstawione w uzasadnieniu wniosku dotyczą wyłącznie rozstrzygnięcia o umorzeniu jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunkach członków OFE oraz przekazaniu odpowiadających tym jednostkom aktywów do FUS-u. Rzecznik zakwestionował konstytucyjność tych rozwiązań z punktu widzenia art. 2 Konstytucji podważając sam fakt wprowadzenia zmian systemu emerytalnego. Skoncentrował się zatem wyłącznie na tych unormowaniach, które zostały zawarte w art. 23 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik nawiązał do pozostałej części kwestionowanego art. 23 tej ustawy. Uczynił to jednak wyłącznie w odniesieniu do art. 23 ust. 3-13, z pominięciem ust. 14-18 tej ustawy. Rzecznik przywołał wspomniane przepisy jedynie w celu zarysowania odpowiedniego kontekstu normatywnego, na tle którego sformułował problem konstytucyjny. Nie sformułował w odniesieniu do nich żadnego osobnego zarzutu, odmiennego od tego, który dotyczy art. 23 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej.

Zdaniem Trybunału decydujące znaczenie przy rozstrzygnięciu sprawy ma jej istota, nie zaś oznaczenie. To znaczy, że o przedmiocie wniosku nie przesądza wyłącznie sam sposób sformułowania *petitum*, ale również treści wyrażone w uzasadnieniu (zob. m.in. wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, cz. III, pkt 1.4). Przenosząc te ustalenia na grunt rozpatrywanej sprawy, należało stwierdzić, że wątpliwości Rzecznika co do treści art. 23 ustawy nowelizującej odnoszą się – w istocie rzeczy – do dwóch jednostek redakcyjnych tego przepisu, a więc jego ust. 1 i 2. W tych przepisach wyrażone są bowiem normy nakazujące otwartym funduszom emerytalnym umorzenie określonej procentowo ilości jednostek rozrachunkowych oraz ich przekazanie do ZUS-u. Rzecznik zakwestionował konstytucyjność tych rozstrzygnięć ustawodawczych i nie sformułował osobnych zarzutów odnoszących się ściśle do art. 23 ust. 3-18 ustawy nowelizującej. Z tego względu przedmiotem oceny Trybunału stały się wyłącznie art. 23 ust. 1 i 2 tej ustawy.

Wzorcem kontroli przywołanych przepisów uczyniono art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca zakwestionował dopuszczalność umorzenia jednostek rozrachunkowych w OFE oraz przekazania odpowiadających im aktywów do ZUS z punktu widzenia zasady zakazu retroaktywności prawa oraz zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasada lojalności). Obie zasady mają swoją normatywną podstawę w art. 2 Konstytucji.

9.3. Pierwszy zarzut niezgodności art. 23 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji dotyczy posłużenia się przez ustawodawcę techniką wstecznego działania prawa. Zmiana niektórych elementów systemu emerytalnego miała – w ocenie wnioskodawcy – nastąpić z mocą wsteczną, dotyczyła bowiem ekspektatyw emerytalnych, które powstały przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat sposobu rozumienia zasady niedziałania prawa wstecz. Istotą tej zasady jest twierdzenie, że nie należy stanowić nowych norm prawnych mających zastosowanie do zdarzeń ukształtowanych w przeszłości, z którymi prawo nie wiązało

dotąd skutków prawnych. Ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym został ustalony na moment poprzedzający jej wejście w życie. Chodzi o sytuacje, w których ustawa ingeruje i odmiennie kształtuje stosunki prawne, które zaistniały już przed rozpoczęciem jej obowiązywania. Prawo powinno, co do zasady, działać na przyszłość. Nie można zatem stanowić norm prawnych wiążących skutki prawne z faktami, które zaszły przed wejściem w życie nowych uregulowań (zob. m.in. wyroki TK z: 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, cz. III, pkt 3.2; 7 kwietnia 2011 r., sygn. K 4/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 20, cz. III, pkt 5.2; 10 stycznia 2012 r., sygn. SK 25/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 1, cz. III, pkt 8.1; 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 134, cz. III, pkt 9).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie nie można mówić o naruszeniu przez ustawodawcę zasady niedziałania prawa wstecz. Rozwiązania zawarte w art. 23 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej nie są retroaktywne, ponieważ nie mają zastosowania do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie. Przepisy te modyfikują na przyszłość warunki nabywania przez ubezpieczonych prawa do emerytury. Dotyczą zatem stosunków prawnych zapoczątkowanych pod rządami poprzednich unormowań, ale trwających w czasie. Kwestionowane unormowania nie zmieniają warunków prawa do świadczeń emerytalnych, które zostało już nabyte przez ubezpieczonego i podlega realizacji. Modyfikują warunki jego nabywania w ramach wieloletniego procesu poprzedzającego ostateczne osiągnięcie przez obywatela wieku emerytalnego.

Unormowania przewidziane w kwestionowanych przepisach ustawy nowelizującej zmieniają metodę działania państwa w sferze zabezpieczenia emerytalnego. Determinują przez to w pewien sposób sytuację prawną ubezpieczonych. Nie odnoszą się jednak ściśle do samej istoty prawa do otrzymania świadczeń w sytuacji osiągnięcia wieku emerytalnego. Umorzenie jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunkach członków otwartych funduszy emerytalnych oraz przekazanie odpowiadających tym jednostkom aktywów do FUS-u nie ogranicza ani w żaden sposób nie wyłącza prawa do zabezpieczenia społecznego przysługującego obywatelom. Wynikające z tego prawa oczekiwanie uzyskania świadczenia w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego ma charakter stały i jest niezależne od przyjętej przez ustawodawcę formy, w jakiej zostanie ono zrealizowane.

Prawo do zabezpieczenia społecznego związanego z tym konkretnym ryzykiem ubezpieczeniowym nie może być rozumiane – jak podniósł Rzecznik – jako oczekiwanie uzyskania świadczenia ustalanego według jednego, z góry przyjętego i niezmiennego modelu finansowania. Brak jest podstaw dla takiego rozumienia ekspektatyw emerytalnych tak na gruncie art. 2 Konstytucji, jak i na podstawie jej art. 67 ust. 1. Drugi z powołanych przepisów gwarantuje obywatelom, że wykreowany zostanie model świadczeń związanych z osiągnięciem wieku emerytalnego, który zabezpieczać będzie ich słuszne potrzeby. Gwarancja ta nie oznacza jednak, że zakres i forma przyznawanych świadczeń pozostaną niezmiennie. Jest to bowiem sfera, w której ustawodawca – działając na podstawie art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji – dysponuje dosyć dużą swobodą regulacyjną. Ma w tej sferze przyjmować rozstrzygnięcia, które będą długookresowo optymalne zarówno z punktu widzenia świadczeniobiorców, jak i w odniesieniu do sytuacji gospodarczej kraju.

9.4. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił również drugiego zarzutu postawionego przez wnioskodawcę w odniesieniu do art. 23 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej. Wbrew twierdzeniu Rzecznika art. 2 Konstytucji nie nakłada na ustawodawcę obowiązku konsultowania się z adresatami prawa przy wprowadzaniu nowych rozwiązań prawnych. Zasada demokratycznego państwa prawnego oraz wywodzona z niej zasada lojalności państwa względem obywatela zobowiązuje ustawodawcę do podejmowania takich rozstrzygnięć, które będą zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki. To znaczy, że prawo nie może stawać się pułapką dla obywatela i nie może go narażać na takie prawne skutki jego decyzji, których nie mógł przewidzieć w momencie ich podejmowania. Powinno przy tym gwarantować podmiotom uznanie na przyszłość działań podejmowanych przez nie zgodnie z obowiązującym prawem. Zasada ochrony zaufania do obywatela państwa i stanowionego przez nie prawa nie oznacza przy tym, że każdy może zawsze oczekiwać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie zmianie. Nie może również oczekiwać, że ustawodawca nie wprowadzi zmian dla niego niekorzystnych, czyli takich, które zniosą lub ograniczą przyznane mu wcześniej prawa podmiotowe. Istotne jest to, aby wprowadzane modyfikacje nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego (zob. m.in. wyroki TK z: 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, cz. III, pkt 5.2; 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 114, cz. III, pkt 5.3; 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16, cz. III, pkt 4.1; 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58, cz. III, pkt 7.1).

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa może być rozpatrywana w dwóch ujęciach. Pierwsze dotyczy sytuacji prawnej jednostki. Każda zmiana dotychczasowych uregulowań uznawana jest w tym aspekcie za ponowne określenie „reguł gry” i bardzo często – szczególnie gdy dotyczy ciężarów publicznych – wywołuje niepokój u adresatów norm. Wskazują oni, że działania ustawodawcy mające negatywny wpływ na ich

sytuację prawną naruszają ich zaufanie do państwa. Chodzi tu przy tym o ten aspekt wspomnianej zasady, który ma wymiar indywidualny.

W nieco szerszym ujęciu zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa musi być odczytywana przez pryzmat zadań państwa związanych m.in. z kształtowaniem systemu emerytalnego. Przejawem poszanowania tej zasady może być wówczas oczekiwanie podejmowania koniecznych działań korygujących dysfunkcjonalne rozwiązania. W tak rozumianej skali ustawodawca wręcz nie może powstrzymać się od zastosowania rozwiązań, które stanowiąc będą odpowiedź na zmieniające się warunki. Wprowadzanie niezbędnych modyfikacji może być wówczas ocenione jako niezbędne właśnie z uwagi na to, aby obywatele mogli utrzymać zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wspomniane reguły działalności prawotwórczej nie wyłączają podstawowej funkcji ustawodawcy, jaką jest stanowienie prawa oraz dokonywanie wszelkich niezbędnych zmian w systemie prawa. Dotyczy to również tej sfery aktywności ustawodawczej, która zapewniać ma obywatelom zabezpieczenie społeczne po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Biorąc pod uwagę, że nabywanie uprawnienia do świadczeń emerytalnych rozłożone jest w czasie i trwa wiele lat, nie można oczekiwać, że w tak długiej perspektywie ustawodawca pozostanie bierny i nie będzie reagował na zaistniałe zmiany społeczne i ekonomiczne. Państwo ma być gwarantem prawidłowego funkcjonowania systemu emerytalnego po to, aby zrealizować obowiązek zapewnienia obywatelom zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Wiąże się to z koniecznością stałego monitorowania systemu świadczeń oraz okoliczności, w jakich system ten działa. To oznacza nie tylko dopuszczalność, lecz także potrzebę wprowadzania modyfikacji, które będą dostosowywać zakres i formę przewidzianych świadczeń do bieżącej sytuacji społecznej i gospodarczej państwa.

Dokonywanie zmian warunków nabywania prawa do emerytury nie może być rozpatrywane – jak sugeruje wnioskodawca – w kontekście zasady *pacta sunt servanda*, zakładającej niezmiennosc raz przyjętych unormowań w sferze stosunku ubezpieczeniowego. Powoływanie się w tym kontekście na zasadę lojalności państwa względem obywatela (art. 2 Konstytucji) przynosi w efekcie skutek odwrotny do zamierzonego przez wnioskodawcę. Nawet gdyby na gruncie art. 67 ust. 1 Konstytucji posługiwać się jakimkolwiek odwołaniem do swoiście rozumianej umowy społecznej, to treścią takiej umowy jest – na gruncie tego przepisu – przyznanie obywatelowi gwarancji uzyskania świadczenia, które pozwoli zapewnić słuszną potrzebę życiową po osiągnięciu wieku emerytalnego. Wbrew stanowisku wnioskodawcy wartością podlegającą konstytucyjnej ochronie na podstawie art. 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie jest istnienie jakiegokolwiek systemu emerytalnego, który nie podlega żadnym modyfikacjom i funkcjonuje w niezminionej formie przez wiele lat. Takie postrzeganie tego systemu nie uwzględniałoby bowiem konieczności zrównoważenia prawa jednostek do otrzymania świadczeń oraz okoliczności i warunków, w jakich prawo to jest realizowane. Uwzględnienie tych dwóch istotnych aspektów uniemożliwia postrzeganie stosunku ubezpieczenia emerytalnego w kategoriach tak rozumianej zasady *pacta sunt servanda*, która nakazywałaby przyznawanie świadczeń emerytalnych każdemu beneficjentowi w jednej, niezminionej, a przy tym pierwotnie ustalonej formie.

Konstytucja zobowiązuje państwo do takiego ukształtowania systemu emerytalnego, aby obywatele osiągnący wiek emerytalny otrzymali świadczenia pozwalające na zabezpieczenie ich uzasadnionych potrzeb. Domagając się od państwa stworzenia podstaw do realizacji takiego obowiązku, nie można jednocześnie żądać, aby system emerytalny nie podlegał jakimkolwiek zmianom, w tym również takim, które mogą wynikać z ważnych okoliczności społecznych i gospodarczych. Wspomniana przez wnioskodawcę umowa społeczna między obywatelami a państwem dotyczy nie tyle istnienia określonego modelu zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, ile zapewnienia świadczeń przysługujących już po nabyciu prawa do emerytury. Państwo, jako świadczeniodawca, jest zobowiązane do tego, aby zapewnić efektywny system zabezpieczenia społecznego świadczeniobiorcom. Powinno zatem podejmować wszelkie niezbędne kroki prowadzące do wykonania tego zobowiązania. Dotyczy to także działań ustawodawczych zmieniających warunki nabycia prawa do świadczeń emerytalnych w okresie jego nabywania. Odebranie ustawodawcy możliwości dokonywania zmian systemu emerytalnego mogłoby – odwrotnie niż twierdzi wnioskodawca – podważyć zaufanie obywateli do państwa, które, zgodnie z myślą art. 67 ust. 1 Konstytucji, ma gwarantować zabezpieczenie społeczne obywateli po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego.

9.5. Zarzuty sformułowane przez Rzecznika w odniesieniu do art. 23 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej odnoszą się również do innej okoliczności ochrony praw majątkowych ubezpieczonych. Rzecznik wskazywał, że tak zasadnicza zmiana warunków zabezpieczenia społecznego nie może dokonywać się bez zgody zainteresowanych, którzy w przeszłości dobrowolnie przystąpili do OFE.

Rzecznik zwrócił uwagę, że umorzenie jednostek rozrachunkowych w OFE stanowiło istotną zmianę obowiązującego uprzednio systemu emerytalnego. Nie analizował natomiast tego, czy decyzja ustawodawcy o umorzeniu

jednostek rozrachunkowych w OFE mogła ewentualnie osłabiać gwarancje realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Rzecznik jednoznacznie stwierdził, że w efekcie „zaewidencjonowania na subkoncie w ZUS wartości środków odpowiadających wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych nie nastąpi deprecjacja emerytalnej ekspektatywy (wierzycelności) członka OFE/ubezpieczonego” (s. 17 wniosku).

Biorąc pod uwagę sposób postawienia zarzutu przez wnioskodawcę, Trybunał nie badał konstytucyjności art. 23 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej z punktu widzenia ewentualnego pozbawienia ubezpieczonych praw socjalnych lub ekonomicznych, jakie dla systemu emerytalnego wynikały z umorzenia 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka OFE. Trybunał musiałby bowiem – w tym konkretnym zakresie – samodzielnie uzupełnić argumentację wnioskodawcy, do czego nie jest uprawniony.

Niemniej Trybunał podzielił pogląd Rzecznika, że samo umorzenie pewnej części jednostek rozrachunkowych, odpowiadających aktywom zgromadzonym uprzednio w otwartych funduszach emerytalnych, nie zmodyfikował od strony ekonomicznej gwarancji otrzymania świadczeń przez osoby osiągające wiek emerytalny. Rozstrzygnięcie ustawodawcy dotyczy zmiany sposobu zarządzania środkami pochodzącymi ze składek ubezpieczeniowych. Środki te, znajdujące się dotychczas na rachunkach w OFE, zostały przesunięte do pierwszego segmentu systemu emerytalnego. Zmienił się podmiot zarządzający aktywami odpowiadającymi tym środkom, jakkolwiek bez zmiany ich wartości. Przekazano bowiem aktywa odpowiadające sumie wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych (art. 23 ust. 1 ustawy nowelizującej). Jednocześnie istotnym instrumentem prawnym mającym zapewnić utrzymanie ich ekonomicznej wartości jest objęcie tych środków mechanizmem waloryzacji ustawowej zgodnie z art. 40c ustawy systemowej, analogicznej do tego mechanizmu, jaki jest przewidziany dla działalności inwestycyjnej OFE.

Środki pochodzące ze składek ubezpieczeniowych, zapisywane na rachunkach w OFE, następnie umorzone i przekazane do ZUS-u, są środkami publicznymi. Ustawodawca dysponuje stosunkowo szeroką swobodą rozporządzania takimi środkami. Jego rolą jest zatem odpowiednie dysponowanie takimi środkami w celu realizacji ciężących na nim zadań. W tym kontekście rozstrzygnięcie przewidziane w art. 23 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej można postrzegać na tle konstytucyjnego obowiązku stworzenia i utrzymania przez państwo efektywnego modelu świadczeń emerytalnych.

9.6. Podsumowując poczynione ustalenia, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nie zakazuje modyfikacji warunków przyznawania świadczeń emerytalnych. W niektórych sytuacjach poszanowanie tej zasady może nawet wymagać przeprowadzenia zmian funkcjonującego systemu emerytalnego po to, aby zapewnić ubezpieczonym realizację prawa do otrzymania świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego. Z tego względu – biorąc pod uwagę zakres zarzutu wnioskodawcy oraz przedstawioną argumentację, Trybunał uznał, że art. 23 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej jest zgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji).

10. Składanie oświadczeń o przekazywaniu przyszłych składek do OFE a art. 2 Konstytucji.

10.1. Zarzuty niekonstytucyjności mechanizmu składania oświadczeń o przekazywaniu do OFE przyszłych składek ubezpieczonych będących członkami funduszu zostały sformułowane w obu wnioskach skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego.

We wniosku Rzecznika zakwestionowano art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim przepisy te dotyczyły osób, które skorzystały uprzednio z możliwości przystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego. Rzecznik sformułował zarzut niezgodności tych przepisów z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Przedmiotem wniosku Prezydenta uczyniono art. 39a ustawy systemowej i art. 11 ustawy nowelizującej. Prezydent kwestionował te przepisy z uwagi na wynikające z nich „domniemanie przynależności do ZUS w odniesieniu do przyszłych składek wszystkich ubezpieczonych (...), w tym również (a zwłaszcza) tych, którzy dobrowolnie do OFE przystąpili” (s. 23 wniosku). Mechanizm ten budził wątpliwości z punktu widzenia art. 2 Konstytucji i wywodzonej z tego wzorca zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zarzuty stawiane przez obu wnioskodawców w odniesieniu do kwestii składania oświadczeń o przekazywaniu przyszłych składek ubezpieczeniowych do OFE zostały przez Trybunał rozpatrzone łącznie z uwagi na tożsamość wzorca kontroli (art. 2 Konstytucji). Jakkolwiek z uwagi na to, że wnioskodawcy posłużyli się w swoich pismach nieco odmiennym ujęciem przedmiotu kontroli, przedstawili inną argumentację oraz odmiennie postrzegali problemy konstytucyjne dotyczące kwestionowanych przepisów ustawy nowelizującej, poszczególne zagadnienia zostały omówione w kolejności, uwzględniając problematykę przywołaną w każdym z wniosków.

10.2. Przystępując do oceny zarzutów postawionych we wniosku Prezydenta, Trybunał najpierw odczytał zakres zaskarżenia.

Po pierwsze, Trybunał umorzył postępowanie w odniesieniu do badania zgodności art. 39a ustawy systemowej i art. 11 ustawy nowelizującej z art. 67 ust. 1 w związku z art. 22 w związku z 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 67 ust. 1 w związku z 31 ust. 3 Konstytucji z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia (zob. cz. III, pkt 1.2.6 uzasadnienia).

Po drugie, chociaż Prezydent zakwestionował łącznie art. 39a ustawy systemowej i art. 11 ustawy nowelizującej, to jednak wątpliwości sformułowane w uzasadnieniu odnosiły się wyłącznie do wąsko ujętego problemu dotyczącego przekazywania do ZUS-u przyszłych składek osób będących uprzednio członkami OFE. Zagadnienie to unormowano w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej, a więc w tych przepisach, które określały zasady przekazywania składek ubezpieczeniowych oraz przewidywały możliwość złożenia oświadczenia o przekazywaniu składek do OFE, począwszy od lipca 2014 r. Przepisy te normowały sytuację prawną w momencie wejścia w życie zmian przewidzianych w ustawie nowelizującej. W dalszej perspektywie czasowej, a więc już po upływie terminów wynikających z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej, problematyka składania oświadczeń przez członków OFE oraz osoby, których składki są ewidencjonowane na subkoncie w FUS-ie, została unormowana w art. 39a ust. 1-3 ustawy systemowej. Przepisy te przewidują możliwość składania oświadczeń o przekazywaniu składek do OFE bądź na subkonto w FUS-ie, począwszy od 2016 r., co cztery lata, w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca.

Trybunał konsekwentnie podtrzymuje pogląd, że decydujące znaczenie przy rozstrzygnięciu sprawy ma jej istota. O przedmiocie wniosku nie przesądza więc sam sposób sformułowania *petitum*, ale także treści wyrażone w uzasadnieniu (zob. wyżej cz. III, pkt 9.2 uzasadnienia). Biorąc to pod uwagę oraz uwzględniając sposób ujęcia zarzutu we wniosku Prezydenta, Trybunał dokonał oceny art. 39a ustawy systemowej wyłącznie w zakresie ust. 1-3 tego przepisu, natomiast art. 11 ustawy nowelizującej w zakresie ust. 1 i 2 tego przepisu. Zakres kontroli art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej dotyczy – zgodnie z żądaniem sformułowanym w uzasadnieniu wniosku (zob. s. 23 wniosku) – „wszystkich ubezpieczonych (...) w tym również (a zwłaszcza) tych, którzy dobrowolnie do OFE przystąpili”. Nie ogranicza się więc wyłącznie do osób, o których mowa w art. 111 ust. 3 ustawy systemowej, ale dotyczy również tych, którzy stali się członkami OFE z mocy prawa.

10.3. Przepisy badane przez Trybunał mają następującą treść normatywną:

art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej:

„Składka, o której mowa w art. 22 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy zmienianej w art. 5, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jest przekazywana za okres do dnia 30 czerwca 2014 r.”,

art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej:

„W okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 31 lipca 2014 r. członek otwartego funduszu emerytalnego może złożyć w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych pisemnie lub w formie dokumentu elektronicznego – uwierzytelnionego z wykorzystaniem kwalifikowanego certyfikatu, w rozumieniu art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 262), profilu zaufanego ePUAP, w rozumieniu art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2013 r. poz. 235), lub innych technologii umożliwiających identyfikację, określonych na podstawie art. 20a ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przez system teleinformatyczny udostępniony bezpłatnie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – zgodne ze wzorem oświadczenie o przekazywaniu do otwartego funduszu emerytalnego składki, o której mowa w art. 22 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy zmienianej w art. 5, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, począwszy od składki opłaconej za lipiec 2014 r., oraz o zapoznaniu się z:

1) przygotowaną przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych informacją dotyczącą powszechnego systemu emerytalnego oraz

2) informacją dotyczącą poszczególnych otwartych funduszy emerytalnych”,

art. 39a ustawy systemowej:

„1. Począwszy od 2016 r., co cztery lata, w okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 31 lipca, członek otwartego funduszu emerytalnego lub osoba, której Zakład ewidencjonuje składkę na subkoncie, o którym mowa w art. 40a, zgodnie z art. 22 ust. 3 pkt 2, może złożyć do Zakładu pisemnie lub w formie dokumentu elektronicznego uwierzytelnionego z wykorzystaniem kwalifikowanego certyfikatu, w rozumieniu art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 262 oraz z 2014 r. poz. 1662), profilu zaufanego ePUAP, w rozumieniu art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących

zadania publiczne, lub innych technologii umożliwiających identyfikację określonych na podstawie art. 20a ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przez system teleinformatyczny udostępniony bezpłatnie przez Zakład, zgodne ze wzorem oświadczenie o:

1) przekazywaniu do otwartego funduszu emerytalnego składki, o której mowa w art. 22 ust. 3 pkt 1 lit. a, poczynawszy od składki opłaconej za lipiec;

2) zewidencjonowaniu składki, o której mowa w art. 22 ust. 3 pkt 2, na subkoncie, o którym mowa w art. 40a, poczynawszy od składki opłaconej za miesiąc, w którym złożono wniosek.

2. W przypadku osób, których składka była ewidencjonowana na subkoncie, o którym mowa w art. 40a, zgodnie z art. 22 ust. 3 pkt 2 i które nie były członkami otwartego funduszu emerytalnego, przepisy art. 39 ust. 1 i 1a stosuje się odpowiednio, z tym że:

1) termin 4 miesięcy liczy się od dnia złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 1;

2) Zakład odprowadza składkę do wybranego otwartego funduszu emerytalnego nie wcześniej, niż poczynając od składki opłaconej za lipiec.

3. W przypadku złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, ubezpieczony oświadcza, że chce, aby składka była przekazywana do otwartego funduszu emerytalnego, którego jest członkiem, albo wpisuje nazwę otwartego funduszu emerytalnego, do którego ma być przekazywana składka, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych informuje o tym wpisany w oświadczeniu otwarty fundusz emerytalny”.

10.4. Istotą stawianego przez Prezydenta zarzutu niezgodności art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej oraz art. 39a ust. 1-3 ustawy systemowej z art. 2 Konstytucji było przekonanie, że ustawodawca, wprowadzając zmiany sposobu funkcjonowania OFE, dokonał niedopuszczalnej ingerencji w ukształtowane stosunki prawne. Zmiany te postawiły członków funduszy w obliczu nowej sytuacji prawnej dotyczącej sposobu przekazywania składek.

Prezydent stwierdził, że osoby wskazane w art. 111 ust. 3 ustawy systemowej podjęły nieodwołalną decyzję o wyborze ubezpieczenia społecznego. Kierowały się wówczas przekonaniem o istnieniu spójnego modelu bezpiecznego funkcjonowania funduszy emerytalnych oraz jego stałości na przyszłość. Trwałość decyzji o przystąpieniu do otwartego funduszu emerytalnego gwarantować miał art. 111 ust. 5 ustawy systemowej wskazujący na nieodwołalność oświadczenia woli ubezpieczonego w tej sprawie. Dokonana przez ustawodawcę reforma systemu emerytalnego zmodyfikowała stosunek prawny wiążący państwo oraz ubezpieczonych będących członkami OFE. W tej sytuacji przyjęcie reguły, zgodnie z którą przyszłe składki emerytalne tych osób będą – co do zasady – przekazywane do FUS-u, z zastrzeżeniem możliwości wyrażenia woli ich przekazywania do OFE, naruszała zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ingeruje bowiem w ukształtowane i trwające stosunki prawne, a przy tym dokonuje ich zasadniczej zmiany.

Jako, że zmiana sytuacji prawnej ubezpieczonych związana z modyfikacją sposobu funkcjonowania OFE dotyczy wszystkich członków funduszy, włączając tych, którzy stali się nimi z mocy prawa, stąd też zarzut Prezydenta odnosił się także do wprowadzonego przez ustawodawcę mechanizmu składania oświadczeń o przekazywaniu składek, poczynawszy od 2016 r. (art. 39a ust. 1-3 ustawy systemowej). Prezydent stwierdził bowiem, że zmiana systemu emerytalnego w zakresie OFE naruszyła zaufanie do państwa wszystkich osób, które zdecydowały się uprzednio przystąpić do funduszy.

10.5. W ramach kontroli konstytucyjności art. 39a ust. 1-3 ustawy systemowej Trybunał dokonał wykładni tych unormowań, uwzględniając stanowisko zajęte w piśmie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 czerwca 2015 r. W swoim piśmie Minister stwierdził, że składanie oświadczeń, o których mowa w art. 39a ust. 1-3 ustawy systemowej, ma być związane jedynie ze zmianą pierwotnej decyzji ubezpieczonego co do sposobu przekazywania części składki na ubezpieczenie emerytalne. To znaczy, że decyzje podejmowane przez ubezpieczonych na podstawie art. 39a ust. 1-3 ustawy systemowej mają być wiążące tak długo, jak sam ubezpieczony nie zadeklaruje woli zmiany dotychczasowego stanu rzeczy. Minister podkreślił w szczególności, że sytuacja osób, które zadeklarowały uprzednio wolę przekazywania składki do OFE i nie złożą żadnego oświadczenia w okresie przewidzianym przez ustawodawcę, nie ulegnie zmianie. Ich składka będzie w dalszym ciągu przekazywana do OFE. Istotne jest przy tym, że ubezpieczeni – działając na podstawie art. 39a ustawy systemowej – będą mogli wielokrotnie dokonywać zmiany swojej sytuacji, decydując między przekazywaniem części składki do OFE lub jej ewidencjonowaniem na subkoncie w ZUS-ie.

Wyjaśnienia Ministra Pracy i Polityki Społecznej wskazują na odmienny charakter oświadczeń wynikających z art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej, powiązanych z domniemaniem, o którym mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy oraz tych oświadczeń, jakie przewidziano w art. 39a ust. 1-3 ustawy systemowej. O ile bowiem oświadczenia

wynikające z przepisów ustawy nowelizującej miały charakter jednorazowy, o tyle te, które wprowadzono do ustawy systemowej, mają w przyszłości – raz na cztery lata, począwszy od 2016 r. – umożliwiać ubezpieczonym dokonywanie wyboru między przekazywaniem części składki ubezpieczeniowej do OFE albo jej ewidencjonowaniem na subkoncie w ZUS-ie. Ustawodawca zrezygnował jednak – na gruncie art. 39a ustawy systemowej – z domniemania przekazywania na subkonto w ZUS-ie składek wszystkich osób, które nie podejmą decyzji o ich dalszym kierowaniu do OFE. W ten sposób nie tylko dał szansę zmiany stanu rzeczy, a więc możliwość zaprzestania przekazywania składek do OFE bądź też zaprzestania dalszego przekazywania części składki na subkonto w ZUS-ie, lecz także przyjął, że decyzja podjęta przez ubezpieczonego w tym zakresie ma mieć na przyszłość charakter wiążący.

Nawiązując do wyjaśnień przedstawionych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Trybunał nie wyklucza, że stosowanie art. 39a ust. 1-3 ustawy systemowej może w przyszłości powodować określone trudności interpretacyjne. Możliwe jest zatem poddanie tego przepisu kontroli konstytucyjności w ramach postępowania wszczętego z inicjatywy uprawnionego podmiotu.

10.6. Kwestia dopuszczalności wprowadzenia rozstrzygnięć przewidzianych w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej oraz art. 39a ust. 1-3 ustawy systemowej wiąże się bezpośrednio z oceną zmian, jakie zostały wprowadzone w odniesieniu do sposobu funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych. Trybunał dokonał już analizy tych zmian (zob. cz. III, pkt 6-7 uzasadnienia). W tym miejscu ocenia te zmiany jedynie z punktu widzenia zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Chodzi tu o ustalenie, czy modyfikacja systemu emerytalnego w zakresie przynależności ubezpieczonych do otwartych funduszach emerytalnych nie naruszyła zaufania do państwa członków takich funduszy.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że tworząc system zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, ustawodawca nie dysponuje pełną dowolnością (zob. cz. III, pkt 3.3 uzasadnienia). W szczególności nie może w sposób arbitralny kształtować sytuacji prawnej obywateli i wywoływać przez to stanu niepewności adresatów prawa co do skutków podejmowanych przez nich działań. Nie oznacza to jednak, że wyznaczniki działalności prawotwórczej ustawodawcy wyłączają po jego stronie dokonywanie niekiedy poważnych i daleko idących zmian w obrębie funkcjonującego systemu emerytalnego. Konieczność wprowadzenia zmian w prawie emerytalnym może się wiązać chociażby z występowaniem negatywnych tendencji gospodarczych i społecznych, w tym demograficznych, mających wpływ na funkcjonowanie przyjętego modelu świadczeń emerytalnych. Może to prowadzić do konfliktu wartości takich jak pewność i trwałość prawa oraz cele społeczne, jakim służy system emerytalny (zob. wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, cz. III, pkt 3.3.1).

Zachowanie postulatu trwałości unormowań w dziedzinie prawa emerytalnego nie może być utożsamiane z ich niezmiennością. Trwałość wiąże się z zagwarantowaniem obywatelom uzyskania świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego. Chodzi tu o trwałość rozumianą jako stabilność gwarancji, które mają zostać zrealizowane przez państwo. To zaś wymaga nie tylko stałego monitorowania systemu służącego wykonaniu zobowiązań państwa względem obywateli, lecz także podejmowania wszelkich działań naprawczych, jeżeli zaistnieje taka potrzeba. To, że państwo musi reagować na zmiany okoliczności, w jakich funkcjonuje system emerytalny, wynika również z samej istoty prawa do emerytury. Prawo to realizuje się bowiem w formie określonego świadczenia przyznawanego obywatelom, co zawsze będzie się wiązało z koniecznością zharmonizowania potrzeb i oczekiwań obywateli oraz możliwości ich zaspokojenia. Państwo musi uwzględnić różne czynniki, w szczególności gospodarcze i społeczne, wpływające na możliwość zapewnienia świadczeń w odpowiednio długiej perspektywie czasowej. Ustalenie, jakie są to czynniki oraz które z nich należy brać pod uwagę przy dokonywaniu określonych decyzji legislacyjnych, pozostawiono ustawodawcy.

Przewidziana przez ustawodawcę modyfikacja systemu emerytalnego może dotyczyć różnych kategorii osób. Po pierwsze, tych, którzy są w trakcie nabywania prawa do emerytury. Po drugie, osób, które spełniły warunki nabycia tego prawa i oczekują na wydanie stosownej decyzji emerytalnej. Po trzecie, tych, którzy są już na etapie realizowania swojego prawa do emerytury i pobierają określone świadczenia. Ochrona praw osób ubezpieczonych musi być zatem dostosowana do sytuacji, w jakiej osoby te się znajdują.

W odniesieniu do osób, które nabyły prawo do emerytury, zmiany nie mogą odnosić się do warunków uzyskania tego prawa. Dopuszczalne jest natomiast modyfikowanie m.in. warunków waloryzacji przyznanych im świadczeń czy sposobu ich wypłaty. W pozostałym zakresie są oni bowiem chronieni zasadą ochrony praw słusznie nabytych (art. 2 Konstytucji). Zgoła odmiennie rysuje się sytuacja prawna osób, które jeszcze nie spełniły przesłanek nabycia prawa do emerytury. Osoby te nie mogą powoływać się na ochronę wynikającą z poszanowania praw nabytych, skoro jeszcze nie nabyły prawa do świadczeń emerytalnych. Ustawodawca może zatem w odniesieniu do nich dokonywać dalek idących zmian zakresu i form zabezpieczenia emerytalnego pod

warunkiem, że nie doprowadzi do całkowitego zniesienia prawa do świadczeń (zob. wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, cz. III, pkt 4.2.1).

Zastrzeżenia konstytucyjne zgłaszane przez Prezydenta w odniesieniu do mechanizmu przewidzianego w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej oraz w art. 39a ust. 1-3 ustawy systemowej dotyczą osób, które są w trakcie nabywania prawa do uprawnień emerytalnych. Ustawodawca może – w odniesieniu do tej grupy osób – dokonywać zmian warunków, na jakich osoby te uzyskają świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego. Istotne jest, aby wprowadzając ewentualne modyfikacje, ustawodawca nie posługiwał się zmianami zaskakującymi i nieprzewidywalnymi.

Prezydent nie zakwestionował wspomnianych przepisów jako rozwiązań, które uniemożliwiają ubezpieczonym dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej. Stwierdził jedynie, że członkowie otwartych funduszy emerytalnych, decydując się na przystąpienie do tych funduszy, nie mogli spodziewać się w przyszłości tak daleko idących zmian systemu emerytalnego. Wnioskodawca nie wyjaśnił jednak, czy tego rodzaju oczekiwanie ze strony ubezpieczonych było usprawiedliwione i racjonalne, szczególnie w dziedzinie uprawnień emerytalnych. Skoro uprawnienia te wiążą się z przyznaniem świadczeń (mających charakter majątkowy lub rzeczowy), to ustalenie zakresu i form tych przysporzeń wymaga uwzględnienia różnych, a jednocześnie zmiennych czynników gospodarczych i społecznych postrzeganych w długiej perspektywie czasowej. Nie można zatem racjonalnie zakładać, że wszystkie elementy określonego modelu systemu emerytalnego nie będą modyfikowane bądź też że ewentualne zmiany ograniczą się jedynie do mniej istotnych korekt.

Rozwiązanie przyjęte w art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej polegało na zaprzestaniu przekazywania składek ubezpieczeniowych do otwartych funduszy emerytalnych po 30 czerwca 2014 r. W następstwie tego składki za kolejne okresy, począwszy od lipca 2014 r., miały być przekazywane na subkonto w ZUS-ie, o ile członek otwartego funduszu emerytalnego nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej. Takie rozwiązanie ustawodawcy stanowiło jeden z elementów zasadniczej zmiany sposobu funkcjonowania kapitałowej części systemu emerytalnego (zob. cz. III, pkt 2.4 uzasadnienia) i nie miało – samo w sobie – charakteru arbitralnego. Odmienne ukształtowanie zasad działania otwartych funduszy emerytalnych mogło wiązać się bowiem ze zmianą modelu finansowania funduszy.

Zmiana formy gromadzenia składek ubezpieczeniowych członków OFE odnosiła się do warunków uczestnictwa tych osób w systemie emerytalnym, ale nie naruszała ich prawa do świadczenia emerytalnego po spełnieniu przesłanek określonych w Konstytucji i ustawach. Ustawodawca uregulował status prawny składek, począwszy od lipca 2014 r. i przewidział możliwość współdecydowania przez ubezpieczonych o tym, w jakim wymiarze chcą partycypować w zmienionej, kapitałowej części systemu emerytalnego. Dotychczasowi członkowie OFE mogli złożyć oświadczenie, którego skutkiem było utrzymanie ich wcześniejszej sytuacji polegającej na przekazywaniu do funduszu odpowiedniej części składki. Brak złożenia oświadczenia wskazanego w art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej skutkowało zmianą sposobu przekazywania kolejnych składek ubezpieczeniowych, jakkolwiek nie podważało dotychczasowego członkostwa w OFE osób, które uprzednio przystąpiły do funduszu. Skutek ten dotyczył zarówno osób, które dobrowolnie przystąpiły do OFE, jak i tych, których członkostwo wynikało z mocy prawa. Istotnym wymiarem zmian przewidzianych w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej było zatem wprowadzenie dobrowolności dalszego przekazywania do OFE przyszłych składek ubezpieczeniowych osób, które były członkami otwartych funduszy w chwili wejścia w życie tej ustawy. Ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że utrzymanie dotychczasowego modelu uczestnictwa danego ubezpieczonego w systemie emerytalnym zależy od niego samego. Określił przy tym konkretną alternatywę, jaką stanowiło bądź przekazywanie kolejnych składek na subkonto w ZUS-ie, bądź też oświadczenie o przekazywaniu ich do OFE. Chociaż więc uprzednio obowiązujący system uległ istotnej modyfikacji w części dotyczącej sposobu działania otwartych funduszy emerytalnych, to jednocześnie członkowie funduszy uzyskali – w określonym wymiarze – możliwość samodzielnego ukształtowania swojej sytuacji prawnej. W ten sposób zmiana wynikająca z art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej, wraz z unormowaniem przewidzianym w art. 11 ust. 2 tej ustawy, nie mogła być zaskoczeniem dla ubezpieczonych będących członkami OFE. Posłużenie się przez ustawodawcę rozwiązaniem określonym w art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej oraz wprowadzenie powiązanego z tym przepisem oświadczenia dotyczącego przyszłych składek ubezpieczeniowych mieściło się w zakresie swobody ustawodawcy. Nie naruszało przy tym zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w tym wymiarze, jaki nakłada na ustawodawcę obowiązek posługiwania się rozwiązaniami umożliwiającymi jednostkom określenie skutków prawnych podejmowanych przez siebie decyzji. Wprowadzenie art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej nie odbierało ubezpieczonym prawa do uzyskania świadczeń emerytalnych, a jednocześnie określało konsekwencje prawne działania, jakie mogli oni podjąć, składając oświadczenie o przekazywaniu do otwartych funduszy emerytalnych składek, począwszy od lipca 2014 r.

Wprowadzenie mechanizmu składania oświadczeń, o którym mowa w art. 39a ust. 1-3 ustawy systemowej, mieści się również w zakresie swobody ustawodawcy. Nie jest przy tym rozwiązaniem, które odbiera ubezpieczonym możliwość określenia skutków prawnych podejmowanych przez nich decyzji. Wręcz przeciwnie. Przysnaje ubezpieczonym prawo do współdecydowania o tym, w jakiej części systemu emerytalnego mają być lokowane składki ubezpieczeniowe. Czyni to, biorąc pod uwagę znaczną skalę zmian, jakie dotyczyły sposobu funkcjonowania OFE. W ten sposób ustawodawca, który po upływie kilkunastu lat funkcjonowania systemu emerytalnego zdecydował się zasadniczo zmodyfikować zasady działania OFE, przyznał beneficjentom przyszłych świadczeń emerytalnych możliwość podjęcia decyzji o tym, czy chcą w przyszłości partycypować w kapitałowej części systemu emerytalnego.

Przyznanie ubezpieczonym stosunkowo szerokich możliwości współdecydowania o sposobie zarządzania środkami pochodzącymi ze składek jest jednym z najbardziej wyraźnych założeń zmian dokonanych przez ustawodawcę w 2013 r. Wyrazem tego założenia jest przede wszystkim sposób uregulowania oświadczeń, które ubezpieczeni będą mogli składać, począwszy od 2016 r. na podstawie art. 39a ust. 1 ustawy systemowej. Przyjęcie określonego modelu oświadczeń umożliwiającym ubezpieczonym stosunkowo swobodne modyfikowanie swoich wcześniejszych decyzji o sposobie przekazywania składek ubezpieczonych (do OFE bądź na subkonto w ZUS-ie) świadczy o tym, że ustawodawca wyraźnie dąży do zwiększenia stopnia zaangażowania beneficjentów w decydowanie o sposobie zarządzania środkami mającymi stanowić podstawę wypłaty ich przyszłych świadczeń. W ten sposób to sami beneficjenci stają się po części współodpowiedzialni za to, w jakim wymiarze otrzymywać będą świadczenia już po osiągnięciu wieku emerytalnego. Mogą przez to – działając w określonej formie wyznaczonej przez ustawodawcę – przyczynić się do troski o swoją sytuację życiową, co stanowi wyraz zasady pomocniczości. Stworzona im możliwość podejmowania rozstrzygnięć co do sposobu przekazywania składek ubezpieczeniowych może mieć wpływ na ich status ekonomiczny w tym wymiarze, jaki będzie dotyczył zakresu świadczeń przysługujących po osiągnięciu wieku emerytalnego.

10.7. Trybunał odrębnie odniósł się w tym miejscu do zarzutu, jaki pod adresem art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej został sformułowany we wniosku Rzecznika. Podobnie jak w wypadku Prezydenta, Rzecznik zakwestionował wskazane przepisy ustawy nowelizującej z punktu widzenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Posłużył się jednak odmienną argumentacją, mającą uzasadniać niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów ustawowych.

Zdaniem Rzecznika osoby, które przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego na podstawie art. 111 ust. 3 ustawy systemowej, miały prawo oczekiwać, że ich oświadczenie woli będzie honorowane przez władzę publiczną. Mogły również oczekiwać – jak zaznaczył Rzecznik – że dokonując określonych wyborów, kształtują autonomicznie własną przyszłość w zakresie zabezpieczenia społecznego. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę pozbawiać ma znaczenia prawnego decyzję podjętą przez ubezpieczonych. Podważać ma przez to zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Istotą zarzutu dotyczącego niezgodności art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji jest stwierdzenie, że oświadczenie ubezpieczonego o przystąpieniu do otwartego funduszu emerytalnego, złożone na podstawie art. 111 ust. 3 ustawy systemowej, powinno być honorowane przez ustawodawcę. Jak zaznaczył Rzecznik, rozwiązanie przyjęte w kwestionowanych przepisach ustawy nowelizującej pozbawia to oświadczenie znaczenia prawnego.

Trybunał Konstytucyjny postrzega to zagadnienie w sposób zasadniczo odmienny. Trybunał zauważa, że ustawa nowelizująca doprowadziła do poważnych zmian w odniesieniu do sposobu funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych. Istniejący uprzednio mechanizm finansowania tych funduszy wiązał się przy tym z przyznaniem określonej grupie ubezpieczonych prawa do przystąpienia do OFE na podstawie własnego oświadczenia woli. W tym kontekście rozstrzygnięcie przewidujące możliwość złożenia oświadczenia o tym, czy ubezpieczony chce, aby odpowiednia część składki ubezpieczeniowej była w dalszym ciągu przekazywana do funduszy działających na nowych zasadach, należy traktować nie tylko jako wyraz konsekwencji ze strony ustawodawcy, lecz także jako przejaw honorowania wcześniejszych decyzji osób ubezpieczonych, podejmowanych jednakże w całkowicie odmienniej sytuacji prawnej.

Skoro jedną z podstawowych gwarancji konstytucyjnych wynikających z zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest zapewnienie bezpieczeństwa prawnego wszystkim podmiotom, to zgodna z tą zasadą jest sytuacja, w której ustawodawca stwarza ubezpieczonym możliwość samodzielnego rozstrzygnięcia, jakie skutki wprowadzanych zmian w systemie emerytalnym mają mieć względem nich zastosowanie. W ten sposób możliwość złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej, nie stoi w sprzeczności z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa, ale – wręcz przeciwnie – służy realizacji tej zasady konstytucyjnej. Trybunał zaznaczył, że stworzenie przyszłym beneficjentom świadczeń okazji do wypowiedzenia się na temat sposobu zarządzania częścią składki przekazywanej na ubezpieczenie

emerytalne nawiązuje wyraźnie do tego rozumienia art. 67 ust. 1 Konstytucji, które oczekuje od ubezpieczonych wzięcia odpowiedzialności za swoją własną sytuację życiową. To, że ustawodawca, kierując się zasadą pomocniczości, zwraca się do obywateli o podjęcie decyzji, która w określonej perspektywie czasowej będzie miała wpływ na zakres przyznanych im świadczeń, nie może być zatem traktowane jako naruszenie zasady ochrony zaufania obywatela do państwa. Wręcz przeciwnie, jest przejawem zaufania ustawodawcy do przyszłych świadczeniobiorców oraz tego, że podejmą oni odpowiedzialną decyzję dotyczącą charakteru ich udziału w systemie emerytalnym.

Naruszenie zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa mogłoby mieć miejsce w sytuacji odwrotnej do zaistniałej na gruncie kwestionowanych przepisów, a mianowicie wówczas, kiedy ustawodawca kierowałby się argumentacją przedstawioną przez wnioskodawcę. Prowadziłoby to bowiem do sytuacji, w której jednorazowe oświadczenie woli przystąpienia do otwartych funduszy emerytalnych, dokonane z chwilą wdrożenia nowego systemu emerytalnego, wiązałoby ubezpieczonego nieodwołalnie z tą formą uczestnictwa w tym systemie niezależnie od jakichkolwiek modyfikacji wprowadzanych przez ustawodawcę w kolejnych latach. W ten sposób, w imię dość specyficznie rozumianej przez wnioskodawcę zasady *pacta sunt servanda*, sytuacja prawna ubezpieczonego musiałaby – niekiedy w dosyć długiej perspektywie trwania stosunku ubezpieczeniowego – pozostać niezmienną, mimo kolejnych modyfikacji zasad funkcjonowania systemu emerytalnego. Skoro ustawodawca przewiduje, że dalsze trwanie ubezpieczonego w tej części systemu emerytalnego, która uległa poważnej modyfikacji, uzależnione jest od złożenia przez niego odpowiedniego oświadczenia, to takie rozwiązanie nie może być uznane za zaskakujące i nie nosi znamion arbitralności.

Trybunał podkreślił, że brak złożenia oświadczenia przewidzianego w art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej nie wywoływał skutku, o jakim wspomniano we wniosku Rzecznika. Nie powodował wygaśnięcia członkostwa ubezpieczonych w OFE, a jedynie wiązał się z zaprzestaniem przekazywania do OFE kolejnych składek, począwszy od lipca 2014 r. Ubezpieczony, który nie złożył oświadczenia, pozostawał w dalszym ciągu członkiem OFE w tym wymiarze, jaki dotyczył składek przekazanych za okres do 30 czerwca 2014 r. Mógł on, korzystając z uprawnienia przewidzianego w art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej, rozstrzygnąć o przekazywaniu do funduszu także kolejnych składek. W tym kontekście możliwość złożenia oświadczenia nie była – jak stwierdził Rzecznik – dolegliwym środkiem, stanowiącym przejaw traktowania ubezpieczonych w sposób przedmiotowy. Takie oświadczenie należy uznać za konieczne z punktu widzenia zmian wprowadzonych przez ustawodawcę.

Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione wyjaśnienia, Trybunał stwierdził, że art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej oraz art. 39a ust. 1-3 ustawy systemowej są zgodne z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

11. Składanie oświadczeń o przekazywaniu przyszłych składek do OFE w perspektywie art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

11.1. Obok zarzutu niezgodności art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji (zob. wyżej cz. III, pkt 10.7 uzasadnienia), we wniosku Rzecznika sformułowano również osobny zarzut niezgodności wskazanych przepisów ustawy z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej budziły zastrzeżenia konstytucyjne Rzecznika w odniesieniu do osób, które – zgodnie z art. 111 ust. 3 ustawy systemowej – skorzystały uprzednio z możliwości przystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego. Chodzi o osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. Rzecznik stwierdził, że osoby te stały się członkami otwartych funduszy emerytalnych nie z mocy prawa, ale na skutek złożonego oświadczenia woli, a ustawodawca przesądził o nieodwołalnym charakterze takiego oświadczenia (art. 111 ust. 5 ustawy systemowej). Obowiązek złożenia oświadczenia na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej podważył wiążący charakter wcześniejszej decyzji ubezpieczonych o przystąpieniu do otwartego funduszu emerytalnego. Doprowadził do sytuacji, w której członkowie OFE musieli ponownie potwierdzać wolę przekazywania ustawowo określonej części składki do funduszu, w przeciwnym bowiem razie ich przyszłe składki – począwszy od składki za lipiec 2014 r. – miały być odprowadzane wyłącznie do FUS-u.

Rzecznik stwierdził, że konieczność składania powtórnych oświadczeń woli przez osoby, które uprzednio przystąpiły do OFE, naruszyła sferę swobodnego decydowania przez ubezpieczonych o ich własnym postępowaniu (art. 31 ust. 1 Konstytucji). Ustawodawca przyznał ubezpieczonym możliwość podjęcia decyzji o członkostwie w otwartym funduszu emerytalnym, a następnie zakwestionował taką decyzję, domagając się złożenia ponownego oświadczenia w tej samej sprawie. Domaganie się złożenia oświadczenia woli stanowiło – jak zaznaczył Rzecznik – ograniczenie wolności, które nie jest konieczne w perspektywie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca posłużyć miał się bowiem najbardziej uciążliwym dla ubezpieczonych środkiem prawnym. Przewidując dalsze

funkcjonowanie otwartych funduszy emerytalnych, powinien być umożliwić ewentualne wystąpienie z funduszu zamiast domagać się ponownego potwierdzenia wcześniej wyrażonej woli członkostwa.

11.2. Zarzuty sformułowane we wniosku Rzecznika wynikają z dość specyficznego sposobu postrzegania stosunku ubezpieczenia emerytalnego. Rzecznik konsekwentnie definiuje ten stosunek prawny w perspektywie – jak to określił we wniosku – „prawa do wolności” osób ubezpieczonych. Z tego względu decyzję o przystąpieniu do otwartego funduszu emerytalnego, podejmowaną przez osoby wskazane w art. 111 ust. 3 ustawy systemowej, potraktował jako wyraz „swobody decydowania o własnym postępowaniu”, która prowadzić ma do autonomicznego ukształtowania przyszłości takich osób w zakresie zabezpieczenia społecznego.

Rzecznik powołał – jako wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów – art. 31 ust. 1 Konstytucji wyrażający zasadę ochrony wolności człowieka. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wyjaśniał, że zasada ta pełni dwie podstawowe funkcje. Po pierwsze, jest dopełnieniem przepisów określających poszczególne wolności konstytucyjne. Po drugie, jest podstawą samoistnego, podmiotowego prawa do ochrony wolności. Istotą wolności jest przysługująca każdemu swoboda podejmowania aktów woli i wyboru. W sferze zewnętrznej swoboda ta oznacza możliwość decydowania o sposobie postępowania czy zachowania się. W sferze wewnętrznej wyznacza granice oddziaływania świata zewnętrznego na sytuację jednostki. Chroni przez to integralność osobistą jednostki i zapewnia jej bezpieczeństwo. Zdaniem Trybunału pozytywny wymiar „wolności jednostki” polega na tym, że jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowania w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej samej najbardziej odpowiadają, lub powstrzymać się od podejmowania jakiegokolwiek działania. Wymiar negatywny polega na prawnym obowiązku powstrzymania się – kogokolwiek – od ingerencji w sferę zastrzeżoną dla jednostki (por. wyroki TK z: 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24, cz. III, pkt 5; 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, cz. III, pkt 1.2).

Nawiązując do ustaleń orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do zasady ochrony wolności (art. 31 ust. 1 Konstytucji) trzeba stwierdzić, że zasada ta nie może stanowić adekwatnego wzorca oceny konstytucyjności art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przyjęty przez Rzecznika sposób rozumienia stosunku ubezpieczeniowego łączącego jednostkę z państwem w sferze zabezpieczenia społecznego nie uwzględnia specyfiki tej relacji. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał kilkakrotnie podkreślał, że ubezpieczenie społeczne jest formą zabezpieczenia społecznego opartą na zasadach przymusu, powszechności, wzajemności, na obowiązku płacenia składek i na roszczeniowym charakterze świadczeń (zob. wyroki TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, cz. III, pkt 3; 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, cz. III, pkt 3.4; 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, cz. III, pkt 7.1). Prawo do świadczeń uzależnione jest od spełnienia ustawowych wymagań dotyczących opłacania składek oraz odpowiedniego czasu trwania ubezpieczenia. Samo objęcie danej osoby ubezpieczeniem emerytalnym nie jest efektem swobodnej decyzji jednostki, ale wynika z rozstrzygnięcia przyjętego przez ustawodawcę. Osoba, która zalicza się do grupy podmiotów wskazanych w art. 6 ustawy systemowej, nie może zatem, kierując się szeroko rozumianą swobodą decydowania o własnym postępowaniu, zrzec się statusu ubezpieczonego oraz uchylić się od ustawowych obowiązków wynikających z tego faktu. Ustawodawca, określając formy oraz warunki zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, zdecydował się przyznać ubezpieczonym możliwość częściowego współdecydowania o formie, w jakiej będą pomnażane środki finansowe pochodzące ze składek ubezpieczeniowych. Wiązało się to z zasadniczą zmianą systemu emerytalnego w 1999 r., skutkującą m.in. zmniejszeniem roli państwa w odniesieniu do kapitałowej części tego systemu. Niezależnie jednak od powodów przyznania ubezpieczonym pewnych uprawnień, przysługująca im możliwość przystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego była wykreowana przez ustawodawcę zgodnie z powierzoną mu kompetencją do określenia zakresu i form ubezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Prawo do określenia sposobu, w jaki mają być gromadzone środki pochodzące z części składki na ubezpieczenie emerytalne, nie wiązało się z realizowaniem przez ubezpieczonego przysługującej mu – w tym konkretnym zakresie – swobody decydowania o swoim postępowaniu. Nie dysponuje on bowiem taką swobodą już od momentu włączenia się do powszechnego systemu ubezpieczeń emerytalnych. Przystąpienie do tego systemu nie jest powierzone samodzielnej decyzji obywatela, ale ma – w określonych okolicznościach – charakter przymusowy. Przymus ten odnosi się w pewnym wymiarze również do sposobu realizacji uprawnienia, jakie ustawodawca przyznał ubezpieczonym. Umożliwienie takim osobom dokonania wyboru otwartego funduszu emerytalnego nie oznacza bowiem, że osoby te mają w tym zakresie całkowitą swobodę. Brak dokonania wyboru określonego OFE przez ubezpieczonego wiązało się bowiem z przypisaniem go do jednego z funduszy w drodze losowania (por. art. 39 ust. 2 ustawy systemowej).

Biorąc pod uwagę poczynione ustalenia, Trybunał stwierdził, że uprawnienia wykreowane przez ustawodawcę, a następnie przyznane osobom objętym obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym nie mogą być rozpatrywane w kontekście zasady wolności jednostki (art. 31 ust. 1 Konstytucji). Możliwość podjęcia decyzji o przystąpieniu

do OFE nie wiąże się z istnieniem sfery tak rozumianej wolności jednostki, w ramach której może ona podejmować swobodne decyzje dotyczące swojego zabezpieczenia emerytalnego. Chodzi tu bowiem o tę sferę, w której to państwo ma obowiązek ukształtować odpowiedni system świadczeń emerytalnych, a w związku z tym może przyznawać określone uprawnienia przyszłym świadczeniobiorcom. Ocena konkretnych rozstrzygnięć ustawodawczych w tym zakresie nie może być zatem dokonywana w perspektywie art. 31 ust. 1 Konstytucji.

12. Ograniczenia reklamy otwartych funduszy emerytalnych.

12.1. Kolejnym problemem konstytucyjnym jest kwestia konstytucyjności przepisów regulujących reklamę otwartych funduszy emerytalnych. Prezydent sformułował dwa zarzuty w tym zakresie.

Po pierwsze, zakwestionował zgodność art. 197 ustawy o OFE w części dotyczącej powszechnych towarzystw emerytalnych i otwartych funduszy emerytalnych, art. 197a tej ustawy oraz art. 36 ustawy nowelizującej z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji. Zdaniem wnioskodawcy ustawodawca – przez brak legalnej definicji reklamy oraz odróżnienia jej od informacji umieszczanych na stronie internetowej funduszu – nie określił działań zakazanych, których podjęcie jest sankcjonowane wysokimi karami pieniężnymi. Z uwagi na wielość definicji reklamy w polskim systemie prawa, niesprecyzowanie znaczenia tego terminu w zaskarżonych przepisach albo brak wyraźnego odwołania do definicji w innej ustawie może powodować, że adresat norm prawnych nie będzie mógł precyzyjnie określić, jakie działanie związane z prowadzoną działalnością jest zabronione i naraża się na odpowiedzialność prawną.

Po drugie, zarzucił art. 197a ustawy o OFE i art. 36 ustawy nowelizującej niezgodność z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Prezydenta przepisy te mają nieproporcjonalnie ingerować w wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) i wolność wypowiedzi (art. 54 Konstytucji), zarówno reklamujących się, jak i ubezpieczonych w zakresie wolności pozyskiwania przez nich informacji. Naruszenie tych zakazów zostało wszakże obwarowane sankcją w postaci wysokiej kary pieniężnej, a decyzjom o ich nałożeniu nadawany jest rygor natychmiastowej wykonalności. Jak podkreślił Prezydent, w aktualnym stanie prawnym OFE konkurują nie tylko między sobą, lecz muszą przekonać ubezpieczonych do członkostwa w OFE. Reklama jest obecnie zasadniczą formą informowania o prowadzonej działalności, służącą zachęceniu ubezpieczonego nie tylko do wyboru określonego funduszu, lecz także do uczestniczenia w filarze kapitałowym. Całkowity zakaz reklamy w kluczowych z punktu widzenia OFE oraz samych ubezpieczonych okresach ma być – zdaniem Prezydenta – zbyt rygorystyczny, tym bardziej, że gdy ubezpieczeni będą podejmować decyzje odnośnie do odprowadzenia ich składki do OFE albo o przekazaniu jej na subkonto w ZUS-ie, publiczny ubezpieczyciel nie będzie miał żadnych prawnych ograniczeń w prowadzeniu kampanii informacyjnej.

12.2. Zakwestionowane przepisy mają następującą treść normatywną:

art. 197 ustawy o OFE:

„1. Informacje o otwartym funduszu, dobrowolnym funduszu lub towarzystwie udostępniane lub rozpowszechniane publicznie przez powszechne towarzystwo lub na zlecenie powszechnego towarzystwa, a także na rzecz powszechnego towarzystwa, otwartego funduszu lub dobrowolnego funduszu, a także informacje o pracowniczym funduszu udostępniane przez pracownicze towarzystwo powinny w sposób zrozumiały, obiektywny i rzetelny przedstawiać sytuację finansową funduszu lub towarzystwa, a także ryzyko związane z przystąpieniem do funduszu oraz pozostawaniem członkiem funduszu.

2. Zakazana jest reklama dotycząca otwartego funduszu zawierająca informacje, które nie spełniają wymagań określonych w ust. 1, lub wprowadzająca albo mogąca wprowadzić w błąd, który mógłby mieć wpływ na skłonienie kogokolwiek, aby przystąpił do otwartego funduszu lub w nim pozostawał.

3. Jeżeli udostępniane lub rozpowszechniane publicznie informacje o funduszu lub towarzystwie lub reklama naruszają wymagania określone w ust. 1 lub 2, organ nadzoru, w drodze decyzji administracyjnej, zakazuje towarzystwu lub podmiotowi działającemu na rzecz towarzystwa lub funduszu ich udostępniania lub rozpowszechniania publicznego.

4. W decyzji administracyjnej, o której mowa w ust. 3, nakazuje się jednocześnie ogłoszenie lub udostępnienie sprostowania o treści i formie wskazanej przez organ nadzoru i we wskazanym przez organ nadzoru terminie.

5. Decyzji administracyjnej, o której mowa w ust. 3, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

6. Jeżeli zakaz, o którym mowa w ust. 3, lub nakaz, o którym mowa w ust. 4, nie zostanie wykonany, organ nadzoru nakłada na towarzystwo lub podmiot działający na rzecz towarzystwa lub funduszu karę pieniężną w wysokości do 3.000.000 zł oraz na koszt towarzystwa udostępnia lub rozpowszechnia publicznie sprostowanie, o którym mowa w ust. 4, w sposób i formie adekwatnej do stopnia i zakresu naruszenia wymogów określonych w ust. 1 i 2”.

art. 197a ustawy o OFE:

„1. W roku, w którym mogą być składane oświadczenia, o których mowa w art. 39a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, od dnia 1 stycznia do dnia 31 lipca jest zakazana reklama zawierająca informacje o otwartych funduszach lub informacje sugerujące, że reklama odnosi się do otwartych funduszy.

2. Za reklamę nie uważa się zamieszczania na stronie internetowej otwartego funduszu informacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 i 1a.

3. W przypadku naruszenia zakazu określonego w ust. 1 organ nadzoru, w drodze decyzji administracyjnej, nakazuje towarzystwu lub podmiotowi działającemu na rzecz towarzystwa lub funduszu zaprzestanie tego naruszenia i nakłada na towarzystwo lub podmiot działający na rzecz towarzystwa lub funduszu karę pieniężną w wysokości od 1.000.000 zł do 3.000.000 zł.

4. Decyzji administracyjnej, o której mowa w ust. 3, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności”.

art. 36 ustawy nowelizującej:

„1. Do dnia 31 lipca 2014 r. jest zabroniona reklama zawierająca informacje o otwartych funduszach emerytalnych lub informacje sugerujące, że reklama odnosi się do otwartych funduszy emerytalnych.

2. Za reklamę nie uważa się zamieszczania na stronie internetowej otwartego funduszu emerytalnego informacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 i 1a ustawy zmienianej w art. 4, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

3. W przypadku naruszenia zakazu określonego w ust. 1 organ nadzoru, w drodze decyzji administracyjnej, nakazuje powszechnemu towarzystwu emerytalnemu lub podmiotowi działającemu na rzecz powszechnego towarzystwa emerytalnego lub otwartego funduszu emerytalnego zaprzestanie tego naruszenia i nakłada na powszechne towarzystwo emerytalne lub podmiot działający na rzecz tego towarzystwa lub tego funduszu karę pieniężną w wysokości od 1.000.000 zł do 3.000.000 zł.

4. Decyzji administracyjnej, o której mowa w ust. 3, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności”.

12.3. Trybunał postanowił w pierwszej kolejności ocenić przesłanki dopuszczalności wydania wyroku oraz zrekonstruować zakres zaskarżenia.

Po pierwsze, Trybunał umorzył postępowanie w odniesieniu do badania zgodności art. 36 ustawy nowelizującej z uwagi na utratę mocy obowiązującej tego przepisu (zob. cz. III, pkt 1.2.3 uzasadnienia).

Po drugie, Prezydent zakwestionował zgodność art. 197 ustawy o OFE z art. 2 Konstytucji wyłącznie w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do PTE i OFE. Nie postawił natomiast zarzutu naruszenia zasady przyzwoitej legislacji w odniesieniu do części, w jakiej przepis ten reguluje sytuację prawną pozostałych podmiotów prywatnych działających na rynku ubezpieczeń emerytalnych, to jest dobrowolnych i pracowniczych funduszy emerytalnych oraz towarzystw emerytalnych i podmiotów działających na ich rzecz. A zatem niniejsze rozstrzygnięcie w sprawie zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji odnosi się do sytuacji wyłącznie PTE i OFE, będących jednymi z adresatów art. 197 ustawy o OFE.

Po trzecie, zarzuty Prezydenta koncentrują się na jednym aspekcie, tj. niedostatecznej określoności terminu „reklama”, którym ustawodawca posługuje się w art. 197 oraz art. 197a ustawy o OFE oraz braku możliwości odróżnienia reklamy od informacji zamieszczanych na stronie internetowej funduszu. Mając na uwadze tak ujęty zakres zaskarżenia i sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności, merytorycznej kontroli mogły podlegać wyłącznie art. 197 ust. 1-3 ustawy o OFE w zakresie, w jakim odnoszą się do powszechnych towarzystw emerytalnych i otwartych funduszy emerytalnych, a ponadto art. 197a ust. 1 i 2 ustawy o OFE. Wyłącznie te przepisy zawierają niedookreślone – zdaniem Prezydenta – terminy „reklama” i „informacje”. Trybunał w związku z tym stwierdził, odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet*, że istota zarzutów Prezydenta dotyczy wyłącznie tych przepisów.

Po czwarte, uwzględnivszy sformułowanie zarzutu nieproporcjonalnego ograniczenia reklamy dotyczącej otwartych funduszy emerytalnych, merytorycznej kontroli podlegać mógł art. 197a ust. 1 ustawy o OFE. Tylko

bowiem ta jednostka redakcyjna całego art. 197a określa zachowanie zakazane, które zdaniem wnioskodawcy nieproporcjonalnie ingeruje w wolności i prawa konstytucyjne. Wnioskodawca nie podważył natomiast nieproporcjonalności sankcji ani konstytucyjności procedury jej nakładania przez organ nadzorczy, w tym nadania decyzji administracyjnej rygoru natychmiastowej wykonalności. Wniosek Prezydenta nie zawiera w tym względzie żadnego uzasadnienia. Wyraźnie koncentruje się natomiast na samym zakazie zachowania, jakim jest reklamowanie funduszy emerytalnych. Uwzględniając zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał stwierdził wobec powyższego, że przedmiotem zaskarżenia – w odniesieniu do zarzutu czasowego całkowitego zakazu reklamy – jest tylko art. 197a ust. 1 ustawy o OFE. W rezultacie pozostałe ustępy tego przepisu, z punktu widzenia zakresu zaskarżenia i istoty zarzutów podniesionych we wniosku, nie mogą zostać merytorycznie rozpoznane.

12.4. W pierwszej kolejności Trybunał postanowił odnieść się do zarzutu naruszenia zasady określoności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji przez art. 197 ust. 1-3 oraz art. 197a ust. 1 i 2 ustawy o OFE.

Art. 197 ustawy o OFE reguluje zasady informowania o OFE, w tym warunki, jakie powinna spełniać reklama tych funduszy, a ponadto sankcje i procedurę egzekwowania naruszenia przewidzianych w tym przepisie ograniczeń. Ustawodawca w ust. 1 wskazał, jakie kryteria muszą spełniać informacje o otwartych funduszach emerytalnych, dobrowolnych funduszach emerytalnych oraz powszechnych towarzystwach emerytalnych i funduszach pracowniczych, tj. dotyczące wszystkich podmiotów działających w obszarze ubezpieczeń emerytalnych. Zgodnie z nim informacje te mają w sposób zrozumiały, obiektywny i rzetelny przedstawiać sytuację finansową funduszu lub towarzystwa, a ponadto ryzyko związane z przystąpieniem do funduszu oraz pozostawaniem członkiem funduszu. Art. 197 ust. 2 zakazuje reklamy zawierającej informacje niespełniające wymagań, które przewiduje ust. 1, a ponadto reklamy wprowadzającej albo mogącej wprowadzić w błąd, który mógłby mieć wpływ na skłonienie kogokolwiek, aby przystąpił do OFE lub w nim pozostawał. Kolejne ustępy tego przepisu regulują sankcje i procedurę jej egzekwowania, jeśli udostępniane lub rozpowszechniane publicznie informacje o funduszu lub towarzystwie albo reklama nie spełniają wymagań, o których mowa w art. 197 ust. 1 i 2 ustawy o OFE. Organ nadzoru – w drodze decyzji administracyjnej – zakazuje towarzystwu lub podmiotowi działającemu na rzecz towarzystwa lub funduszu ich udostępniania lub rozpowszechniania publicznego (ust. 3) i nakazuje ogłoszenie lub udostępnienie sprostowania o treści i formie wskazanej przez organ nadzoru, we wskazanym przez organ nadzoru terminie (ust. 4). Decyzja ta ma rygor natychmiastowej wykonalności (ust. 5). W razie niewykonania zobowiązania określonego w decyzji administracyjnej organ nadzoru ma obowiązek nałożyć karę pieniężną w wysokości do 3 000 000 zł, a ponadto – na koszt danego towarzystwa emerytalnego – udostępnić lub publicznie rozpowszechnić sprostowanie, o którym mowa w ust. 4, w sposób oraz w formie adekwatnej do stopnia oraz zakresu naruszenia wymagań określonych w ust. 1 i 2 (ust. 6).

Art. 197a ustawy o OFE przewiduje zakaz reklamy zawierającej informacje o otwartych funduszach lub informacje sugerujące, że reklama odnosi się do tych funduszy (ust. 1), precyzuje także zakres przedmiotowy zakazu określonego w ust. 1, wskazując w ust. 2, że informacje, o których mowa w art. 191 ust. 1 i 1a ustawy o OFE (m.in. o wynikach działalności lokacyjnej funduszu, zasadach polityki inwestycyjnej i celu inwestycyjnym funduszu ze wskaźnikami, do których są porównywane osiągnięcia przez fundusz stopy zwrotu, stopy zwrotu osiągnięte w przeszłości, wysokość opłat za zarządzanie składką i kosztów transakcyjnych czy opis ryzyka informacyjnego), nie są uważane za reklamę, a ponadto określa sankcję za naruszenie zakazu reklamy i procedurę jej egzekwowania (ust. 3 i 4). Zgodnie z art. 197a ust. 3 ustawy o OFE w wypadku naruszenia zakazu przewidzianego w ust. 1 organ nadzoru, w drodze decyzji administracyjnej, nakazuje towarzystwu lub podmiotowi działającemu na rzecz towarzystwa lub funduszu zaprzestanie tego naruszenia i nakłada na towarzystwo lub podmiot działający na rzecz towarzystwa lub funduszu karę pieniężną w wysokości od 1 000 000 zł do 3 000 000 zł. Decyzji tej – w świetle ust. 4 – jest nadawany rygor natychmiastowej wykonalności. Zakaz reklamy, o którym mowa w art. 197a ustawy o OFE, obowiązuje wyłącznie w ściśle oznaczonym okresie od 1 stycznia do 31 lipca każdego roku, w którym mogą być składane oświadczenia, o których mowa w art. 39a ustawy systemowej. Przepis ten będzie miał po raz pierwszy zastosowanie w 2016 r., a następnie – co kolejne cztery lata.

Ustawodawca nie wskazał bezpośrednio adresata zakazu określonego w art. 197a ust. 1 ustawy o OFE, używając orzeczenia w stronie biernej „jest zakazana reklama”. *Prima facie* każdy podmiot prawa, w świetle brzmienia tego przepisu, nie może podejmować – w zakresie w nim wskazanym – zakazanego zachowania. Ustalenie adresatów normy wynikającej z art. 197a ust. 1 nie może jednak – zdaniem Trybunału – abstrahować od treści normatywnej ust. 3 wskazującego, na kogo może być nałożona sankcja za naruszenie zakazu reklamy. Wykładnia systemowa art. 197a ustawy o OFE prowadzi więc do wniosku, że zakaz ten nałożony został wyłącznie na dwie grupy podmiotów: powszechne towarzystwa emerytalne (czyli podmioty zarządzające OFE, które są zainteresowane reklamowaniem funduszy) i pozostałe podmioty działające na rzecz PTE lub OFE. Użyte w tym przepisie wyrażenie „działać na rzecz” znaczy podejmować czynności „na czyjaś korzyść”, „dla kogoś”,

„dla czyjegoś dobra”. Nie chodzi tu zatem o każdy podmiot prawa, lecz jedynie o podmioty – bez względu na ich status prawny – które podejmują działania reklamowe w interesie towarzystw lub funduszy. Najczęściej będą to podmioty związane z PTE stosunkiem o charakterze zobowiązaniowym.

12.5. Wzorcem kontroli Prezydent uczynił art. 2 Konstytucji. W *petitum* wniosku oraz uzasadnieniu sprecyzował, że kwestionuje naruszenie wywodzonej z tego przepisu Konstytucji zasady poprawnej legislacji, a dokładniej – jak zrekonstruował Trybunał – zasadę określoności prawa.

Zasada określoności prawa wynikająca z art. 2 Konstytucji stanowi jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi także jeden z elementów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. wyroki TK z: 29 maja 2012 r., SK 17/09, cz. III, pkt 5.5.2; 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79 cz. III, pkt 4.2 i powołane tam orzecznictwo).

Zasada określoności prawa nakazuje unikać stanowienia przepisów nieprecyzyjnych, niejednoznacznych oraz powodujących istotne wątpliwości prawne, a także posługujących się niezdefiniowanymi pojęciami albo mających niezrozumiałą treść (zob. szerzej wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138, cz. III, pkt 6.1-6.3 i powołane tam orzecznictwo). Każdy przepis prawa, w szczególności regulujący sytuację prawną jednostki oraz ograniczający konstytucyjne wolności i prawa, ma być precyzyjny i jasny. Jak objaśnił Trybunał, precyzyjność przepisu to możliwość dekodowania z niego jednoznacznych norm prawnych za pomocą uznanych na gruncie określonej kultury prawnej reguł interpretacji. Przejawia się to w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalająca na ich wyegzekwowanie. Jasność gwarantować ma z kolei zrozumienie przepisu przez adresatów. Chodzi tu o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Warunek jasności oznacza więc nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych na adresatów obowiązków i przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce prowadzi do niepewności sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo.

Trybunał zauważył, że stopień jasności przepisu powinien być zawsze relacjonowany do rodzaju regulowanej materii, kategorii adresatów, do których przepisy są skierowane, a nade wszystko do stopnia ingerencji badanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa (zob. wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, cz. III, pkt 6.3.1).

Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, naruszenie zasady określoności przepisu i stwierdzenie z tego powodu niezgodności danego przepisu z art. 2 Konstytucji jest *ultima ratio* i powinno być stosowane dopiero, kiedy rozbieżności w interpretacji przepisu nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków wykładni prawa, a zatem gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu okażą się niewystarczające (zob. np. wyrok TK z 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64, cz. VI, pkt 3.3).

12.6. Trybunał nie podzielił zarzutu wnioskodawcy, jakoby art. 197 ust. 1-3 i art. 197a ust. 1 i 2 ustawy o OFE naruszały zasadę określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

12.6.1. Art. 197 ust. 1 ustawy o OFE reguluje wymagania, jakie musi spełniać każda informacja dotycząca wskazanych w tym przepisie spraw, która jest udostępniana lub rozpowszechniana publicznie. Zdaniem Trybunału termin „informacja” nie budzi na gruncie języka powszechnego ponadprzeciętnych trudności interpretacyjnych. W świetle słownikowej definicji tego terminu jest to „wiadomość o czymś lub zakomunikowanie czegoś”. Należałoby w związku z tym przyjmować, że przewidziane w ust. 1 wymagania odnoszą się do każdej udostępnianej lub rozpowszechnianej publicznie, a więc szerszemu, nieoznaczonemu kręgowi odbiorców wiadomości, której treść dotyczy enumeratywnie wskazanych w tym przepisie podmiotów. Chodzi tutaj o wiadomości dotyczące otwartego, dobrowolnego i pracowniczego funduszu emerytalnego, a także zarządzających nimi towarzystw emerytalnych. Ustawodawca wymaga dodatkowo, by informacje o tych podmiotach – niezależnie od formy ich prezentacji (słownej, graficznej, multimedialnej itp.) oraz celu ich udostępniania lub rozpowszechniania (pokazanie faktów o działalności danego podmiotu, zachęcenie do członkostwa, zniechęcenie do konkurencyjnej oferty itp.) – przedstawiały sytuację finansową danego towarzystwa lub funduszu oraz ryzyko związane z przystąpieniem do funduszu lub pozostawaniem członkiem funduszu w sposób zrozumiały, obiektywny i rzetelny.

W porównaniu z art. 197 ust. 1 ustawy o OFE, ustęp 2 odnosi się do szczególnej postaci publicznego przekazywania wiadomości, jaką jest reklama. Chociaż ustawodawca nie sprecyzował, co należy rozumieć pod tym terminem, a w szczególności – na co zwrócił uwagę Prezydent – nie przewidział definicji legalnej reklamy, mającej zastosowanie na potrzeby tej ustawy lub wyraźnego odesłania do innej ustawy, brak uregulowania tej kwestii nie czyni zaskarżonego przepisu niejasnym bądź nieprecyzyjnym w stopniu uzasadniającym orzeczenie o jego niekonstytucyjności.

Reklama jest jedną z form wypowiedzi o charakterze komercyjnym, ukierunkowaną na przekazanie subiektywnych opinii i promowanie interesu gospodarczego w celu zachęcenia innych osób do nabywania określonych dóbr lub usług. Jak często przyjmuje się w naukach społecznych i prawnych, reklama ma głównie stymulować podaż określonego dobra, kształtować zachowania konsumentów pożądane z punktu widzenia przedsiębiorców czy wręcz kreować określone potrzeby. W literaturze przedmiotu wskazuje się kilka funkcji reklam. Po pierwsze i najważniejsze, reklama pełni funkcję perswazyjną, nakłaniając do dokonania zakupu określonego towaru. Po drugie, funkcję informacyjną, stanowiąc dla konsumenta niekiedy podstawowe źródło informacji o ofercie rynkowej (przynajmniej tych przedsiębiorców, którzy mają możliwość reklamowania swoich towarów). Po trzecie, ma ułatwiać wybór, a więc pozycjonować reklamowany produkt w sposób umożliwiający odbiorcom reklamy wybranie tego, a nie innego towaru. Po czwarte wreszcie, reklama służy zwiększaniu zysku przedsiębiorców i wzrostowi koniunktury (zob. m.in. D. Harasimiuk, *Zakazy reklamy towarów w prawie europejskim i polskim*, Warszawa 2011, s. 28-29 i powołana tam literatura).

Art. 197 ust. 2 ustawy o OFE – co już wyraźnie wynika z jego brzmienia – ma zastosowanie do reklamy dotyczącej OFE. Nie ma on natomiast zastosowania do pozostałych podmiotów występujących na rynku ubezpieczeń społecznych, tj. towarzystw emerytalnych, dobrowolnych i pracowniczych funduszy emerytalnych. Ustawodawca zakazał tu dwojakiego rodzaju reklam. Po pierwsze, zawierających informacje niespełniające wymagań określonych w art. 197 ust. 1 ustawy o OFE. Chodzi więc o takie reklamy, które nie przedstawiają sytuacji finansowej towarzystwa lub funduszu oraz ryzyka związanego z przystąpieniem do funduszu i pozostawaniem członkiem funduszu w sposób zrozumiały, obiektywny i rzetelny. Po drugie, zakazane są reklamy otwartych funduszy wprowadzające bądź mogące wprowadzać w błąd, który mógłby wpłynąć na decyzję ubezpieczonego odnośnie do przystąpienia do funduszu lub pozostawania jego członkiem.

Zdaniem Trybunału także ust. 3 nie może być uznany za przepis niejasny. Reguluje on konsekwencje niespełnienia wymagań określonych w ust. 1 oraz naruszenia zakazu, o którym mowa w ust. 2, postępując się terminami występującymi w poprzednich ustępach. Znaczenie terminów „informacje” i „reklama” występujące w art. 197 ust. 3 ustawy o OFE nie może w konsekwencji odrywać się od przyjętego odpowiednio w poprzedzających go ust. 1 i 2.

Trybunał w związku z tym stwierdził, że wykładnia art. 197 ustawy o OFE umożliwia precyzyjne wskazanie adresatów tego przepisu, nakazanych i zakazanych zachowań, a nadto sankcji za naruszenie przewidzianych tam wymagań. Przepis ten jest sformułowany w sposób dostatecznie jasny i precyzyjny.

12.6.2. Drugi z poddanych kontroli przepisów, czyli art. 197a ust. 1 i 2 ustawy o OFE, również nie budzi ponadprzeciętnych trudności interpretacyjnych. Przepis ten ustanawia czasowy, całkowity zakaz reklamy obowiązujący od 1 stycznia do 31 lipca każdego roku, w którym ubezpieczeni mogą podejmować decyzję dotyczącą przekazywania składki emerytalnej do OFE lub na subkonto w ZUS-ie.

Ustawodawca w ust. 1 określił zakazane zachowanie, jakim jest reklama zawierająca informacje o otwartych funduszach emerytalnych, a nawet sugerujące, że reklama odnosi się do tych funduszy. Aktualność zachowują tu uwagi poczynione na tle art. 197 ustawy o OFE, w kontekście znaczenia terminu reklama. Ze sposobu zredagowania tego przepisu wynika, że nie jest istotna forma udostępnianych bądź rozpowszechnianych publicznie wiadomości, ale to, czego udostępnianie lub rozpowszechnianie treści dotyczą. Jeżeli bezpośrednio lub pośrednio odnoszą się one do OFE, to są zakazane.

Ustawodawca sprecyzował w ust. 2, że nie uważa się za reklamę informacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 i 1a ustawy o OFE, zamieszczanych na stronie internetowej funduszu. Chodzi tu o informacje obejmujące wyniki działalności lokacyjnej funduszu, zasady polityki inwestycyjnej i cel inwestycyjny funduszu ze wskaźnikami, do których są porównywane osiągnięte przez fundusz stopy zwrotu, stopy zwrotu osiągnięte w przeszłości, wysokość opłat za zarządzanie składką oraz kosztów transakcyjnych czy opis ryzyka informacyjnego. Należy w związku z tym przyjmować, że w okresie wskazanym w art. 197a ust. 1 dopuszczalne jest publikowanie treści, o których stanowi art. 197a ust. 2. Adresatem zakazu wyrażonego w ust. 1 są podmioty określone w ust. 3, czyli PTE oraz podmioty działające na rzecz PTE lub OFE (zob. cz. III, pkt 4.2 uzasadnienia). Oznacza to, że wyłącznie te podmioty są zobowiązane do przestrzegania zakazu zdefiniowanego w ust. 1.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że art. 197a ust. 1 i 2 ustawy o OFE jest dostatecznie jasny i precyzyjny.

12.6.3. Trybunał zwrócił uwagę na jeszcze jedną okoliczność przesądzającą o zgodności art. 197 ust. 1-3 i art. 197a ust. 1 i 2 ustawy o OFE z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. Ocena tych przepisów musi bowiem, jak wcześniej wskazano, uwzględniać nie tylko rodzaj normowanych stosunków społecznych oraz wpływ regulacji na korzystanie z wolności i praw konstytucyjnych, lecz także adresatów, do których są one skierowane. Jak trafnie wskazał Sejm, zaskarżone przepisy są skierowane nie do konsumentów, ale do profesjonalistów, którzy uczestniczą w różnego rodzaju kampaniach marketingowych i są w stanie określić

desygnaty ustawowych terminów, takich jak: informacje przedstawione w sposób zrozumiały, obiektywny i rzetelny, reklama wprowadzająca lub mogąca wprowadzić w błąd itp.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że art. 197 ust. 1-3 ustawy o OFE w zakresie, w jakim odnosi się do powszechnych towarzystw emerytalnych i otwartych funduszy emerytalnych oraz art. 197a ust. 1 i 2 ustawy o OFE są zgodne z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

12.7. Odnosząc się do czasowego całkowitego zakazu reklamy sformułowanego w art. 197a ustawy o OFE, Prezydent wskazał jako wzorce kontroli art. 197a ust. 1 ustawy o OFE, art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał uznał za konieczne w pierwszym rzędzie odczytanie treści normatywnej tych przepisów i rozstrzygnięcie, czy mogą być adekwatnymi wzorcami kontroli w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 Konstytucji „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Jak podkreślał TK, w przepisie tym zostały wyrażone trzy odrębne, aczkolwiek powiązane i uzależnione od siebie wolności jednostki: wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji (zob. wyrok TK z 12 lutego 2015 r., sygn. SK 70/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 14, cz. III, pkt 3.1.1). Wolność gwarantowana przez ten przepis wywodzi się z istoty natury człowieka i stanowi fundamentalną wartość, którą winno uwzględniać prawo pozytywne (zob. wyrok TK z 20 lutego 2007 r., sygn. P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 11, cz. III, pkt 2.1).

Z punktu widzenia zarzutu sformułowanego przez Prezydenta w niniejszej sprawie istotne znaczenie mają „wolność pozyskiwania informacji” oraz „wolność rozpowszechniania informacji”. Pierwsza z nich musi być rozumiana jako możliwość poszukiwania, zdobywania, a ponadto otrzymywania od innych podmiotów wiadomości dotyczących faktów, jak również ocen, opinii i poglądów, włączywszy informacje o charakterze komercyjnym (reklamowym), ale także wolność od przekazywania jednostce – wbrew jej wiedzy lub woli – takich treści. Z kolei wolność rozpowszechniania informacji to możliwość przekazywania informacji mających charakter obiektywnych faktów, ale również ocen, opinii czy poglądów, na dowolny temat, w dowolnej formie i w dowolnie wybrany sposób. Odbiorcami rozpowszechnianych treści mogą być podmioty indywidualnie wybrane przez rozpowszechniającego i niezindywidualizowani adresaci, do których informacje są kierowane za pośrednictwem środków masowego przekazu lub w inny sposób (zob. wyrok TK z 18 lutego 2014 r., sygn. K 29/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 11, cz. III, pkt 2).

Reklama – w sensie konstytucyjnym – jest formą publicznej wypowiedzi (informacji), z reguły subiektywnej oraz ocennej, służącej zachęceniu i nakłonieniu innych podmiotów do nabycia określonego dobra czy oczekiwanego przez reklamujący się podmiot zachowania. Wypowiedź ta ma charakter przede wszystkim komercyjny, czyli jest ukierunkowana na zwiększenie podaży i popytu reklamowanych dóbr. Jako taka podlega ochronie w ramach konstytucyjnej wolności zagwarantowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji (zob. np. wyrok TK z 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4, cz. III, pkt 12.1). Z jednej strony reklama urzeczywistnia konstytucyjną wolność rozpowszechniania informacji podmiotu reklamującego (tj. oferującego reklamowane dobra), z drugiej natomiast – wolność pozyskiwania informacji odbiorcy. Podmiotami omawianej wolności są ludzie, jak i tworzone przez nich podmioty zbiorowe: osoby prawne i inne jednostki organizacyjne.

Uwzględniając zarzuty sformułowane w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że gwarancje wynikające z art. 54 ust. 1 Konstytucji obejmują w szczególności: możliwość otrzymywania przez ubezpieczonych i rozpowszechnianie przez podmioty prywatne informacji obejmujących m.in. zasady działalności systemu ubezpieczeń społecznych i jego poszczególnych elementów, podmioty oferujące usługi ubezpieczeniowe, ich strukturę oraz formę prawną, portfel inwestycyjny, wysokość stopy zwrotu z inwestycji itp. Konstytucyjną ochroną objęte jest – co należy raz jeszcze podkreślić – przekazywanie informacji mających charakter faktów i obiektywnych wiadomości, jak również subiektywnych opinii oraz ocen, służących skłonieniu do dokonania przez konsumentów wyboru zgodnego z oczekiwaniami reklamodawcy.

Wolność wypowiedzi – szczególnie wypowiedzi o charakterze reklamowym służących zachęceniu odbiorcy do określonego zachowania – nie jest absolutna. Podlega ograniczeniom na zasadach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia takie muszą być zatem ustanowione w ustawie oraz być konieczne w demokratycznym państwie z uwagi na ochronę wymienionych w tym przepisie wartości, takich jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, środowisko, moralność i zdrowie publiczne, a także wolności i prawa innych osób, a ponadto nie mogą naruszać istoty danej wolności lub prawa. Z utrwalonego orzecznictwa TK wynika, że przesłanka „konieczności”, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, mieści w sobie trzy szczegółowe wymagania, jakie musi spełniać badane ograniczenie: przydatności, niezbędności i zbilansowania (proporcjonalności *sensu stricto*).

Zbliżone rozumienie znaczenia reklamy (ang. *commercial speech*), jako wchodzącej w zakres wolności otrzymywania i przekazywania informacji zagwarantowanej w art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka

i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja), jest przyjmowane także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (zob. m.in. orzeczenia ETPC z 20 listopada 1989 r. w sprawie Markt Intern Verlag GmbH i Klaus Beermann przeciwko Niemcom, nr skargi 10572/83; 24 lutego 1994 r. w sprawie Casado Coca przeciwko Hiszpanii, nr skargi 15450/89; 23 czerwca 1994 r. w sprawie Jacobowski przeciwko Niemcom, nr skargi 15088/89; 17 października 2002 r. w sprawie Stambuk przeciwko Niemcom, nr skargi 37928/97; 16 lipca 2013 r. w sprawie Remuszko przeciwko Polsce, nr skargi 1562/10). Jak generalnie przyjmuje ETPC, w wypadku wypowiedzi typowo komercyjnych, nawet gdy zawierają dodatkowo fakty i treści obiektywne (naukowe), państwom sygnatariuszom przysługuje szeroki margines oceny, a co za tym idzie możliwość reglamentowania wolności wynikającej z art. 10 ust. 1 konwencji. Ograniczenia dotyczące reklam powinny być oceniane z uwzględnieniem różnych czynników, takich jak np. potrzeba przeciwdziałania nieuczciwej konkurencji, rzetelności informacyjnej i ochrony konsumenta, nie wykluczając wprowadzenia ograniczeń dla pewnych zawodów.

12.8. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przewidziany w art. 197a ust. 1 ustawy o OFE całkowity zakaz reklamy – zawierającej informacje o OFE lub informacje sugerujące, że reklama odnosi się do tych funduszy – działający od 1 stycznia do 31 lipca każdego roku, w którym ubezpieczeni mogą wybierać między przekazywaniem części składki emerytalnej do OFE lub zaksięgowaniem jej na subkoncie w ZUS-ie, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał uznał za konieczne przypomnienie, że ustanawianie przepisów określających zasady informowania ubezpieczonych o działalności instytucji finansowych, w szczególności zachęcających do przystąpienia do takich instytucji lub dalszego w nich uczestnictwa, stanowi realizację konstytucyjnego zadania, o którym mowa w art. 76 Konstytucji. Przepis ten nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony konsumentów m.in. przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, które mogą przejawiać się także przez nieuczciwą reklamę. Jak podkreślano we wcześniejszym orzecznictwie, art. 76 Konstytucji upoważnia ustawodawcę w szczególności do wprowadzenia regulacji prewencyjnej, tzn. zapobiegającej występowaniu zjawisk stanowiących nieuczciwe praktyki rynkowe (zob. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217, cz. III, pkt 4). Do takich rozwiązań prewencyjnych – w odniesieniu do działalności otwartych funduszy emerytalnych – zaliczają się zarówno ogólne ograniczenia co do treści i formy przekazywanych informacji (art. 197 ustawy o OFE), jak i całkowity, czasowy zakaz reklamy dotyczącej otwartych funduszy emerytalnych wynikający z art. 197a ust. 1 ustawy o OFE. Trybunał podkreślił, że ustawodawca – mając na uwadze charakter stosunku prawnego członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym, a także ryzyko inwestycyjne związane z pomnażaniem środków przeznaczonych na świadczenie emerytalne przez fundusze na rynku kapitałowym, ma obowiązek stworzenia konsumentom warunków, w których ich decyzje będą podejmowane świadomie, z zapewnieniem rzetelnej informacji co do możliwych szans i ryzyka, a także w sposób jak najbardziej swobodny.

12.8.1. Zakaz wyrażony w art. 197a ust. 1 ustawy o OFE ma, po pierwsze, charakter czasowy i obowiązuje, począwszy od 2016 r., co cztery lata od 1 stycznia do 31 lipca każdego roku, w którym mogą być składane oświadczenia, o których mowa w art. 39a ust. 1 ustawy systemowej. Po drugie, ustawodawca zakazał reklamy dotyczącej OFE lub sugerującej, że dotyczy OFE. Nie zabronił natomiast reklamowania innych produktów oferowanych przez PTE, w tym dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych. Nie zakazał również zamieszczania na stronie internetowej OFE informacji na temat tych funduszy, mających znaczenie z punktu widzenia wyboru dokonywanego przez ubezpieczonych. W świetle art. 197a ust. 2 ustawy o OFE zakaz wyrażony w ust. 1 nie odnosi się do publikowania informacji dotyczących wyników działalności lokacyjnej funduszu, zasad polityki inwestycyjnej i celu inwestycyjnego, wraz ze wskaźnikami, do których są porównywane osiągnięte przez fundusz stopy zwrotu, osiągniętych w przeszłości stóp zwrotu, wysokości opłat za zarządzanie składką i kosztów transakcyjnych czy opisu ryzyka informacyjnego. Ponadto ustawodawca nie zakazał przekazywania informacji o funduszu w formie korespondencji skierowanej do konkretnych ubezpieczonych. Podmioty zarządzające OFE mogą – nawet w okresie wskazanym w art. 197a ust. 1 ustawy o OFE – przekazywać klientom informacje o funduszu. W konsekwencji nie sposób przyjąć, że zawarte w kwestionowanym przepisie unormowanie – chociaż daleko idące – narusza istotę wolności wypowiedzi.

12.8.2. Uznanie zakwestionowanej regulacji za zgodną z Konstytucją jest uzależnione od spełnienia wymagań wynikających z zasady proporcjonalności, w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał w wyroku o sygn. K 14/11 objaśnił, że zasada proporcjonalności jest – w historycznym ujęciu – konsekwencją rozwinięcia ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji, który najpierw wiązano zwłaszcza z nakazem stosowania środków koniecznych i przydatnych do osiągnięcia zakładanych celów. Z czasem wypracowano także trzeci wymóg, określany mianem zbilansowania (proporcjonalności *sensu stricto*), polegający na obowiązku ważenia dobra poświęcanego i dobra, któremu służy ingerencja. Tak rozumiany trójstopniowy test proporcjonalności stał się

podstawą oceny dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w wolności i prawa konstytucyjne. Posługiwanie się nim sprowadza się zatem do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, 3) czy rezultaty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7, cz. V, pkt 3.1.3).

12.8.3. W świetle utrwalonego orzecznictwa regulacja spełnia wymóg przydatności, jeśli według dostępnego stanu wiedzy jest w stanie doprowadzić do osiągnięcia zamierzonych przez prawodawcę celów. Warunku przydatności wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie spełniają natomiast te przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów albo nie wykazują żadnego związku z tymi celami (zob. np. wyrok TK z 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150).

Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy (druk nr 1946, VII kadencja Sejmu), celem art. 197a ustawy o OFE było ograniczenie perswazyjnego wpływu reklamy na decyzję ubezpieczonych w sprawie przekazania części składki emerytalnej i powierzenia jej otwartym funduszom emerytalnym bądź zaksięgowania na subkoncie ZUS-ie. Ustawodawca dostrzegł ryzyko wystąpienia zjawiska masowej kampanii reklamowej (zwłaszcza w okresach od 1 stycznia do 31 lipca, przypadających na lata, w których ubezpieczeni będą dokonywać wyboru), mającej duży zasięg i skoncentrowanej w relatywnie krótkim okresie, prowadzonej z wykorzystaniem różnorodnych form przekazu, w tym mediów elektronicznych. Kampania taka – jak podkreślono w rządowym projekcie ustawy – „nie pozwoliłaby na podjęcie przez ubezpieczonych decyzji w oparciu o wyłącznie obiektywne i racjonalne przesłanki. Nie można również wykluczyć, iż jednym z głównych celów takiej kampanii byłoby przekonywanie odbiorców do dalszej aktywnej partycypacji w części kapitałowej systemu emerytalnego nie poprzez rzetelną informację, ale przy wykorzystaniu mechanizmu tzw. reklamy negatywnej, deprecjonującej rolę części repartycyjnej systemu emerytalnego oraz podważającej zaufanie do ZUS”.

Reklama nie jest uznawana za neutralną informację. Nie budzi wszakże wątpliwości oddziaływanie reklamy na decyzje konsumentów. Ma ona za zadanie przekonać odbiorców do określonego zachowania. Nawet jeżeli nie zawiera treści wprost zachęcających do wyboru i nabycia określonego dobra, a tylko prezentujących jego zalety lub przewagę nad konkurencją (reklama bezpośrednia), to – już przez samą kompozycję bodźców wizualnych i dźwiękowych – może sugerować potencjalnemu nabywcy pożądany przez reklamodawcę wybór. Zaobserwowane w nauce psychologii oddziaływanie reklamy na decyzje konsumentów potwierdzają badania opinii społecznej. Jak wynika z Komunikatu z badań przeprowadzonych w 2011 r. przez CBOS, 1/3 badanych przyznała, że wybierając określony produkt, kierowała się znajomością tego produktu z reklamy. Jedna piąta badanych twierdziła, że żałuje wyborów dokonanych pod wpływem reklamy, gdyż reklamowane dobro nie spełniło ich oczekiwań, natomiast co siódmy respondent zadeklarował dokonanie odruchowego zakupu, pod wpływem reklamy, chociaż wcześniej nie kupował tego rodzaju produktów (zob. Komunikat Centrum Badań Opinii Społecznej z badań *Nudzą, drażnią, dezinformują – Polacy o reklamach*, Warszawa 2011, s. 11).

Należy mieć ponadto na uwadze jeszcze jeden argument mogący uzasadniać całkowity zakaz reklamy otwartych funduszy emerytalnych. W związku z tym, że OFE i zarządzające nimi PTE wykonują zadania publiczne polegające na zarządzaniu środkami publicznymi, to za konstytucyjnie uzasadnione można uznać limitowanie wydatkowania środków na działania marketingowe niezwiązane bezpośrednio ze zwiększeniem stopy zwrotu z inwestycji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził wobec tego, że wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązanie całkowitego i czasowego zakazu reklamy dotyczącej otwartych funduszy emerytalnych lub sugerującej, że odnosi się do otwartych funduszy emerytalnych, jest w stanie doprowadzić do zakładanego przez ustawodawcę celu, to jest umożliwienia ubezpieczonym swobodnego i wolnego od zewnętrznej presji wyboru sposobu uczestnictwa w systemie emerytalnym. Samo wyeliminowanie bezpośrednich lub pośrednich zachęt płynących ze środków masowego przekazu, zwłaszcza w dużym natężeniu, uprawdopodobnia uspokojenie debaty publicznej oraz sprawia, że wybór dotyczący uczestnictwa w filarze kapitałowym i ewentualnie członkostwa w konkretnym funduszu zostanie podjęty przez ubezpieczonych po możliwie obiektywnej ocenie sytuacji. Między projektowanym celem ingerencji w wolność wypowiedzi a środkiem ingerencji (tzn. zakazem reklamy) zachodzą więc logiczne i obiektywnie dostrzegalne związki. Zakwestionowana regulacja spełnia tym samym warunek przydatności, w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

12.8.4. Stwierdzenie przydatności regulacji do osiągnięcia zamierzonego celu – samo w sobie – nie wystarczy do uznania art. 197a ust. 1 Konstytucji za odpowiadający wymaganiu proporcjonalnej ingerencji w wolność wypowiedzi. Jak podkreślał wielokrotnie TK, z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika nakaz stosowania przez ustawodawcę ograniczeń wolności i praw, które są niezbędne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3: ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo praw

i wolności innych osób. Musi być też przeprowadzona w sposób nieosiągalny i w stopniu nieosiągalnym przy zastosowaniu innych środków prawnych.

Jak wyżej wskazano, reklama nie jest neutralną informacją opisującą określone dobro, lecz środkiem przekazu służącym do zwiększenia zainteresowania tym dobrem w kręgu jego odbiorców (ubezpieczonych). Ma przede wszystkim warstwę perswazyjną. Zakwestionowany przepis należy uznać za minimalizujący ryzyko stosowania przez instytucje finansowe nieuczciwych praktyk rynkowych wobec ubezpieczonych w tym szczególnym, newralgicznym okresie podejmowania przez nich decyzji w sprawie uczestniczenia lub nieuczestniczenia w kapitałowym filarze systemu emerytalnego i związanego z tym przekazywania w zarząd podmiotom prywatnym, jakimi są PTE, części składki emerytalnej. Zakwestionowany przepis ma charakter gwarancyjny i powinien być postrzegany jako wypełniający ciężący na ustawodawcy obowiązek ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, o którym mowa w art. 76 Konstytucji. Trybunał podzielił równocześnie stanowisko Sejmu, zgodnie z którym zakaz reklamy zawarty w art. 197a ust. 1 ustawy o OFE jest uzasadniony potrzebą ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego ubezpieczonych (art. 67 ust. 1) i ich wolności pozyskiwania rzetelnej informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji). Konstytucyjnym uzasadnieniem czasowego oraz całkowitego zakazu reklamy dotyczącej otwartych funduszy emerytalnych jest mianowicie urzeczywistnianie prawa ubezpieczonych do rzetelnej i pozbawionej warstwy sugestywnej informacji o systemie ubezpieczenia emerytalnego i skutkach podejmowanych decyzji w perspektywie przyszłego prawa do emerytury.

Uznanie kwestionowanego przepisu za służący realizacji wartości konstytucyjnych nie wystarcza, samo w sobie, do stwierdzenia jego zgodności z warunkiem niezbędności. Jak już wskazano, rozwiązanie konieczne ma być najmniej dolegliwe, spośród wszystkich możliwych i równie skutecznych dostępnych rozwiązań, dla podmiotów, których wolności lub prawa są ograniczane. Takiego wymagania, zdaniem Trybunału, zakwestionowany art. 197a ust. 1 ustawy o OFE nie spełnia.

Trybunał zauważył, że ustawodawca dysponuje innymi środkami prawnymi ochrony konsumentów, które są mniej dolegliwe niż wprowadzony w art. 197a ust. 1 ustawy o OFE zakaz reklamy. Jak trafnie zwrócił uwagę Prokurator Generalny, cechą stosunku ubezpieczony – otwarty fundusz emerytalny jest brak równowagi między tymi podmiotami. Pozycja funduszu i zarządzających nim towarzystw emerytalnych jest silniejsza niż ubezpieczonego nie tylko z uwagi na nieporównywalnie większe możliwości finansowe i organizacyjne PTE w stosunku do konsumentów, lecz także z uwagi na przedmiot tego stosunku, którym jest dokonywanie – w imieniu ubezpieczonego – inwestycji na rynku finansowym. Jest to niewątpliwie materia bardzo skomplikowana i wymagająca od konsumenta niekiedy nawet ponadprzeciętnej wiedzy o zasadach działania rynku kapitałowego. Z tego powodu podstawowym sposobem zapewnienia ubezpieczonemu świadomego wyboru jest nałożenie na podmioty zarządzające OFE obowiązku dostarczenia ubezpieczonemu możliwie pełnych i obiektywnych informacji o skutkach wyboru OFE i związanym z tym ryzyku, a jednocześnie zakaz przekazywania informacji nieprawdziwych lub niepełnych.

Jakkolwiek ustawodawca zdecydował się wprowadzić pewne wymagania odnoszące się do treści i formy przekazywanych ubezpieczonemu informacji, to Trybunał zwrócił uwagę, że ustawodawca nie wykazał przekonująco, z jakich powodów generalna reguła przewidziana w art. 197 ustawy o OFE i obowiązki informacyjne w momencie przystępowania do funduszu były niewystarczające do skutecznej ochrony wolności i praw ubezpieczonych w tzw. okresach transferowych, o których mowa w art. 39a ustawy systemowej. Przepisy te przewidują wszakże generalny nakaz informowania w sposób zrozumiały, obiektywny i rzetelny o sytuacji finansowej każdego funduszu lub towarzystwa, a także ryzyku związanym z przystąpieniem do funduszu i pozostawaniem członkiem funduszu (art. 197 ust. 1). Z kolei w art. 197 ust. 2 ustawy o OFE przewidziano bezwarunkowy zakaz reklamy dotyczącej otwartego funduszu emerytalnego zawierającej informacje, które nie spełniają wymagań określonych w ust. 1, lub wprowadzającej albo mogącej wprowadzić w błąd, który mógłby mieć wpływ na skłonienie kogokolwiek, aby przystąpił do otwartego funduszu lub w nim pozostawał. Dodatkowo do reklamy otwartych funduszy emerytalnych mają zastosowanie ogólne zakazy wynikające z przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, ze zm.). Zgodnie z jej art. 16 czynem nieuczciwej konkurencji, stanowiącym zarazem – w myśl art. 25 tej ustawy wykroczenie – jest m.in. reklama sprzeczna z przepisami prawa, dobrymi obyczajami lub uchybiająca godności człowieka; reklama wprowadzająca klienta w błąd i mogąca przez to wpłynąć na jego decyzję co do nabycia towaru lub usługi; reklama odwołująca się do uczuć klientów przez wywoływanie lęku, wykorzystywanie przesądów lub łatwości dzieci; wypowiedź, która, zachęcając do nabywania towarów lub usług, sprawia wrażenie neutralnej informacji; reklama, która stanowi istotną ingerencję w sferę prywatności, w szczególności przez uciążliwe dla klientów nagabywanie w miejscach publicznych, przesyłanie na koszt klienta niezamówionych towarów lub nadużywanie technicznych środków przekazu informacji. Tylko uprawdopodobnienie, że obowiązujące w systemie prawnym

ogólne zakazy są nieskuteczne, może uzasadniać wprowadzenie dalej idącego środka, jakim jest całkowity zakaz reklamy od 1 stycznia do 31 lipca roku, w którym mogą być składane oświadczenia, wspomniane w art. 39a ust. 1 ustawy systemowej.

O nadmierności zakazu reklamy wynikającego z art. 197a ust. 1 ustawy o OFE może świadczyć bardzo szeroki zakres zastosowania tego zakazu. Ustawodawca zakazał reklamy w każdej formie i za pomocą wszystkich nośników informacji, nie dokonując w tym względzie jakiegokolwiek niuansowania form lub intensywności rozpowszechniania wypowiedzi handlowych. Z punktu widzenia konstytucyjnego realizacja założonego celu mogła dokonać się przez ograniczenia tylko niektórych postaci reklamy bądź wymaganie zawarcia w przekazie określonych treści czy też limitowanie liczby emitowanych reklam.

Z tego powodu Trybunał uznał, że wprowadzone ograniczenie nie spełnia wymagania niezbędności, w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

12.8.5. Z wymogu zbilansowania (proporcjonalności *sensu stricto*) zawartego w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika nakaz rozstrzygnięcia kolizji dóbr zgodnie z założeniem, że zastosowane środki ograniczające mają pozostać w odpowiedniej proporcji do spodziewanych rezultatów. Normy prawne nie mogą w związku z tym nakładać ciężarów na podmioty wolności i praw, które byłyby niewspółmierne do korzyści, jakie przynosi badane ograniczenie.

Trybunał podzielił pogląd Prezydenta dotyczący dysproporcji między OFE a ZUS-em w zakresie możliwości reklamy i przekonywania konsumentów do wyboru określonego modelu systemu emerytalnego (pozostanie w ZUS-ie lub członkostwo w OFE), jednak zupełnie inaczej rozpoznał problem konstytucyjny. Zdaniem TK możliwość nieograniczonego reklamowania otwartych funduszy emerytalnych w środkach masowego przekazu uzasadniona możliwością wyasygnowania dużych środków finansowych na kampanie reklamowe prowadziłaby *de facto* do istotnej dysproporcji między OFE a ZUS-em. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jako podmiot publiczny, nie dysponuje budżetem przeznaczonym na komercyjną działalność marketingową proporcjonalnym do prywatnych instytucji finansowych, z którymi przychodzi mu konkurować o ubezpieczonego. Trybunał zauważa dodatkowo, że nie ma prawnych podstaw umożliwiających instytucji publicznej, jaką jest ZUS, przeznaczanie środków budżetowych na komercyjną działalność reklamodawczą. Mogłoby to zostać bowiem poczytane za naruszające zasadę gospodarności wydatkowania środków publicznych.

Trybunał dostrzegł wpływ zakazu reklamy na sytuację OFE i faktyczne możliwości informowania o ich usługach i przewadze konkurencyjnej. Reklama funduszy służy nie tylko przekonaniu ubezpieczonych do uczestniczenia w filarze kapitałowym w ogóle. Jest także adresowana do osób zdecydowanych na uczestniczenie w filarze kapitałowym do wyboru konkretnego funduszu. Otwarte fundusze emerytalne konkurują o ubezpieczonego nie tylko z ZUS-em, lecz także między sobą. Całkowity zakaz reklamy odnoszącej się do OFE obowiązujący w okresie od 1 stycznia do 31 lipca każdego roku, w którym ubezpieczeni mogą podejmować decyzję co do przekazywania części składki do OFE lub ZUS, czyli w okresach, w których przewidywane są największe transfery między funduszami, ogranicza możliwość konkurowania między samymi funduszami. Ustawodawca nie wyważył odpowiednio ciężaru ograniczenia z korzyściami płynącymi dla ubezpieczonych, ponieważ – w ostatecznym rozrachunku – również ubezpieczeni tracą możliwość uzyskania rzetelnej informacji o ofercie funduszy.

Nie bez znaczenia dla oceny konstytucyjności zastosowanego rozwiązania w postaci pełnego czasowego zakazu reklamy było także to, że obowiązuje on nie tylko w tzw. oknie transferowym (od 1 kwietnia do 31 lipca), czyli w okresie, w którym ubezpieczeni mogą – na podstawie art. 39a ustawy systemowej – składać oświadczenia o przekazywaniu do otwartego funduszu emerytalnego części składki emerytalnej lub zaewidencjonowaniu jej na subkoncie w ZUS-ie. Zgodnie z art. 197a ust. 1 ustawy o OFE zakaz ten działa również przez trzy miesiące poprzedzające okres transferowy. Zdaniem Trybunału tak daleko idące czasowo ograniczenie nie ma żadnego konstytucyjnego uzasadnienia. Dodatkowo – w tym zakresie – trudno uznać zakaz reklamy w okresie poprzedzającym okres transferowy za służący osiągnięciu celu, jakim jest ochrona ubezpieczonych oraz ich prawa do rzetelnej informacji o systemie ubezpieczeń społecznych, działających na rynku podmiotach czy ich ofercie. Ograniczenie to należałoby ponadto uznać za nadmierne dla podmiotów prywatnych działających w ramach drugiego filaru i współpracujących z nimi podmiotów, a ponadto niezbilansowane z korzyściami, jakie miałyby przynosić dla ubezpieczonych.

12.8.6. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeśli TK stwierdza niekonstytucyjność badanej regulacji co najmniej z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, to postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli może być umorzone ze względu na zbędność wyrokowania (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4, cz. III, pkt 3.8 oraz powołane tam orzecznictwo). Rozwiązanie to przewidywał art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., mający – na mocy art. 134 pkt 3 ustawy o TK – zastosowanie w tym wypadku. Mając to na uwadze, TK postanowił umorzyć na tej podstawie badanie zgodności art. 197a ust. 1 ustawy o OFE z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

13. Skutki wyroku.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 197a ust. 1 ustawy o OFE jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wyrok wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw (art. 190 ust. 2 Konstytucji), a jego następstwem jest pozbawienie mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu. Oznacza to, że z systemu prawa derogowany zostanie całkowicie zakaz reklamy zawierającej informacje o otwartych funduszach emerytalnych lub sugerującej, że odnosi się ona do tych funduszy, obowiązujący od 1 stycznia do 31 lipca każdego roku, w którym mogą być składane przez ubezpieczonych oświadczenia, o których mowa w art. 39a ust. 1 ustawy systemowej. Z uwagi na zakres zaskarżenia wyrok Trybunału dotyczy tylko art. 197a ust. 1 ustawy o OFE. Częścią systemu prawa pozostają natomiast w dalszym ciągu ust. 2-4 tego przepisu precyzujące zakres przedmiotowy zakazu reklamy i określające skutki jego naruszenia. Trybunał zwraca jednak uwagę, że uchylenie mocy obowiązującej art. 197a ust. 1 ustawy o OFE uniemożliwia stosowanie art. 197a ust. 3-4 tej ustawy.

Do informowania o działalności OFE, także w tzw. oknach transferowych, będą miały zastosowanie ogólne regulacje odnoszące się do informowania o działalności tych podmiotów, wynikające m.in. z art. 197 ustawy o OFE.

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

Zdanie odrębne

sędziego TK Mirosława Granata
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku w zakresie punktów 1-6 sentencji wyroku.

Moje zdanie odrębne uzasadniam w sposób następujący:

Wnioskodawcy, zarówno Prezydent, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich, postawili Trybunał Konstytucyjny w trudnej i niezwykle odpowiedzialnej sytuacji, polegającej na tym, że skutek uchwalonej noweli z grudnia 2013 r., w momencie orzekania w blisko dwa lata od wejścia jej w życie, wydaje się w zasadzie nieodwracalny. Istotne jest też to, że wnioskodawcy w sprawie newralgicznej, dotyczącej systemu zaopatrzenia emerytalnego na gruncie Konstytucji, nie skoncentrowali się na kwestiach pierwszoplanowych z punktu widzenia noweli grudniowej i kształtu systemu zabezpieczenia społecznego.

1. Tryb uchwalenia ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717; dalej: nowela grudniowa), moim zdaniem, radykalnie naruszył art. 119 Konstytucji. Konstytucja dla uchwalenia ustawy wymaga przeprowadzenia „czytań” i rozpatrzenia „poprawek”. Pojęcia te zostały precyzyjnie określone w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału.

W trakcie prac w Komisji Finansów Publicznych (5 grudnia 2013 r.) Komisja negatywnie rozpatrzyła wszystkie poprawki zgłoszone do projektu w drugim czytaniu poprzez przyjęcie jednej „poprawki”, która obejmowała cały projekt ustawy, a którą był, pomijając drobne zmiany, tekst jednolity projektu w wersji przedłożonej przez Komisję w sprawozdaniu z prac po pierwszym czytaniu. Poprawka ta odnosiła się „do wszystkich jednostek redakcyjnych, które były procedowane w projekcie” (por. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych nr 294 z 5 grudnia 2013 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, VII kadencja, s. 12).

Tekst jednolity projektu ustawy z definicji nie jest i nie może być tożsamy z poprawką. Poprawka może być wyłącznie zmianą o charakterze „punktowym”. Poprawka obejmująca cały projekt ustawy, w której nie zmienia się przecinka, jest poprawką pozorną. Taka poprawka niczego nie zmienia. Przepisuje dotychczasowy projekt. Tekst jednolity, który obejmuje całość projektu, nie jest poprawką w znaczeniu konstytucyjnym i regulaminowym. Poprawką jest wyłącznie dokument, który zmienia projekt. Wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu (por. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21). „Poprawka” (z prac nad nowelą grudniową) podważa sens pracy parlamentarnej w drugim czytaniu. Służyła utrzymaniu projektu w kształcie niezmiennym ze sprawozdania komisji z prac po pierwszym czytaniu. W trzecim czytaniu izba nie głosowała więc projektu, który by uwzględniał poprawki lub je prawidłowo odrzucał, ale w istocie tekst jednolity projektu z prac komisyjnych w I czytaniu, który obejmował całość aktu prawnego.

Procedowanie ustawy w powyższy sposób, w świetle art. 119 i art. 2 Konstytucji, jest niedopuszczalne. Oczywiście, obstrukcja prac parlamentarnych jest normalnym elementem gry demokratycznej. Po to w izbie jest większość i mniejszość, aby ich poglądy konfrontowały się ze sobą. Do tej pory, przy znacznie intensywniejszych wypadkach obstrukcji, przełamywano ją na gruncie stosowania i posługiwania się regulaminem. Nowość w procedurze prac nad nowelą grudniową polega na igraniu pojęciami konstytucyjnymi. Stan, w którym *de facto* nie zgłasza się poprawki, określa się mianem „najdalej idącej poprawki”. Powtórzenie sprawozdania z prac w pierwszym czytaniu potraktowano jako poprawkę najdalej idącą. Jej przyjęcie umożliwiło niebadanie innych poprawek. Jest to irracjonalne. Jedna strona sporu parlamentarnego słucha tylko siebie. Racjonalność procedury parlamentarnej wymaga zaś rozważenia „za” i „przeciw”. Jest to sprawa nie tylko stosowania pojęć konstytucyjnych, lecz także kwestia odrzucenia zasady dochodzenia do najlepszego rozwiązania przyjmowanego przez prawodawcę. Wspomniana procedura przyjęcia noweli grudniowej naruszyła konstytucyjne zasady tworzenia prawa. Oznacza ona aprobowanie stanu, w którym większość co do zasady nie bierze pod uwagę innego stanowiska niż swoje.

Dalszą sprawą, z punktu podniesionych zastrzeżeń, jest kwestia pośpiechu ustawodawcy w przyjmowaniu noweli albo sprawa *vacatio legis*. Wątków tych, jako jednak dość typowych dla wad procesu legislacyjnego widzianego z perspektywy Trybunału Konstytucyjnego nie rozwijam, choć przywiązuję wagę do ich znaczenia w niniejszej sprawie. Chodzi mi przede wszystkim o arbitralność działania prawodawcy wyrażającą się w naruszeniu art. 119 Konstytucji.

2. Obowiązkiem Trybunału jest w s z e c h s t r o n n e zbadanie sprawy. Jest on władny, jak czynił to wielokrotnie, badać sprawę trybu dojścia ustawy do skutku, mimo że wnioskodawca zarzutu trybowego nie podnosi. Ustawa o TK z 2015 r. stanowi w art. 51, że „Trybunał w toku postępowania bada wszystkie istotne okoliczności służące wszechstronnemu wyjaśnieniu sprawy”.

Okolicznością, o jakiej mowa w art. 51 ustawy o TK z 2015 r., jest niewątpliwie tryb uchwalenia aktu normatywnego, którego przepisy są przedmiotem kontroli (tzw. czynność prawodawcza).

Wszechstronne zbadanie sprawy obejmuje analizę treści normy, formy, w jakiej doszła do skutku, oraz konsekwencji wydania wyroku. Trybunał nie bada jedynie zaskarżonej normy, ale winien wziąć pod uwagę także sposób jej powstania (procedura ta wiąże się z zasadami państwa prawnego) i następstwa stwierdzenia jej ewentualnej niekonstytucyjności (rozważenie konsekwencji wydania orzeczenia wiąże się z zasadą dobra wspólnego). Trybunał nie powinien w sprawowaniu kontroli koncentrować się wyłącznie na samej treści zaskarżonej normy, ponieważ w ową konkretną normę uwikłane są różne zasady konstytucyjne. Trybunał, który nie będzie wszechstronny w rozumieniu art. 51 ustawy o TK z 2015 r., nie będzie pełnił właściwie swojej funkcji. Jeśli Trybunał nie podnosi problemu ewentualnych wad procesu ustawodawczego, w sytuacji, gdy są one podnoszone przez posłów w toku uchwalania ustawy (zarówno z większości, jak i z opozycji, por. Pełny zapis przebiegu..., s. 9 i 12), w sytuacji, gdy wątpliwości co do procedury sygnalizuje także rządowy organ legislacyjny, kwestia ta zaś mieści się w zakresie kompetencji Trybunału, to sytuacja wadliwego działania ustawodawcy może się powtórzyć.

Jak zbudować i utrzymać demokratyczne państwo prawne, jeśli sposób uchwalenia ustawy dotyczącej w istocie systemu emerytalnego (a nie tylko II filara) jest wątpliwy co do swej zgodności z Konstytucją? Z podstawowym przepisem dotyczącym procedury ustawodawczej? Wadliwie tworzone prawo podkopuje fundamenty Konstytucji.

Podniesienie przez Trybunał kwestii trybu uchwalenia ustawy przez Sejm nie musi jeszcze służyć, w swoich konsekwencjach, podważeniu ustawy. Wskazanie na problemy przestrzegania trybu może posłużyć pokazaniu prawodawcy znaczenia tego, co robi, potencjalnych skutków, jakie wiążą się z nieprzebraniem konstytucyjnych zasad trybu ustawodawczego. Ustawodawca podjął niesłychanie poważne decyzje dotyczące oszczędności emerytalnych przyszłych pokoleń (jak wynikało z rozprawy, sięgających nawet 2060 roku). Było to rozstrzygnięcie z zakresu ustroju społecznego i gospodarczego państwa i winno zapaść w procedurze niebudzącej najmniejszych wątpliwości konstytucyjnych.

W wyroku z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147) w sprawie badania noweli do ordynacji wyborczej do organów samorządowych, Trybunał stwierdził szereg naruszeń trybu ustawodawczego, zwłaszcza zaś brak przeprowadzenia wymaganych konsultacji społecznych. Wspólnym mianownikiem większości owych naruszeń był pośpiech, powodujący „naruszenie legitymizacyjnych walorów procedury”. Trybunał uznał, że względem na to, iż Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli i że konieczne jest zachowanie ciągłości ładu prawnego, był podstawą niekwestionowania konstytucyjnego trybu dojścia ustawy do skutku w tym konkretnym wypadku. Trybunał pokazał jednak, czego ustawodawca robić nie może.

3. Zasada równowagi budżetowej państwa znajduje się wśród innych zasad Konstytucji i podlega jak inne wazeniowi przez sąd konstytucyjny. W istocie jest to zasada prowadzenia przez władzę odpowiedzialnej polityki finansowej państwa. Przez posługiwanie się tą nazwą chodzi mi o odróżnienie tak pojmowanej zasady równowagi

budżetowej od wąskiego jej rozumienia (jako rachunku wydatków i dochodów państwa). Ściśle (wąsko) pojmowana równowaga budżetowa nie jest, według mnie, zasadą konstytucyjną. Podobnie, jak i „niska inflacja”, „wysoki eksport”, „niskie bezrobocie” itd. Stanowią one cenne wartości konstytucyjne, lecz nie są zasadami konstytucyjnymi.

Jeśli, wracając do zasady równowagi budżetowej (w jej właściwym pojmowaniu – jako prowadzenia przez władzę odpowiedzialnej polityki finansowej państwa), wyłącza się ją z ważenia wartości konstytucyjnych, to stawiamy ją niejako z boku Konstytucji. Wtedy właśnie może ona stać się ważniejsza od Konstytucji (taka sytuacja byłaby zaś niedopuszczalna). Wówczas może przybrać postać zasady o randze niemal absolutnej. Zasada równowagi budżetowej jest zaś włączona w Konstytucję. Jest ona częścią całości. Przed sądem konstytucyjnym może mieć wyższe znaczenie niż inne zasady Konstytucji (być może tak jest w niniejszej sprawie). Innym razem może ustępować znaczenia innej zasadzie.

W niniejszej sprawie zasada prowadzenia odpowiedzialnej polityki finansowej państwa znalazła się niejako na uboczu rozważania problemu konstytucyjnego przez Trybunał. Ranga problemu konstytucyjnego wymagała zaś od Trybunału jej otwartego przywołania, ustalenia jej charakteru i zastosowania w teście proporcjonalności.

Tryb uchwalania ustawy w parlamencie jest nie mniej ważny niż zasada równowagi budżetowej rozumiana jako prowadzenie odpowiedzialnej polityki finansowej państwa. Wielkie znaczenie równowagi budżetowej jako zasady i wartości konstytucyjnej nie powinno udaremniać sądowi konstytucyjnemu badania trybu ustawodawczego. Trybunał winien pokazywać standard trybu ustawodawczego w państwie prawnym. Warunkiem oceny działania ustawodawcy jest ustalenie tego, jak ten proces przebiegał.

4. Analiza treści uzasadnienia wyroku Trybunału prowadzi do generalnego wniosku, że to nie podane przez wnioskodawców wzorce kontroli konstytucyjnej, lecz motyw ochrony krótkoterminowych interesów budżetu państwa przesądził za uznaniem zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją. Analiza zawarta w cz. III, punkt 2.3 uzasadnienia wyroku pt. Ekonomiczne skutki reformy emerytalnej z 1999 r. okazała się najistotniejsza z punktu widzenia kierunku uzasadnienia niniejszego wyroku. Zawiera argumenty, które przesądziły za przyznaniem przez Trybunał pierwszeństwa potrzebom budżetowym państwa w latach 2014-2015 nad oceną dopuszczalności trwałego pogorszenia sytuacji prawnej ubezpieczonych w drodze rozmontowania dotychczasowego modelu systemu emerytalnego z OFE.

Trybunał powtarza zarzut, że przekazanie części składki do OFE spowodowało, iż filar kapitałowy systemu emerytalnego budowany był od początku kosztem zmniejszenia środków w filarze repartycyjnym. Trudno uznać to za zarzut, skoro już w założeniach reformy emerytalnej z 1997 r. zdawano sobie sprawę, że funkcjonowanie nowego systemu emerytalnego bez dalszych reform nie zapewni jego stabilności i wypłacalności w dłuższej perspektywie. Ustawodawca, wprowadzając reformę z 1999 r., nie podwyższył bowiem składki emerytalnej, a jedynie podzielił składkę między I i II filar. Ustawodawca zdawał sobie jednak sprawę, że ograniczy to napływ bieżącej składki do zreformowanego filaru repartycyjnego, na którym spoczywa ciężar bieżącego finansowania świadczeń.

Długookresowym założeniem reformy było to, by podjąć różne kroki zapewniające, by budżet państwa nie dopłacał do FUS. Zakładano wówczas, że ubytek bieżącej składki zostanie zniwelowany przez dalsze potrzebne reformy, w szczególności uszczelnianie systemu emerytalnego i przeznaczanie na ten cel przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Trybunał sam przyznaje, że „OFE miały wyłącznie akumulować składki (skala wypłat z tej części systemu ma stopniowo rosnąć przez kilkadziesiąt lat). Jednocześnie nie przeprowadzono reform zmierzających do wyrównania ubytku w FUS spowodowanego refundacją składki do OFE i koniecznością wypłaty emerytur osobom z tzw. starego systemu” (cz. III, pkt 6.3.2 akapit 7 uzasadnienia wyroku). W innym miejscu Trybunał przypomina znów o niewykonaniu wielu kroków reformy z 1999 r., gdyż „[r]eformie systemu emerytalnego towarzyszyły w kolejnych latach liczne zmiany ustawodawcze, modyfikujące – i to niekiedy znacznie – pierwotny model przyjęty w 1999 r. (...) Wprowadzane modyfikacje były wynikiem zmieniającej się sytuacji ekonomicznej i społecznej, przez co wynikały z okoliczności, w jakich funkcjonował system emerytalny. (...) W toku funkcjonowania zreformowanego systemu odstępowano, niekiedy dość istotnie, od pierwotnych założeń, np. przez wyłączenie niektórych funkcjonariuszy z systemu ubezpieczeniowego i ich transfer do systemu zaopatrzenia społecznego z początkiem 2003 r. (art. 6 ust. 1 pkt 13-18 i 18b ustawy systemowej), przedłużenie możliwości nabywania przywilejów emerytalnych do 2007 r., a następnie do 2008 r. (art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalno-rentowej) i wprowadzenie emerytur górniczych (rozdział 3a ustawy emerytalno-rentowej). Na poprawę bilansu funduszu emerytalnego (...) pozytywnie wpłynęło podniesienie wieku emerytalnego (art. 24 i art. 27 ustawy emerytalno-rentowej)”. Dopiero w 2008 r. Sejm przyjął ustawę o emeryturach pomostowych, która poważnie ograniczyła możliwość przechodzenia na wcześniejsze emerytury, zatem zbyt optymistycznie oceniano efekt racjonalizacji emerytur i rent wypłacanych z FUS. W konsekwencji „reformy te dały jednakże ograniczony efekt, nie przyczyniając się do zmniejszenia ubytku składki w FUS-ie” (cz. III, pkt 2.2.4 akapit 5 uzasadnienia wyroku).

Tylko bez uwzględnienia mankamentów całego systemu emerytalnego można – tak jak to czyni Trybunał – przypisać selektywnie wyłącznie OFE winę za konieczność refundacji przez budżet państwa składki emerytalnej w latach 1999-2012 w wysokości ok. 1,2% PKB. Podana łączna kwota 179,528 mld zł obejmuje przecież konieczność pokrycia niedoboru w FUS, który wobec oczywistego od samego początku istnienia II filara odpływu części składki z FUS do OFE powstał w znacznej mierze na skutek niedokończenia reform uszczelniających wypłacalność systemu repartycyjnego. FUS nawet bez transferów do OFE pozostałby niebilansowany.

5. Trudno zgodzić się z wywoływaniem Trybunału, że to wyłącznie II filar systemu emerytalnego przyczynił się do zwiększenia deficytu FUS, generował spiralę zadłużania się państwa oraz wzrost długu publicznego, a zarazem przestał gwarantować pewność świadczeń emerytalnych dla ubezpieczonych. Tezę tę Trybunał prezentuje na podstawie „danych statystycznych i ekonomicznych”, które ograniczyły się do informacji zawartych w raporcie Ministra Pracy i Polityki Społecznej pt. *Przeгляд funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, Warszawa 2013, oraz w sprawozdaniach Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej.

Krytyczną ocenę dokonanego zabiegu mogłyby przeważać argumenty gospodarczego rozwoju kraju na podstawie długoterminowych prognoz opartych na prognozach demograficznych i ekonomicznych. Niestety, ani Trybunał w uzasadnieniu, ani uczestnicząca w postępowaniu Rada Ministrów nie przedstawiła żadnej, choćby szacunkowej, oceny korzyści i strat w perspektywie długoterminowej, tj. z punktu widzenia obecnych pracowników a przyszłych emerytów.

Tymczasem w dokumencie pt. *Prognoza ludności na lata 2014-2050* (seria Studia i Analizy Statystyczne, GUS, Warszawa 2014, s. 21-22, 109) GUS zapowiadał, że na skutek utrzymywania się niekorzystnych zjawisk demograficznych zmniejszeniu ulegnie liczba ludności kraju. W 2050 r. liczba ludności Polski wyniesie ok. 34 mln. W porównaniu ze stanem w 2013 r. oznacza to zmniejszenie liczby ludności o ponad 4,5 mln, tj. aż o 12%. Jednak po 2024 r. udział osób w wieku 65 lat i więcej w strukturze ludności Polski ogółem przekroczy 20%, natomiast po 2060 r. – 33%. Ich liczba wzrośnie o 5,4 mln w porównaniu z 2013 r. Nastąpi zachwianie relacji między generacjami – liczbą najmłodszych i w wieku produkcyjnym a liczbą ludności w wieku poprodukcyjnym. Wskazuje to na znaczny spadek w przyszłości liczby ubezpieczonych, którzy będą odprowadzać składki na ubezpieczenie emerytalne, co automatycznie zwiększa potencjalne potrzeby FUS w pokryciu wypłacanych świadczeń z innych źródeł.

Niekorzystne zmiany w strukturze populacji, wynikające ze stosunku liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym, zostały wykorzystane przez ZUS w opracowaniu dokumentu pt. *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku* (ZUS, Departament Statystyki, Warszawa 2010, s. 1-14), w którym ZUS opracował prognozę pokrycia wypłaty przyszłych świadczeń emerytalnych z wpływów funduszu emerytalnego w FUS. Zaproponowaną miarą efektywności systemu emerytalnego jest jego wydolność. Obecnie wydolność funduszu emerytalnego FUS wynosi jedynie 62-63% (*Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2014-2018*, ZUS, Warszawa 2012). W każdym z zaprezentowanych wariantów długoterminowych (różniących się optymizmem w założeniach co do prognozowanej ściągłości składek emerytalnych, stopy bezrobocia, poziomu inflacji, wzrostu realnego wynagrodzenia) przed 2055 r. wydolność systemu emerytalnego jest niewystarczająca. Warto przy tym zauważyć, że nawet w wariantach „pesymistycznym” przyjęto stały wzrost gospodarczy aż do 2060 r., wbrew istnieniu cykli gospodarczych, a także stały spadek stopy bezrobocia oraz niezahamowany wzrost realnego wynagrodzenia. Mimo to w każdym wariantach fundusz emerytalny FUS osiąga corocznie ujemne salda, generując deficyty roczne. W pierwszym wariantach saldo roczne pogłębia się z poziomu ok. -50 mld zł w 2014 r. do -134 mld zł w 2030 r., by zakończyć na poziomie ok. -100 mld zł w 2060 r. Wariant drugi rozpoczyna od deficytu -60 mld zł w 2014 r. i stale rośnie do poziomu -166 mld zł w 2060 r. Najbardziej optymistyczny trzeci wariant rozpoczyna od -45 mld zł w 2014 r., odnotowując poziom deficytu -107 mld zł w 2030 r.

Składki zaoszczędzone przez ZUS w wyniku obniżenia składki do OFE do 2,92% podstawy wymiaru oraz przez pozostanie w OFE jedynie 15% pracowników nie będą mieć większego znaczenia w pokryciu prognozowanego niedoboru FUS. Podaje to w wątpliwość korzyści dla systemu emerytalnego, jakie miała przynieść nowela grudniowa. Zaoszczędzenie na składce do OFE jest w rzeczywistości nieznaczące. Na refundację składki do OFE FUS przeznaczał w latach 2007-2013 środki w wysokości ujawnianej w FUS pod nazwą „refundacja składek przekazywanych do OFE”, którą w każdym roku przewyższała pozycja „dotacja z budżetu państwa” (por. ustawa budżetowa na 2013 r., *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2011 r.*, ZUS, Warszawa 2012). W latach 2007-2013 wysokość składki przekazywanej do OFE wynosiła: w 2007 r. – 16,2 mld zł (przy 24 mld zł dotacji budżetowej do FUS), w 2010 r. – 22,3 mld zł (przy 38,1 mld zł dotacji budżetowej do FUS), w 2013 r. – 11,3 mld zł (przy 37,1 mld zł dotacji budżetowej do FUS). Nawet więc gdyby zlikwidować przekazywanie do OFE jakichkolwiek składek na przyszłość (do czego jeszcze nie doszło), środki te ani nie

pokryją jakiejś znaczącej części pogłębiającego się niedoboru w FUS, ani nie powstrzymają konieczności coraz większego dopłacania do FUS z budżetu państwa (tj. z podatków). To nie istnienie OFE jest zatem źródłem problemu, że obecnie tylko ok. 62-65% wypłat emerytur pochodzi ze składek emerytalnych.

6. Nie kwestionuję tego, że prawodawca miał prawo przekształcić II filar, jak i I filar, w zależności od zmian otoczenia gospodarczego systemu emerytalnego i stanu długu publicznego. Chodzi wszakże o to, aby maksymalnie chronić prawo do zabezpieczenia społecznego (na tym polega rola wzorca wynikającego z art. 67 Konstytucji).

W swojej analizie Trybunał skoncentrował się jednak na obecnych wynikach OFE, zapomniał zaś o ocenie zjawisk w skali długoterminowej. Nie przedstawiono żadnej oceny korzyści wynikających dla obecnych pracowników a przyszłych emerytów z dokonanej nowelizacji. Tymczasem rozmontowany przez ustawodawcę dotychczasowy system emerytalny realizował rozwiązanie, które – po wprowadzeniu koniecznych modyfikacji – odciążałoby budżet państwa w przyszłości. Emerytura z I filara repartycyjnego będzie zawsze uzależniona od kondycji państwa w chwili wejścia ubezpieczonego w wiek emerytalny. System funduszy wyodrębnionych finansowo z ZUS miał zmniejszyć przyszłe wydatki z FUS i budżetu państwa na bieżące wypłacanie świadczeń dla przyszłych emerytów. Istnienie niezależnego od budżetu państwa źródła wypłat przyszłych emerytur, odciążającego od tego zadania FUS i budżet państwa (zapobiegającego w przyszłości dopłatom do niedoborów w FUS), stanowi wartość samą w sobie z punktu widzenia efektywności zabezpieczenia społecznego przyszłych emerytów (a dzisiejszych pracowników).

W mojej ocenie kwestionowane rozwiązania naruszyły interesy dzisiejszych pracowników, dla których istnienie OFE zmniejszało ryzyko otrzymania emerytury na poziomie niezapewniającym gwarantowanego minimalnego zabezpieczenia emerytalnego – jako skutku niekorzystnych dla FUS trendów demograficznych i możliwej zapaści finansów publicznych. Z tego punktu widzenia kwestionowane rozwiązania pogarszają jakość zabezpieczenia społecznego i przywracają ryzyko braku wypłacalności w przyszłości systemu emerytalnego jako całości. Dzisiejsze obciążenie obecnego pokolenia w postaci konieczności finansowania emerytury obecnych emerytów na zasadach repartycyjnych i jednoczesnego wymuszonego odkładania środków na własną emeryturę wydaje się rozsądną „ceną” za częściowe odciążenie następnego pokolenia w przyszłości z ciężaru utrzymania obecnego pokolenia pracowników w okresie pobierania przez nich emerytur. System OFE miał zmniejszyć przyszłe wydatki z budżetu państwa na bieżące wypłacanie przyszłych emerytur dzisiejszych pracowników. Wartością samą w sobie było stworzenie funduszu emerytalnego niezależnego od FUS, który miał odciążać finansowo budżet państwa po 2050 r., gdy wystąpią najbardziej niekorzystne trendy demograficzne odbijające się w zmniejszonych wpływach na fundusz emerytalny w FUS. Założenie o dywersyfikacji środków na wypłaty przyszłych emerytur może uzasadniać z punktu widzenia ekonomicznego nawet nieosiągnięcia przez OFE wysokich zwrotów z dokonywanych inwestycji. Wątpliwe jest zatem, by aż taką wagę miały argumenty Trybunału o umiarkowanych stopach zwrotu OFE z inwestycji. Ceną za osiągnięcie dywersyfikacji ryzyka ubezpieczeniowego i zapewnienie istnienia w niepewnej przyszłości środków dla przyszłych emerytów przynajmniej z jednego źródła mógł okazać się brak tempa pomnażania zgromadzonych środków w porównaniu z funduszami inwestycyjnymi.

Celem reformy emerytalnej z 1999 r. było nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa lokat składek w OFE m.in. przez zrównoważone zasady inwestowania środków OFE, lecz także (a może przede wszystkim) dywersyfikacja ryzyka, polegająca na zapewnieniu istnienia w długim okresie dwóch niezależnych od siebie źródeł środków na wypłatę emerytur dla obecnych pracowników. Dywersyfikacja wymaga wyjęcia części składki emerytalnej, odseparowania tych środków od środków funduszu emerytalnego FUS tak, aby nie zostały one użyte (tj. wydane) na wypłatę bieżących emerytur; dywersyfikacja ryzyka została przeprowadzona konsekwentnie także na etapie wypłaty części przyszłych emerytur ze środków zgromadzonych w OFE przez przyszłe zakłady emerytalne odrębne od ZUS.

Trybunał Konstytucyjny nie rozpoznał jednak i nie rozważył w swoim uzasadnieniu obu – jakże istotnych – założeń dotychczasowego systemu emerytalnego. Nie rozpoznał zatem również charakteru zmiany systemu ubezpieczeniowego – na niekorzyść ubezpieczonych – w omawianym zakresie; nie przedstawił także równoważących je innych istotnych wartości zmienionego systemu emerytalnego. Trybunał skoncentrował się na obecnych wynikach OFE oraz na – udowodnionych podczas rozprawy – nieprawidłowościach w funkcjonowaniu II filara. Nie mają one decydującego znaczenia w ocenie, czy utrzymać system OFE w dotychczasowym kształcie. Ustawodawca mógł usunąć większość podnoszonych (i udowodnionych) problemów, błędów i mankamentów funkcjonowania OFE bez dokonywania zmiany całego systemu emerytalnego. Prawodawca czynił tak już wcześniej, np. kilkakrotnie obniżając prowizje i opłaty pobierane przez towarzystwa emerytalne, aby nie doprowadzać do obniżania sumy przeznaczanej do inwestowania.

7. Przechodząc do oceny merytorycznej, przede wszystkim nie zgadzam się ze stwierdzeniem przez Trybunał zgodności art. 23 ust. 1, 2 i 18 noweli grudniowej z art. 2 Konstytucji, ponieważ ustawodawca naruszył zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Kwestionowane przepisy regulują nakaz przekazania przez OFE do ZUS 51,5% swoich aktywów, pochodzących ze składek emerytalnych zainwestowanych w obligacje Skarbu Państwa, obligacje drogowe oraz w postaci gotówki. Z art. 23 noweli grudniowej wynika nakaz umorzenia przez OFE 51,5% jednostek rozrachunkowych i przekazania odpowiadających im aktywów. Zmiana ta nie jest neutralna z punktu widzenia jakości prawa do zabezpieczenia społecznego, lecz członkom OFE nie przyznano prawa do wypowiedzenia się na temat przesunięcia środków zgromadzonych na rachunkach OFE do ZUS. Zabieg ten doprowadził do tego, że ubezpieczeni zostali pozbawieni części kapitału na zabezpieczenie emerytalne.

Trybunał nie rozpoznał istoty zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich względem kwestionowanej regulacji. Trybunał uznał, że w rezultacie zaewidencjonowania na subkoncie w ZUS wartości środków odpowiadających wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych nie nastąpi deprecjacja prawnej ekspektatywy (wierzytelności) emerytalnej ubezpieczonego wobec państwa. Jest to prawda, ale nadal interesy ubezpieczonych zostały naruszone. Wnioskodawca słusznie wytknął fundamentalny (istotny) charakter zmiany warunków (tj. jakości) ubezpieczenia emerytalnego, a nie tylko zamianę – z punktu widzenia ubezpieczonych – księgowego zapisu w OFE na księgowy zapis na subkoncie w ZUS.

Z punktu widzenia ubezpieczonych prawodawca zastąpił wierzytelności zapisane na rachunkach w OFE, mające odzwierciedlenie w wyodrębnionych i realnie istniejących aktywach OFE, na księgowy zapis ewidencyjny w ZUS, stanowiący obietnicę (zapowiedź) wypłaty w przyszłości świadczeń emerytalnych ze środków, które pochodzą będą z przyszłej, nieistniejącej jeszcze, składki emerytalnej i wpłyną do ZUS dopiero w roku wypłacania przyszłej emerytury. Wartość środków odpowiadających wartości umorzonych przez OFE jednostek rozrachunkowych została zaewidencjonowana przez ZUS na subkoncie. Sam Trybunał zauważa jednak, że „[w] ten sposób druga część składki jest obecnie zarządzana także w sposób repartycyjny” (cz. III, pkt 2.4 akapit 4 uzasadnienia wyroku). Słusznie więc wskazywał Rzecznik, że rozwiązanie przewidziane w art. 23 noweli grudniowej „odejmuje część ekspektatyw emerytalnych, które do tej pory miały kapitałowe pokrycie w aktywach OFE i korzystały z dodatkowego zabezpieczenia i wzmocnienia będącego konsekwencją przyznania członkom OFE prawa do udziału w aktywach, odpowiadającego wartości posiadanych przez nich jednostek rozrachunkowych” (s. 18 wniosku RPO).

Członkom OFE nie przyznano prawa do wypowiedzenia się – w jakiegokolwiek formie – na temat przesunięcia na subkonta w ZUS środków zgromadzonych na rachunkach w OFE. Tymczasem sama Rada Ministrów rekomendowała Sejmowi 27 września 2013 r. w *Informacji o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych wraz z propozycjami zmian (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398, z późn.zm.)* umożliwienie ubezpieczonym dokonania wyboru, czy chcą w dalszym ciągu przekazywać część składki do zmienionych w 2011 r. otwartych funduszy emerytalnych w odniesieniu do przyszłych składek.

Poza tym nawet jeśli środki zostały zaewidencjonowane na subkoncie w ZUS, to nie znaczy, że pozostały one realnie w ZUS. W istocie do ZUS nie zostały realnie przekazane aktywa, które odciążąłyby ZUS w kolejnych latach, a pokrywając niedobór w FUS – wspartyby wypłatę bieżących emerytur. ZUS przejął głównie obligacje Skarbu Państwa, które następnie obowiązany był przedstawić do umorzenia Ministrowi Finansów. ZUS w wyniku tej operacji nie otrzymał w zasadzie realnych środków pieniężnych, które pokrywając niedobór w FUS odciążąłyby budżet państwa od obowiązku wykonania gwarancji jego uzupełnienia (na konferencji prasowej w lutym 2014 r. Minister Finansów Mateusz Szczurek poinformował, że spośród aktywów OFE wartych 153,151 mld zł wartość obligacji skarbowych wyniosła 134 mld zł, wartość obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa wyniosła 17,2 mld zł. Poza tym ZUS otrzymał środki pieniężne w wysokości 1,9 mld zł). Art. 23 ust. 10 i 11 noweli grudniowej wyraźnie wskazują, jakie jest przeznaczenie aktywów OFE przekazanych przymusowo do ZUS. ZUS niezwłocznie przedstawił Skarbowi Państwa do nabycia przekazane przez OFE aktywa w postaci obligacji, pozostałe aktywa przeniósł na Fundusz Rezerwy Demograficznej. Nie trafiły one ostatecznie do FUS.

Ustawodawca nie zapewnił ubezpieczonym prawa wypowiedzenia się co do tego rozwiązania, ani tym bardziej nie zabiegał o ich zgodę na umorzenie nieodpłatnie części długu państwowego pod postacią przejętych z OFE obligacji. Nie zostały one przedstawione przez ZUS Ministrowi Finansów do wykupu, lecz do nabycia nieodpłatnego w celu ich umorzenia. Członkom OFE nie przyznano prawa do wypowiedzenia się na temat dokonania powyższego umorzenia, z którego nie wynika konkretne świadczenie wzajemne dla ZUS (FUS), z którego skorzystałby dzisiejsi emeryci pobierający emerytury, ani dla ubezpieczonych pracowników. Państwo podjęło się „w zamian” gwarancji dokonania w przyszłości wypłaty emerytur z bieżących (nieistniejących dziś) środków FUS. Gwarancja państwa wynika już z przepisów ogólnych dotyczących wspomaganie przez budżet państwa

pokrywania niedoborów w funduszu emerytalnym w FUS, która obowiązuje także obecnie wobec wszystkich ubezpieczonych w systemie ubezpieczeń społecznych. Tym samym w trakcie reformy z 2013 r. państwo nie dało ubezpieczonym realnego ekwiwalentu za przeniesienie środków z zarządzania składkami przez OFE do systemu zarządzania nimi przez ZUS.

W wyniku dokonanej operacji finansowej pomniejszono dotychczasowy państwowy dług publiczny, ale znacznie powiększono dług ukryty. Kwestionowane rozwiązanie skutkuje przesunięciem do systemu państwowego części obligacyjnej posiadanej dotychczas przez OFE, co powoduje powiększenie przyszłych zobowiązań systemu państwowego wobec emerytów o blisko 8% PKB. Nie dojdzie zatem do zmniejszenia wysokości zadłużenia publicznego, a będzie on rósł, uwzględniając dług ukryty oznaczający zobowiązania FUS w przyszłości. Wejście z życie noweli grudniowej z 2013 r. zmniejszyło tymczasowo kwotę długu publicznego wyliczaną zgodnie z ustawą o finansach publicznych, ale w dłuższej perspektywie nie doprowadzi do pożądanego przez ustawodawcę zmodyfikowania obciążenia finansowego państwa. Nie uwalnia na przyszłość państwa z obciążenia wypłatami przyszłych emerytur. Państwo stało się odpowiedzialne za sfinansowanie prawie całości przyszłych emerytur. Przy znanych negatywnych trendach demograficznych dokonany demontaż systemu emerytur z I i II filara nie poprawi długoterminowej kondycji finansowej państwa.

Ponadto ustawodawca zapewnił mechanizm waloryzacji składek zapisanych na subkoncie w ZUS, aby utrzymywać realną wartość kapitału zgromadzonego na subkoncie. Dzieje się to tylko „na papierze”, ponieważ mechanizm ten nie odzwierciedla wartości realnie istniejących środków (aktywów), a na subkoncie nie znajduje się przecież kapitał, lecz wyłącznie zapis księgowy nieznajdujący na razie pokrycia w realnie istniejących środkach. ZUS nie inwestuje „zgromadzonych środków”, gdyż działa na zasadzie natychmiastowego wydatkowania bieżących składek pracowników na wypłaty bieżących świadczeń dla emerytów (zasada *pay as you go*). Stawia to pod znakiem zapytania wiarygodność finansową państwowego ubezpieczyciela i oznacza zwiększenie zobowiązań emerytalnych w przyszłości. Nie poprawiło to realnie sytuacji I filara w sposób, który uzasadniłby kwestionowane rozwiązania z punktu widzenia art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Co więcej, kwestionowane rozwiązanie osłabiło poziom ochrony emerytalnej dzisiejszych pracowników, podważając ich zaufanie do państwa i stanowionej przezeń prawa. Kwestionowana zmiana nie zwiększyła bezpieczeństwa i efektywności zabezpieczenia społecznego, a wręcz pogorszyła stabilność tego systemu. Tymczasem Trybunał w swoim uzasadnieniu tym problemem się nie zajął, skupiając się na wytknięciu wnioskodawcom, iż w niewłaściwy sposób posłużyli się argumentem o istnieniu umowy społecznej w kwestii zabezpieczenia społecznego. Trybunał nie zauważył przy tym, że zarówno w kwestii istnienia umowy społecznej, jak i swoiście rozumianej zasady *pacta sunt servanda*, zarówno Rzecznik, jak i Prezydent posłużyli się pojęciami wyprowadzonymi i utrwalonymi w dotychczasowych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, używając zresztą obu pojęć w cudzysłowie, czego nie odnotowano w części uzasadnienia zawierającej zreferowane stanowisko wnioskodawcy (por. cz. I, pkt 2.3 uzasadnienia wyroku). To przecież Trybunał, poczynając od orzeczenia z 11 lutego 1992 r. (sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7) wielokrotnie wyrażał stanowisko, że umowa z państwem zostaje zawarta już w momencie podjęcia działalności zarobkowej rodzącej tytuł obowiązkowego ubezpieczenia społecznego, implikując konieczność zachowania określonego standardu co do sposobu zmian w systemie zabezpieczenia społecznego wobec dotychczasowych ubezpieczonych.

Trybunał jednak wytknął wnioskodawcom, iż w niewłaściwy sposób posługują się argumentem o istnieniu umowy społecznej w kwestii zabezpieczenia społecznego, choć sam wielokrotnie przypominał, że owo porozumienie społeczne zostaje zawarte z jednostką w momencie rozpoczęcia działalności zarobkowej rodzącej tytuł obowiązkowego ubezpieczenia społecznego. Daje to podstawę do uznania, że regulacja pomijająca zgodę ubezpieczonych na odebranie im pokrycia ekspektatywy emerytalnej wartością 51,5% aktywów OFE narusza taką umowę społeczną w demokratycznym państwie prawnym.

8. Nie zgadzam się z uznaniem przez Trybunał, że art. 141 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, ze zm.) jest zgodny z art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Została w istocie wprowadzona zmiana systemu emerytalnego, tj. zarówno I, jak i II filara zabezpieczenia emerytalnego. W ramach I filara znacząco rozbudowano rolę ZUS w zagwarantowaniu wypłat przyszłym emerytom. W ramach II filara nastąpiła istotna zmiana zasad prowadzenia działalności inwestycyjnej przez OFE, która budzi moje wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw osób ubezpieczonych. Wprawdzie uczestnictwo w „filarze kapitałowym” jest obecnie dla ubezpieczonych „dobrowolne”, ale nie jest to ten sam filar kapitałowy, który został wprowadzony w toku reformy systemu emerytalnego z 1997 r.

Dotychczas OFE były funduszami zrównoważonego ryzyka i miały możliwość dywersyfikacji (rozproszenia) swego ryzyka inwestycyjnego, dzięki czemu zapewniono zachowanie maksymalnego poziomu bezpieczeństwa

zgrupowanych środków przy zapewnieniu rentowności inwestowania składek. Po przejęciu posiadanych przez OFE obligacji Skarbu Państwa, obligacji drogowych BGK oraz papierów wartościowych poręczanych i gwarantowanych przez Skarb Państwa – przy dodatkowym wprowadzeniu zakazu inwestowania w te aktywa w przyszłości – OFE stały się trwale funduszami podwyższonego ryzyka. Taki charakter nadaje im nie tylko ustawowy nakaz minimalnego inwestowania w papiery udziałowe (akcje), lecz także realia rynku kapitałowego, na którym trudno o poważną alternatywę dla obligacji Skarbu Państwa.

W ten sposób ustawodawca nałożył na OFE niespójne wewnętrznie, sprzeczne ze sobą, a więc w efekcie niewykonalne dyrektywy postępowania. Nowy model funkcjonowania OFE zaczyna kolidować z ustawowymi zasadami przewodnimi do zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych środków i osiągania rentownych zwrotów z inwestycji. Faktycznie zakaz inwestowania w obligacje i brak poważnej alternatywy dla akcji czyni OFE funduszami inwestycyjnymi podwyższonego ryzyka, ponieważ obecnie nie dywersyfikują one ryzyka przez wybór różnorodnych form inwestowania. Państwo nie powinno narażać ubezpieczonych na zbyt duże ryzyko inwestycyjne. Istota działalności lokacyjnej funduszu emerytalnego w ramach państwowego systemu zabezpieczenia społecznego, chronionego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, powinna uwzględniać postulaty minimalizacji ryzyka inwestycyjnego, a przynajmniej jego obniżenia przez dywersyfikację ryzyk.

Poza tym dotychczas ubezpieczeni nie mają w pełni wpływu na uniknięcie niechcianego ryzyka inwestycyjnego przez uczestnictwo w nowych OFE. Po przekazaniu do ZUS 51,5% aktywów OFE i po dokonaniu przez OFE umorzenia odpowiadającej im wartości jednostek rozrachunkowych pozostała część (48,5%) dotychczasowych aktywów pozostawiona została na rachunkach OFE, działających odąd jednak według nowych zasad inwestowania. Nie tylko członkowie OFE posiadają 48,5% wartości dotychczasowych aktywów, powiększanych przez przypis nowych składek. Także osoby, które podjęły decyzję o przejściu całości ich składki do ZUS, zachowały 48,5% wartości dotychczas zgromadzonych środków. Nie zostały one przekazane do ZUS, ponieważ decyzja dotyczyła wyłącznie przekazywania bieżącej składki na przyszłość. Nastąpiła zmiana sposobu inwestowania tych środków, na którą ubezpieczeni nie mają żadnego wpływu. Nowe zasady działalności OFE powodują, że wszyscy ubezpieczeni, którzy do 2014 r. byli członkami OFE, będą musieli przymusowo uczestniczyć w funduszu, którego zasady działalności będą odmienne od zasad wyznaczonych w reformie z 1997 r. Uczestnictwo w funduszu o podwyższonym ryzyku inwestycyjnym stwarza możliwość realnego narażenia praw tych osób, gdyż pozostawione w OFE 48,5% wartości składek zebranych do 2014 r. będzie podlegać wahaniom ich wartości i nie można wykluczyć również znacznej utraty ich wartości, lecz ubezpieczeni nie mają wpływu na pozostanie lub opuszczenie OFE w nowym kształcie.

Do osłabienia pozycji ubezpieczonych doszło nie tylko w wyniku trwałego i nieodwołalnego pozbawienia ekspektatyw emerytalnych realnego pokrycia w istniejących wyodrębnionych aktywach, ale również na skutek zmiany zasad wypłaty przyszłych emerytur w części finansowanej ze zmodyfikowanego filaru II. Mechanizm tzw. suwaka bezpieczeństwa powoduje, że zamiast przekazywania zgromadzonej składki w OFE do zakładów wypłacających z nich emeryturę, środki zgromadzone przez ubezpieczonego w OFE są sukcesywnie przekazywane do ZUS począwszy od 10 roku przed osiągnięciem wieku emerytalnego. W wyniku tej zmiany środki ubezpieczonego są wydawane na wypłatę bieżących emerytur innym osobom, a po osiągnięciu wieku emerytalnego ubezpieczony nie będzie już partycypował w środkach zgromadzonych na indywidualnym koncie w OFE.

Stanowi to osłabienie zakładanej niezależności źródła wypłat części przyszłych emerytur od ZUS i budżetu państwa. Do 31 lipca 2009 r. wypłata środków zgromadzonych w OFE miała następować przez przeniesienie tych środków do zakładu ubezpieczeń emerytalnych na wypłatę emerytury dożywotniej. Następnie wprowadzono fundusze dożywotnich emerytur kapitałowych, do których środki z OFE miały trafiać za pośrednictwem (i kontrolą) ZUS. W noweli grudniowej z 2013 r. ustawodawca zlikwidował koncepcję niezależnej emerytury dożywotniej i wprowadził mechanizm stopniowego przekazywania środków z OFE do FUS począwszy od 10 lat przed uzyskaniem ustawowego wieku emerytalnego. Oznacza to, że mimo odkładania części składki w ramach OFE ubezpieczony nie otrzyma wypłaty z nagromadzonych na swoim koncie metodą kapitałową aktywów, ale z wpłat przyszłych pracowników (i dotacji z budżetu państwa) zgodnie z repartycyjną zasadą *pay as you go*.

9. Nie podzielam orzeczenia Trybunału o zgodności art. 141 ust. 2 ustawy z 28 sierpnia 1997 r. z art. 2 oraz z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jeśli idzie o ochronę interesów Powszechnych Towarzystw Emerytalnych.

W mojej ocenie sposób regulacji głębokiej zmiany polityki inwestycyjnej OFE – przez zakaz lokowania aktywów w obligacje krajowe i zagraniczne oraz w papiery wartościowe gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski – doprowadził do istotnego ograniczenia działalności OFE i zarządzających nimi PTE. Po wejściu w życie kwestionowanej ustawy z 2013 r., 3 lutego 2014 r., otwarte fundusze emerytalne zmieniły swój profil ryzyka. Całkowite odwrócenie proporcji w portfelach OFE przyczyniło się do wzrostu

ekspozycji OFE na ryzyko rynkowe. Zakres zakazu inwestowania w obligacje Skarbu Państwa i brak innej niż obligacje poważnej alternatywy dla akcji sprawia, że inaczej niż Trybunał należy odczytać ustawowe progi minimalnego limitu zaangażowania OFE w instrumenty udziałowe (co najmniej 75% do końca roku 2014, 55% w 2015 roku, dalsza obniżka minimalnego poziomu w następnych latach). Zmiana profilu inwestycyjnego jest trwała, co potwierdzają dane o zagregowanym portfelu inwestycyjnym OFE na dzień 31 marca 2015 r. Ponad 80% aktywów OFE było zaangażowanych w akcje notowane na polskim rynku regulowanym o wartości 124 412,55 mld zł, natomiast akcje spółek notowanych na rynku regulowanym w innych państwach wynosiły dalsze 5,5% aktywów OFE (por. *Informacja o działalności inwestycyjnej funduszy emerytalnych w okresie 30.03.2012-31.03.2015*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2015, s. 33 i 35). Dane te pozwalają przyjąć, że nakaz utrzymania „wyłącznie” co najmniej 15% aktywów w akcjach w 2017 r. (art. 35 noweli grudniowej) nie zmienia dominującego charakteru inwestycji w akcje.

Z kolei ustawowy nakaz inwestowania w akcje i inne papiery udziałowe zmienił głęboko zasady polityki inwestycyjnej, mimo że PTE inwestowały środkami OFE w akcje od samego początku prowadzenia swojej działalności. Corocznie udział instrumentów udziałowych (akcji) w łącznym portfelu OFE utrzymywał się powyżej 30%, tj. między poziomem 31,3% w 2005 r. i 34,5% w 2012 r. (por. *Informacja Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398, z późn. zm.) wraz z propozycjami zmian*, s. 17). Wskazany wyżej bardzo wysoki obecnie udział inwestycji w akcje oznacza zmianę wykraczającą poza zakres spraw zwykłego zarządu. Zmiana polityki inwestycyjnej wiąże się nie tylko z kierunkiem i ciężarem decyzji gospodarczych podmiotów prowadzących działalność jako PTE. Ma ona także wpływ na organizację PTE i zakres ich działania, co skutkuje potrzebą przygotowania się i dostosowania do prowadzenia bardziej ryzykownej polityki inwestycyjnej przez zarząd PTE i podległych mu pracowników.

Tymczasem PTE przyznano bardzo krótki czas na dostosowanie się do nowych warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Ogłoszenie noweli grudniowej nastąpiło 31 grudnia 2013 r., a z wielu jej przepisów przejściowych wynikał obowiązek podjęcia w bardzo krótkim okresie wielu czynności mających istotne znaczenie dla sposobu prowadzenia działalności gospodarczej. Przykładowo OFE miały przygotować się do przekazania 51,5% swoich aktywów do ZUS już 3 lutego 2014 r. W mojej ocenie im dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona praw i interesów osób nimi dotkniętych. Kwestionowane rozwiązanie nie pozostawało zatem w zgodzie z zasadą poprawnej legislacji z związku z wprowadzaniem głębokich zmian w zakresie objętym konstytucyjną swobodą prowadzenia działalności gospodarczej przez PTE (art. 2 oraz art. 22 Konstytucji).

10. W mojej ocenie Trybunał niesłusznie orzekł, że art. 11 ust. 1 i 2 noweli grudniowej oraz art. 39a ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.) są zgodne z art. 2 Konstytucji.

Skoro ustawodawca co do zasady przewidział kontynuację istnienia OFE w nowej formule i gromadzenia środków w OFE także po wejściu w życie ustawy zmieniającej, wprowadzony mechanizm wydaje się nadmiernie uciążliwy dla osób, które chcą, by 2,92% wymiaru ich składki emerytalnej nadal było przekazywane do OFE. Chodzi tutaj nie tylko o domniemanie przynależności do ZUS w wypadku niezłożenia przez ubezpieczonego oświadczenia o dalszym przekazywaniu składki do OFE na podstawie art. 11 ust. 2 noweli grudniowej. To jednorazowe rozwiązanie narusza, moim zdaniem, zasadę państwa prawa oraz dyrektywy zasady ochrony praw nabytych, obejmującej również ekspektatywy maksymalnie ukształtowane. Kontynuacja członkostwa w OFE wymaga złożenia stosownego oświadczenia w określonym terminie. Brak takiego oświadczenia powoduje ustanie członkostwa w funduszu, a przyszłe składki pozostają w całości w ZUS.

Przede wszystkim chodzi o nadmierną uciążliwość i nielojalność ustawodawcy w regulacji mechanizmu wynikającego z art. 39a ust. 1, 2 i 3 ustawy z 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Według tych przepisów złożone już w 2014 r. oświadczenie o woli pozostania w OFE (w skróconym II filarze) nie jest składane na czas nieokreślony. Członkowie OFE są „uprawnieni” do składania co 4 lata, począwszy od 2016 r., kolejnych oświadczeń o woli przekazywaniu części ich składki do OFE lub o jej ewidencjonowaniu na subkoncie w ZUS. Oznacza to konieczność potwierdzania woli przynależności do OFE. Oba kwestionowane rozwiązania wprowadzają dla ubezpieczonych istotną trudność (uciążliwość w utrzymaniu dokonanego już wyboru). W skali statystycznej ograniczają liczbę osób, które co 4 lata będą aktywnie wybierać pozostanie w OFE, co sprzyja przekazywaniu coraz większej bieżącej składki do ZUS okrywającej bieżące wypłaty emerytur, ale niekoniecznie sprzyja interesowi zniechęconych do wysiłku potwierdzenia wyboru ubezpieczonych.

Podzielam zatem pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, wedle którego ustawodawca nie zachował wymogu najmniej uciążliwego środka przy modyfikacji w 2013 r. systemu emerytalnego. Gdyby więc istotnie wyłącznie

interesy ubezpieczonych były brane pod uwagę, a nie interes państwa i długu publicznego, dla osiągnięcia podobnego skutku (w interesie ubezpieczonych) wystarczyłoby zbieranie od ubezpieczonych oświadczeń woli o wystąpieniu z OFE (a nie o dalszym przystąpieniu do OFE). Alternatywnie można sobie wyobrazić mechanizm dokonania wyraźnego wyboru przez każdego z ubezpieczonych co do pozostania w OFE lub co do przekazywania całej składki do ZUS. Wprowadzone domniemanie trwałego wyboru przekazywania całej przyszłej składki do ZUS stanowi nadmierną ingerencję w istniejące ekspektatywy emerytalne. Ustawodawca wprowadził dodatkowe i niepotrzebne wymogi dla osób, które już zdecydowały o przekazywaniu części składki do OFE.

11. Jestem przeciwny ograniczonej kontroli przez Trybunał art. 11 ust. 1 i 2 noweli grudniowej w zakresie, w jakim dotyczy osób, o których mowa w art. 111 ust. 3 ustawy z 13 października 1998 r. Trybunał uznał, że przepis ten nie jest niezgodny z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (z czym nie polemizuję), ale jednocześnie umorzył kontrolę tego przepisu w świetle zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji), czego domagał się Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wniosku.

W mojej ocenie działania ustawodawcy podważały zaufanie do państwa i stanowionego przezeń prawa ze strony obywateli urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r., którym w związku z wejściem w życie reformy emerytalnej z 1997 r. przyznano prawo decyzji, czy chcą uczestniczyć w „starym” (wyłącznie repartycyjnym) systemie emerytalnym, czy też – na swój wniosek – chcą przystąpić do nowego systemu i do stanowiącego podmiot II filara otwartego funduszu emerytalnego. Nie wszystkie z tych osób zostały objęte mechanizmem „suwaka bezpieczeństwa”, który oznacza wstrzymanie wpłaty składek do OFE na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego. W stosunku do osób nieobjętych mechanizmem „suwaka” ustawodawca najpierw nadał nieodwołalny charakter oświadczeniu o przystąpieniu do reformy emerytalnej, a następnie w noweli grudniowej z 2013 r. zażądał ponownego potwierdzenia dokonanego wyboru, przy czym brak aktywności w postaci złożenia powtórnego oświadczenia woli (przez osoby przekonane o nieodwołalności dokonanego już wyboru, także z uwagi na zbliżający się wiek emerytalny) spowodował, że z mocy samego prawa składki w całości (znowu) będą trafiały tylko do ZUS.

12. W mojej ocenie również art. 197 ust. 1, 2 i 3 ustawy z 28 sierpnia 1997 r. w zakresie, w jakim odnosi się do powszechnych towarzystw emerytalnych i otwartych funduszy emerytalnych oraz art. 197a ust. 1 i 2 ustawy z 28 sierpnia 1997 r. są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

Podzielałam pogląd Prokuratora Generalnego, że nie można precyzyjnie ustalić, jakie działanie zostało zakazane przez ustawodawcę na podstawie art. 197 ust. 2 i art. 197 ust. 1 ustawy o OFE. Ustawodawca nie określił dokładnie działań zakazanych, sankcjonowanych przecież bardzo wysokimi karami pieniężnymi. Wprowadzając surowy zakaz i zabezpieczając go sankcją karną, ustawodawca nie rozróżnił i nie zdefiniował dostatecznie pojęć „informacja” i „reklama”. Wydaje się, że art. 197 ust. 2 ustawy o OFE nie wprowadza zakazu samej reklamy, lecz tylko takiej reklamy, która zawiera informacje niespełniające wymagań określonych w art. 197 ust. 1 ustawy o OFE. Jednak z art. 197a ust. 2 ustawy o OFE wynika, że w zasadzie każda informacja o funduszu, która jest rozpowszechniana w innej formie niż na stronie internetowej, stanowi zakazaną reklamę. Na gruncie dwóch podobnych przepisów karnych, i to zawartych w tej samej ustawie, nie można ustalić, jakie działanie jest karalne, przez co naruszona została zasada poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

13. Popieram natomiast orzeczenie o niezgodności art. 197a ust. 1 ustawy o OFE z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Całkowity czasowy zakaz reklamy, zawierającej informacje o OFE, w okresach podejmowania decyzji przez ubezpieczonych, sankcjonowany bardzo wysoką karą pieniężną jest nazbyt rygorystyczny, nadmiernie ingeruje w wolność przekazywania i pozyskiwania informacji. Nie wykazano zasadności tak dotkliwego ograniczenia wolności PTE do rozpowszechniania informacji o OFE oraz ograniczenia wolności obywateli do pozyskiwania informacji na temat tak istotny dla ich interesów jako ubezpieczonych. Zakaz reklamy informacyjnej OFE jest niezrozumiały w świetle dokonanej zmiany modelu i sposobu funkcjonowania OFE w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. Obecnie OFE muszą w ogóle przekonywać ubezpieczonych do przekazywania 2,92% podstawy wymiaru składki; muszą też konkurować same ze sobą w pozyskiwaniu nowych członków. Informacja o OFE pozostaje w interesie samych ubezpieczonych, którzy świadomie i suwerennie będą mogli zdecydować o poziomie ryzyka w zarządzaniu ich składką emerytalną przez porównanie ZUS i OFE. Reklama zawierająca zrozumiałe, obiektywne i rzetelne informacje o OFE nie rodzi zagrożenia dla ubezpieczonych i dla bezpieczeństwa systemu emerytalnego, a przyczynia się do rzetelności informacyjnej i debaty publicznej.

14. Kwestionowane przepisy znacząco ograniczyły uprawnienia ubezpieczonych w odniesieniu do składki emerytalnej, a zaplanowany efekt wprowadzonych zmian mógł być osiągnięty w inny sposób niż drogą fundamentalnej zmiany systemu emerytalnego.

Z powyższych względów zdecydowałem się złożyć zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) zgłaszam zdanie odrębne do pkt 3 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14.

Moim zdaniem należało uznać, że art. 23 ust. 1, 2 i 18 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717; dalej: ustawa nowelizująca) jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz jest zgodny z zasadą niez działania prawa wstecz (źródłem obydwu tych zasad jest art. 2 Konstytucji).

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Trybunał Konstytucyjny w pkt 3 sentencji wyroku orzekł, że art. 23 ust. 1, 2 i 18 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Jak przy tym jednoznacznie wynika z uzasadnienia wyroku (por. cz. III, pkt 8 i 9), kwestionowany przepis był oceniany jedynie w kontekście dwóch zasad wnikających z powołanego wzorca kontroli, tj. zasady zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasady niez działania prawa wstecz.

Moim zdaniem, te trafne ustalenia co do zakresu rozpoznania zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO, wnioskodawca) powinny znaleźć odzwierciedlenie w sentencji wyroku. W jej obecnym brzmieniu sugeruje ona bowiem, że Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny art. 23 ust. 1, 2 i 18 ustawy nowelizującej z punktu widzenia wszystkich zasad wynikających z art. 2 Konstytucji (np. zasady sprawiedliwości społecznej czy proporcjonalności), co nie tylko nie miało miejsca, lecz także byłoby niedopuszczalne z uwagi na zasadę związania Trybunału Konstytucyjnego granicami zaskarżenia (por. art. 50 ustawy o TK z 2015 r.).

2. W uzasadnieniu analizowanej części wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że ustawodawca ma nie tylko prawo, ale i obowiązek dokonywania niezbędnych korekt w reformie emerytalnej, zapoczątkowanej w 1999 r. Przysługuje mu w tej sferze względna swoboda regulacyjna, która jest podstawą politycznej decyzji co do modelu finansowania świadczeń emerytalnych, optymalnego w danych warunkach ekonomiczno-społecznych (por. cz. III, pkt 3 i 4 uzasadnienia wyroku oraz omówione tam orzeczenia).

Choć założenia te uważam generalnie za słuszne, mój sprzeciw budzi jednak ich zastosowanie do oceny konstytucyjności art. 23 ust. 1, 2 i 18 ustawy nowelizującej z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Mam wątpliwości przede wszystkim co do samej konstytucyjnej dopuszczalności operacji umorzenia części indywidualnych udziałów w Otwartych Funduszach Emerytalnych (dalej: OFE) i przekazania aktywów odpowiadających ich wartości do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS), a więc zasad ustalonych w art. 23 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej. Upoważnienie ustawowe dotyczące realizacji tego niekonstytucyjnego transferu (tj. art. 23 ust. 18 ustawy nowelizującej) jest konsekwentnie obciążone tymi samymi wadami (nie mam natomiast zastrzeżeń co do jego technicznej prawidłowości – w tym zakresie zgadzam się z ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego zawartymi w cz. III, pkt 8 uzasadnienia wyroku).

3. Podczas niniejszego postępowania ujawniły się dwa skrajne stanowiska, jeżeli chodzi o zakres dopuszczalnych zmian w gospodarowaniu środkami przekazanymi do OFE przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Rzecznik Praw Obywatelskich, powołując się na dawne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (por. zwłaszcza wyrok z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7) i praktykę prawodawczą, twierdził, że istotne zmiany w warunkach ubezpieczenia mogą obejmować tylko te osoby, które wchodzi do systemu ubezpieczenia od dnia wejścia w życie takich zmian, a art. 23 ust. 1, 2 i 18 ustawy nowelizującej jest sprzeczny z tą zasadą (por. s. 16 wniosku). Trybunał Konstytucyjny, w ślad za Sejmem, Prokuratorem Generalnym

i Ministrem Finansów oraz nowszym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (por. zwłaszcza wyrok z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50, dotyczący podniesienia i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn), przyjął natomiast, że państwo ma obowiązek podejmowania wszelkich niezbędnych działań zmierzających do zapewnienia efektywnego systemu zabezpieczenia społecznego, łącznie ze zmianami warunków nabycia prawa do świadczeń emerytalnych w okresie jego nabywania, co stanowi o konstytucyjności zaskarżonych przepisów (por. zwłaszcza cz. III, pkt 9.4 i 9.5 uzasadnienia wyroku).

Moim zdaniem, obydwa powyższe zapatrywania budzą pewne zastrzeżenia.

Odnosząc się do poglądu Rzecznika, należy przede wszystkim zauważyć, że skutki bezwzględnego zakazu ingerencji w emerytalne interesy w toku dla osób ubezpieczonych zależą od tego, jaki jest kierunek planowanych przez ustawodawcę reform. W zależności od sytuacji, takie rozwiązanie może albo chronić przed zmianami subiektywnie niekorzystnymi, albo wykluczać możliwość skorzystania ze zmian pozytywnych. Nie da się więc analizowanego zakazu oceniać z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa w sposób abstrakcyjny. Okoliczność ta została – jak się wydaje – dostrzeżona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w którym zauważalna jest tendencja do odchodzenia od formułowania ogólnych zasad dopuszczalności modyfikacji zasad emerytalnych na rzecz każdorazowej oceny dopuszczalności danych reform (por. np. wskazane wyżej orzeczenia).

Wadą natomiast stanowiska Trybunału Konstytucyjnego jest to, że opiera się ono przede wszystkim na wykładni art. 67 ust. 1 Konstytucji, który nie jest wzorcem kontroli art. 23 ust. 1, 2 i 18 ustawy nowelizującej (por. zwłaszcza mocno wyeksponowany wątek potrzeby elastycznego i odpowiedzialnego reagowania przez ustawodawcę na zmieniające się uwarunkowania świadczeń emerytalnych – cz. III, pkt 9.4 i 9.5 uzasadnienia wyroku), a pomija wytyczne dla ustawodawcy wynikające bezpośrednio z zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji (por. jej skrótowa charakterystyka w cz. III, pkt 9.4 *ab initio* uzasadnienia wyroku).

W rezultacie Trybunał Konstytucyjny nie rozpatrzył wszystkich zarzutów podniesionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wobec art. 23 ust. 1, 2 i 18 ustawy nowelizującej na tle tego wzorca kontroli (por. np. cz. III, pkt 9.1 *in fine* oraz 9.5 *ab initio* uzasadnienia wyroku). W uzasadnieniu wyroku brak jest bowiem odpowiedzi na pytanie, czy zaskarżony przepis (radykalnie zmieniający sposób zarządzania środkami przeznaczonymi na emeryturę wniesionymi do OFE do 31 stycznia 2014 r.) mógł – racjonalnie rzecz biorąc – być przewidziany przez osoby zainteresowane.

Moim zdaniem, stanowi to nie tylko wadę formalną analizowanego orzeczenia (w którym nie orzeczono o całości problemu konstytucyjnego), lecz także bezpośrednio przyczyniło się do błędnej oceny konstytucyjności art. 23 ust. 1, 2 i 18 ustawy nowelizującej.

4. Według mnie, zbieg art. 67 ust. 1 Konstytucji (prawo do zabezpieczenia społecznego) i art. 2 Konstytucji (zasada zaufania obywateli do państwa i prawa) daje ustawodawcy daleko większą swobodę kształtowania systemu emerytalnego „na przyszłość” (odmiennie niż wnioskodawca dopuszczałbym przy tym modyfikację sposobu zarządzania przyszłymi składkami nie tylko nowych, ale także dotychczasowych ubezpieczonych – jednak tylko tymi, które zostaną wniesione po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej). Z tego powodu nie kwestionuję wprowadzonych przez ustawę nowelizującą zmian w sposobie działania OFE (moim zdaniem, były one obiektywnie konieczne, por. pkt 1, 2 i 6 sentencji wyroku) ani też przyjęcia przez ustawodawcę założenia, że w związku z tymi zmianami powinno obowiązywać domniemanie przynależności ubezpieczonych do ZUS-u jako systemu znacznie bezpieczniejszego niż zmienione OFE (por. pkt 4 i 5 sentencji).

Odmienne jednak oceniam dopuszczalność ingerencji w sposób gospodarowania składkami emerytalnymi, które zostały powierzone OFE do 31 stycznia 2014 r. Uważam, że w tym zakresie swoboda ustawodawcy jest znacznie bardziej ograniczona. Osoby ubezpieczone do dnia wejścia w życie zaskarżonych przepisów były wszak przez ustawodawcę utrzymywane w uzasadnionym przekonaniu, że ich składki kierowane do OFE będą miały pokrycie kapitałowe (a nie tylko będą stanowiły wirtualny zapis na subkoncie ZUS) i że będą inwestowane w sposób względnie bezpieczny (w tym w obligacje Skarbu Państwa), przy gwarantowanej ustawowo minimalnej stopie zwrotu oraz pokrywaniu ewentualnego niedoboru. Te podstawowe zasady umowy społecznej nie zmieniły się nawet wówczas, gdy w 2011 r. ustawodawca podjął decyzję o znacznym zmniejszeniu wysokości środków przekazywanych do OFE (por. art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; dalej: ustawa systemowa, zmieniony przez art. 7 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 75, poz. 398 z dniem 1 maja 2011 r.; regulacja ta nie była przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, korzysta więc z domniemania zgodności z Konstytucją). Były one potwierdzane *per facta concludentia* przez 14 lat w każdym okresie rozliczeniowym (dla pracowników etatowych – co miesiąc), przez wnoszenie składek i ich księgowanie na kontach OFE, a następnie inwestowanie zgodnie z przepisami.

Uważam, że analizowane zobowiązanie ustawodawcy co do określonego sposobu zarządzania składkami emerytalnymi powierzonymi OFE było szczególnie silne wobec osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r., które mogły przystąpić do OFE – działających na omówionych zasadach – na mocy własnej „nieodwołalnej” decyzji (por. art. 111 ust. 5 ustawy systemowej). Nie oznacza to jednak, że więź ta nie powstała w stosunku do osób urodzonych po 1 stycznia 1969 r., które stały się członkami OFE na mocy decyzji ustawodawcy. Każda osoba ubezpieczona ma pewien wpływ na sposób zapewnienia sobie środków utrzymania po zaprzestaniu aktywności zawodowej, który przejawia się np. w decyzjach o formie zatrudnienia (a zwłaszcza jego legalności) albo wybranym zawodzie (np. umożliwiającym skorzystanie z KRUS czy branżowych systemów emerytalnych). Do 1 lutego 2014 r. tego typu życiowe decyzje wszystkich ubezpieczonych były podejmowane przy założeniu takiego funkcjonowania OFE, jakie zostało ukształtowane w 1999 r.

5. Uważam, że obligatoryjny (*ex lege*) transfer środków zgromadzonych w OFE do ZUS-u byłby zgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa (wynikającą z art. 2 Konstytucji) jedynie wtedy, gdyby utrzymanie dotychczasowego systemu groziło realnym i bezpośrednim niebezpieczeństwem znacznego uszczuplenia lub utraty tych środków. Powinien to być środek ostateczny, stosowany w razie braku innych, mniej dolegliwych rozwiązań (np. dodatkowych obostrzeń co do polityki inwestycyjnej OFE czy maksymalnych opłat administracyjnych).

Tego typu przekształcenia nie mogą natomiast – moim zdaniem – być uzasadniane w inny sposób, niezwiązany bezpośrednio z obowiązkiem zapewnienia przez państwo świadczeń emerytalnych członkom OFE. Niewystarczające są – moim zdaniem – zwłaszcza argumenty makroekonomiczne, w myśl których umorzenie udziałów w OFE i zwiększenie dzięki temu aktywów ZUS-u jest konieczne dla zmniejszenia deficytu budżetowego czy poprawy ogólnej wydajności systemu emerytalnego (por. druk sejmowy nr 1946/VII kadencja Sejmu). Decyzja ustawodawcy, wyrażona w art. 23 ust. 1, 2 i 18 ustawy nowelizującej, była bowiem jedynie jednym z kilku możliwych sposobów osiągnięcia tych celów, który został wybrany – nie mam co do tego wątpliwości – z powodu stosunkowo dużej politycznej łatwości jego zastosowania (jednorazowa operacja księgową dotycząca dużej kwoty, bo aż 150 mld zł). Jego alternatywą były znacznie bardziej długotrwałe i społecznie kontrowersyjne reformy, polegające na likwidacji niesprawiedliwych przywilejów ubezpieczeniowych (nie tylko emerytalnych) różnych wpływowych grup zawodowych (por. np. wyrok z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80, w którym Trybunał Konstytucyjny zakwestionował finansowanie składek emerytalnych rolników bez względu na wysokość osiągniętych przez nich przychodów).

Wskazane przez ustawodawcę przesłanki uchwalenia zaskarżonych przepisów mogłyby co najwyżej umożliwić dobrowolne przekazanie środków z OFE do ZUS-u na mocy indywidualnie podejmowanych decyzji. Ustawa nowelizująca przewiduje jednak tego typu rozwiązanie tylko w zakresie sposobu zagospodarowania części przyszłych składek (por. art. 11 ustawy nowelizującej oraz art. 39a ustawy systemowej; z prawa tego skorzystało 2,5 mln osób, deklarując pozostanie w OFE; na marginesie można zauważyć, że takie rozwiązanie podważa założenie o racjonalności ustawodawcy, skoro nie pozwala on obywatelom decydować o środkach już realnie zgromadzonych na emeryturę, a widzi taką możliwość w odniesieniu do przyszłych, hipotetycznych wpływów).

Uważam, że art. 23 ust. 1, 2 i 18 ustawy nowelizującej w sposób drastyczny narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (wynikającą z art. 2 Konstytucji), zwłaszcza w odniesieniu do wspomnianych wyżej dobrowolnych członków OFE. W 1999 r. ustawodawca potraktował te osoby w sposób podmiotowy, zakładając, że są one zdolne do podjęcia racjonalnej i „nieodwołalnej” decyzji co do przystąpienia do OFE (por. art. 111 ust. 5 ustawy systemowej; w niektórych wypadkach możliwe było podjęcie decyzji o dobrowolnym przystąpieniu do OFE w późniejszym terminie – por. art. 111 ust. 6 ustawy systemowej). Kilkanaście lat później dokładnie te same osoby (bogatsze o uzyskaną w międzyczasie wiedzę, umiejętności i doświadczenie życiowe) zostały uznane za niekompetentne i nieodpowiedzialne. Ich wcześniejsza decyzja o przystąpieniu do OFE okazała się najwyraźniej tylko jednostronnie wiążąca i musiała zostać skorygowana przez państwo, które teraz nagle „wie lepiej”, co jest dla obywateli dobre („naprawienie błędu” jest przy tym umowne, ponieważ skutek finansowy zaskarżonych przepisów jest przy tym inny niż gdyby osobom tym od razu w 1999 r. odmówiono dostępu do OFE).

6. Zdaję sobie sprawę, że uwzględnienie moich założeń co do zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy miałyby pewne niekorzystne konsekwencje systemu emerytalnego. W razie uznania art. 23 ust. 1, 2 i 18 ustawy nowelizującej za niezgodny z art. 2 Konstytucji OFE musiałoby bowiem prowadzić równocześnie dwie polityki inwestycyjne: dotychczasową w odniesieniu do środków otrzymanych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej oraz nową – w odniesieniu do środków otrzymanych po wejściu w życie tej ustawy.

Nie uważam jednak tego za wystarczający powód odstąpienia od mojego stanowiska.

Po pierwsze, OFE są podmiotami profesjonalnymi, wobec czego powyższa komplikacja nie powinna w praktyce nastęrczać większych trudności, a ustawodawca także osiągnąłby swój cel w postaci zmian proporcji między emerytalnym filarem kapitałowym i repartycyjnym – lecz stopniowo.

Po drugie, wskazany dualizm mógłby być złagodzony przez instrumenty zmniejszające pulę środków zarządzanych przez OFE na starych zasadach. Ustawodawca mógłby rozważyć możliwość wprowadzenia deklaracji o woli przeniesienia wpłaconych składek do ZUS-u albo ustanowienia zasad przejściowych dla osób, które wkrótce przejdą na emeryturę lub zgromadziły w OFE niewiele środków i mają przed sobą jeszcze długie lata pracy.

Po trzecie, nie byłoby to także jedyne odstępstwo od zasad jednolitej polityki emerytalnej wobec wszystkich ubezpieczonych, już obecnie różnicowanej chociażby ze względu na wiek (por. np. jeżeli chodzi o możliwość przystąpienia do OFE – art. 111 ustawy systemowej).

7. Na zakończenie chciałbym podkreślić, że – moim zdaniem – zmiana dotychczasowego systemu emerytalnego była konieczna. Jak wynika chociażby z przedstawionych w toku postępowania informacji, jego kontynuacja prawdopodobnie oznaczałaby w dłuższej perspektywie niewypłacalność państwa, którego konstytucyjnym zadaniem jest zagwarantowanie obywatelom zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego (por. art. 67 ust. 1 Konstytucji).

Nie uważam jednak, aby stanowiło to wystarczający powód złamania zasad gospodarowania tymi środkami, które już wpłynęły do II filaru systemu emerytalnego. Transfer środków z OFE do ZUS-u, przeprowadzony na podstawie art. 23 ust. 1, 2 i 18 ustawy nowelizującej, służył bowiem celom doraźnym (zmniejszeniu deficytu budżetowego w danym roku), a nie długofalowej i przemyślanej reformie ubezpieczeń społecznych.

Z powyższych powodów uznałem, że zgłoszenie zdania odrębnego było konieczne.

Zdanie odrębne

sędzi TK Teresy Liszcz

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK) składam niniejszym zdanie odrębne do punktu 1, 2, 3 i 6 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2015 r. w sprawie o sygn. K 1/14. Wbrew stanowisku Trybunału Konstytucyjnego uważam, że wskazane w tych punktach wyroku przepisy ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, ze zm.; dalej: ustawa o OFE) oraz ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717; dalej: nowela grudniowa) są niezgodne z przywołanymi przez wnioskodawców konstytucyjnymi wzorcami kontroli.

UZASADNIENIE

1. Zanim przejdę do szczegółowego uzasadnienia zdania odrębnego, pragnę wyraźnie stwierdzić, że moja ocena instytucji otwartych funduszy emerytalnych (dalej: OFE), czyli powszechnego filaru kapitałowego ubezpieczenia emerytalnego, w kształcie nadanym mu w 1997 r. ustawą o OFE, nie odbiega od oceny Trybunału Konstytucyjnego. Obserwowałam powstawanie tej ustawy z pozycji członka ówczesnej Komisji Reformy Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, która – mimo że do jej zakresu działania należała również reforma prawa ubezpieczeń społecznych – została całkowicie odsunięta od pracy nad nią. Przygotowali ją ekonomiści, związani z Bankiem Światowym, bez merytorycznego udziału prawników i specjalistów z zakresu polityki społecznej. OFE były od początku koncepcją ekonomiczną, nie zaś ubezpieczeniową. Chodziło w niej głównie o aktywizację gospodarki przez wprowadzenie do niej silnego strumienia pieniędzy. Interesy ubezpieczonych były dla jej twórców na dalekim planie, chociaż w materiałach propagandowych obiecywano im przysłowiowe „złote góry”, aby przyciągnąć ich do powstających funduszy. Znamienne było to, że ustawa o OFE została uchwalona ponad rok wcześniej niż ustawy: z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, ze zm.) oraz z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118, ze zm.) i nie towarzyszyły jej nawet ogólne założenia ustawy o emeryturach z kapitałowego filaru ubezpieczenia emerytalnego (zmaterializowane dopiero po ponad 11 latach w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz. U. Nr 228, poz. 1507, ze zm.).

Niezależnie od powyższego, należy podkreślić, że przedmiotem rozpatrywanej sprawy nie powinna być ocena ekonomicznej zasadności i prawnej poprawności utworzenia OFE, ani ocena ich rzeczywistego funkcjonowania w ostatnich kilkunastu latach. Tymczasem w wielu wypowiedziach na rozprawie niniejsza sprawa traktowana była w kategoriach „sądu nad OFE”, wykraczającego poza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego oraz zakres zaskarżenia. Wskazać należy, że instytucja OFE w istocie nigdy nie była przedmiotem wniosku o zbadanie jej konstytucyjności (zaskarżone były tylko: zakaz akwizycji oraz nowelizacja ustawy o OFE z 2009 r. dotycząca opłat, którym to sprawom, o sygn. Tw 16/11, Tw 18/12 i Tw 25/09, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania biegu), choć od czasu uchwalenia ustawy o OFE władzę w Polsce sprawowały wszystkie główne siły polityczne, w tym również te krytycznie oceniające zarówno samą koncepcję OFE, jak i jej realizację.

Poza sporem pozostaje również to, że zarządzającym OFE powszechnym towarzystwem emerytalnym (dalej: PTE), prywatnym podmiotom włączonym tą ustawą do realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca stworzył wyjątkowo dogodne, uprzywilejowujące je, warunki funkcjonowania. Ustawa o OFE, wprowadzając w art. 139 obowiązek lokowania przez nie aktywów z dążeniem „do osiągnięcia maksymalnego stopnia bezpieczeństwa i rentowności dokonywanych lokat”, szczegółowo uregulowała rodzaje lokat, nakazując inwestowanie przede wszystkim w papiery wartościowe Skarbu Państwa, czyniąc przez to zarządzanie funduszami zadaniem bardzo prostym. Jednocześnie, za to niewymagające szczególnej inwencji ani wysiłku zarządzanie, PTE otrzymały bardzo wysokie opłaty, które pochłonęły sporą część aktywów OFE.

Krytyczna ocena instytucji OFE nie może jednak, według mnie, mieć rozstrzygającego znaczenia dla oceny przepisów nowelizujących ustawę o OFE. Jeżeli nawet przyjąć, za Trybunałem Konstytucyjnym, że utworzenie OFE w 1997 r. było błędem ustawodawcy, z którego może, a nawet powinien, się on wycofać, to sposób tego wycofania się podlega ocenie w świetle zasad konstytucyjnych: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, poszanowania praw nabytych i interesów w toku. Nie można lekceważyć tego, że za – co najmniej – przyzwoleniem państwa, którego organy szeroko kolportowały broszurę „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”, miliony obywateli urodzonych w latach 1949-1968 zostało namówionych do dobrowolnego przystąpienia do OFE, a kolejne miliony ubezpieczonych, urodzonych po 1968 r., ustawowo przymuszono do uczestnictwa w nich. Należy podkreślić, że wszyscy, którzy należeli do OFE do końca lipca 2014 r., są nadal ich członkami, ze względu na pozostawienie w funduszach 48,5% ich aktywów (w sumie jest ich ponad 16 milionów). Spora grupa (około 2,5 miliona) zdecydowała się nadal odprowadzać część swojej składki emerytalnej do OFE, mimo radykalnego pogorszenia warunków ich funkcjonowania. Reforma OFE powinna więc odbywać się z poszanowaniem ich praw i interesów.

Także PTE, chociaż nie są zwykłymi podmiotami gospodarczymi, lecz prowadzą działalność reglamentowaną, i niezależnie od tego, że przez lata zarządzania OFE na dotychczasowych zasadach korzystały z przywilejów, są przecież legalnie działającymi, prywatnymi podmiotami gospodarczymi i ograniczanie ich praw również powinno odbywać się z poszanowaniem Konstytucji.

Zaskarżone przepisy, reformujące funkcjonowanie OFE, tego warunku, moim zdaniem, nie spełniają. Tak, jak przy tworzeniu OFE, tak i obecnie przy ich „zwijaniu”, liczą się tylko albo głównie racje ekonomiczne – obecnie przede wszystkim równowaga budżetowa, nie zaś prawa ubezpieczonych.

2. Pierwsza grupa zaskarżonych przepisów, których dotyczy pkt 1 wyroku, obejmuje następujące przepisy:

1) art. 141 ust. 2 ustawy o OFE, zakazujący funduszom inwestowania między innymi w obligacje i inne papiery wartościowe emitowane albo gwarantowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski (dalej: NBP) oraz w papiery wartościowe emitowane albo gwarantowane przez rządy lub banki centralne niektórych innych państw,

2) art. 35 pkt 2-4 noweli grudniowej, określające minimalny udział akcji w portfelu inwestycyjnym OFE w latach 2015-2017 (w części dotyczącej roku 2014 Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie),

3) art. 4 pkt 33 noweli grudniowej, uchylający art. 175-180 ustawy o OFE, regulujące dotychczas minimalną wymaganą stopę zwrotu oraz mechanizm pokrywania niedoboru funduszu, a więc likwidujący te instytucje.

Dwa pierwsze przepisy radykalnie zmieniają zasady inwestowania środków OFE. Do czasu zmiany miały one inwestować głównie w państwowe papiery wartościowe – jako najbezpieczniejszy i dość opłacalny instrument finansowy – po zmianach zaś mają zakaz inwestowania w nie, przy czym dotyczy to nie tylko papierów wartościowych polskiego państwa, lecz także państw obcych, z powodów, które trudno zrozumieć.

Jednocześnie art. 35 noweli grudniowej zobowiązał fundusze, by w latach 2014-2017 w ich portfelu inwestycyjnym znajdował się nie mniejszy – niż określony w tym przepisie – procent lokat w akcje (od 75% w 2014 r. do 15% w roku 2017), podczas gdy do czasu nowelizacji w tym portfelu miały przeważać obligacje. W następstwie tej zmiany OFE, które były dotąd funduszami stabilnego wzrostu, stały się, na okres kilku lat, funduszami podwyższonego ryzyka, co oznacza znaczące obniżenie poziomu bezpieczeństwa środków przeznaczonych na wypłatę emerytur członków OFE.

Bezpieczeństwo to zostało przy tym osłabione także w następstwie uchylecia, mocą art. 4 pkt 33 noweli grudniowej, dwóch ważnych dla niego instytucji, to jest minimalnej stopy zwrotu oraz pokrywania niedoboru funduszu, powstałego w razie nieosiągnięcia tej minimalnej stopy zwrotu, wraz z gwarancją Skarbu Państwa na wypadek, gdyby ten niedobór nie mógł być pokryty ze środków Funduszu Gwarancyjnego OFE. Należy podkreślić, że wskutek wejścia w życie zaskarżonych przepisów zgromadzone w OFE środki ubezpieczonych, mimo uznania ich przez organy państwa za środki publiczne, nie korzystają z gwarancji państwowych, a przy tym zostały wystawione na giełdowy „hazard”.

Wszystkie te zmiany, niewątpliwie niekorzystne dla ogółu członków OFE, dotknęły w szczególności sposób obywateli, którzy stali się ich członkami OFE przed wejściem tych zmian w życie. Przystępowali oni – dobrowolnie lub przymusowo – do OFE, które były funduszami bezpiecznymi, z gwarantowaną minimalną stopą zwrotu, mechanizmem pokrywania niedoboru i gwarancjami Skarbu Państwa, a w następstwie wejścia w życie „reformy” znaleźli się w funduszach o podwyższonym ryzyku bez gwarancji państwa.

Oznacza to, moim zdaniem, ewidentne naruszenie, wynikającej z art. 2 Konstytucji, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwanej też pięknie zasadą lojalności państwa wobec obywateli. Nie przekonuje mnie przy tym tłumaczenie, że ze względu na długotrwałość stosunków ubezpieczenia społecznego ubezpieczony nie może racjonalnie oczekiwać, że warunki jego ubezpieczenia przez całe lata pozostaną niezmienione, ponieważ ustawodawca ma na gruncie art. 67 ust. 1 Konstytucji znaczną swobodę kształtowania instytucji zabezpieczenia społecznego. Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecnictwie (zob. orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w latach 1986-1995, t. III, 1992 r., cz. I, poz. 7, przywoływane w wielu późniejszych wyrokach) podkreślał, że stosunek ubezpieczenia społecznego, właśnie przez swą długotrwałość i stopniowe spełnianie przesłanek nabycia prawa do emerytury, jak żaden inny, oparty jest na zaufaniu ubezpieczonego, że ustawodawca nie będzie zmieniał tych przesłanek na jego niekorzyść, bez jakichś nadzwyczaj ważnych powodów. Mówił wręcz o swoistej umowie państwa z obywatelem, do której odnosi się zasada *pacta sunt servanda*. W związku z tym stabilność prawa ubezpieczeń społecznych ma szczególne znaczenie. W czasie uchwalania ustawy o OFE takiej nadzwyczajnej potrzeby nie było i zmiany wprowadzone przepisami objętymi w punkcie 1 wyroku na pewno nie były konieczne.

Jest oczywiście, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika żaden określony kształt instytucji zabezpieczenia społecznego, a więc państwo z pewnością nie ma obowiązku utrzymywania OFE lub innej postaci kapitałowego filaru ubezpieczenia społecznego. Ustawodawca utworzył jednak ten filar, w związku z przewidywaną dużo niższą wysokością emerytur z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS), obliczanych według zasady zdefiniowanej składki, w celu uzupełnienia jej o część emerytury finansowanej ze środków gromadzonych i inwestowanych przez OFE. Nie można wykluczyć, że rzetelnie zarządzane fundusze emerytalne, w warunkach dobrej koniunktury gospodarczej, mogłyby spełnić te oczekiwania. Wierzą w to, jak sądzę, ci ubezpieczeni (około 2,5 miliona), którzy dobrowolnie zdecydowali się przekazywać nadal część swojej składki emerytalnej do OFE. Skoro ustawodawca utworzył taką instytucję ubezpieczenia emerytalnego jak OFE, z którą związane są prawa i interesy milionów obywateli, to może ją reformować tylko z poszanowaniem tych praw i zaufania obywateli do państwa.

3. Te same przepisy – art. 141 ust. 2 ustawy o OFE i art. 35 pkt 2–4 noweli grudniowej – zmieniające zasady inwestowania środków OFE, które Trybunał Konstytucyjny w punkcie 1 wyroku ocenił z uwagi na prawa członków OFE, zostały zaskarżone przez Prezydenta także w aspekcie naruszenia praw PTE jako podmiotów gospodarczych. Z tego punktu widzenia, wnioskodawca zarzucił im naruszenie art. 2 Konstytucji – zasady ochrony zaufania podmiotów prawa do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz art. 22 Konstytucji – wolności działalności gospodarczej. W uzasadnieniu tych zarzutów wnioskodawca wskazał, że przepisy te zmieniły radykalnie na niekorzyść PTE warunki prowadzenia przez nie działalności gospodarczej polegającej na zarządzaniu aktywami OFE. Zabraniają bowiem im one, o czym była mowa wyżej, bezpiecznego lokowania środków OFE w obligacje i inne papiery dłużne emitowane albo gwarantowane przez Skarb Państwa lub NBP bądź przez rządy czy banki centralne innych państw (obszaru gospodarczego Unii Europejskiej), a jednocześnie przymuszają do ryzykownego inwestowania w akcje. Tym samym naruszają one też swobodę działalności gospodarczej, która przysługuje im jako prywatnym podmiotom gospodarczym, mimo prowadzenia działalności reglamentowanej. Uciążliwości wynikające z tych ograniczeń Prezydent ocenia w kontekście innych zmian wprowadzonych nowelą grudniową – domniemania przeniesienia do ZUS-u części składki emerytalnej odprowadzanej dotąd do OFE oraz przeniesienia 51,5% aktywów OFE do ZUS-u i następnie ich umorzenia, podkreślając jednocześnie, że zaskarżeniem nie jest objęty przepis będący podstawą tego przeniesienia (art. 23 noweli grudniowej). Odjęcie ponad połowy aktywów OFE powoduje obniżenie przychodów PTE z tytułu zarządzania funduszami. Wnioskodawca przyznaje, że warunki działalności gospodarczej mogą podlegać zmianom, także niekorzystnym dla podmiotów gospodarczych, między innymi ze względu na stan finansów publicznych i konieczność respektowania zasady

ochrony równowagi budżetowej, jednak tego rodzaju zmiany nie powinny następować w tak krótkim czasie, jak to się stało w wypadku zaskarżonej nowelizacji. Nowela grudniowa, uchwalona 6 grudnia 2013 r., została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 31 grudnia tegoż roku, a w swej zasadniczej części weszła w życie 1 lutego 2014 r. (część przepisów weszła w życie wcześniej – po upływie 14 dni od ogłoszenia ustawy), a więc po miesięcznej *vacatione legis*, stanowczo zbyt krótkiej, by PTE mogły przystosować się do zmian, zwłaszcza że silna reglamentacja działalności OFE bardzo ogranicza ich swobodę manewru. W tym przede wszystkim Prezydent upatruje naruszenia zasady zaufania do państwa.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił tych zarzutów, uznając, że nowelizacja – oceniana całościowo – stworzyła PTE wystarczające możliwości przystosowania się do zmienionych warunków. Podkreślił też, że zmiana wysokości przychodów z działalności gospodarczej jest objęta ryzykiem gospodarczym. Dotyczy to zwłaszcza takich podmiotów jak OFE, które wykonują zadanie publiczne i otrzymują ze środków publicznych wynagrodzenie z tego tytułu.

Nie podzielam stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, a zgadzam się z zarzutami i argumentacją Prezydenta. PTE, mimo swojego szczególnego statusu – podmiotu uczestniczącego w wykonywaniu zadania publicznego, są prywatnymi spółkami akcyjnymi, które w prowadzenie działalności gospodarczej, polegającej na zarządzaniu OFE, zaangażowały spory, jak na polskie warunki, kapitał własny. Mają więc prawo do tego, by zmiana na gorsze warunków ich funkcjonowania, obowiązujących od kilkunastu lat, następowała z poszanowaniem zarówno zasady ochrony zaufania do państwa, jak i zasady wolności działalności gospodarczej. Nie można naruszenia tych zasad przez oceniane w tym punkcie przepisy uzasadnić koniecznością ochrony równowagi budżetowej i stabilności finansów publicznych, gdyż nie mają one takiego przełożenia na stan finansów publicznych, jakie miało zabranie z OFE 51,5% ich aktywów, które nie zostało przez Prezydenta zaskarżone.

4. Newralgiczną zmianą, wprowadzoną nowelą grudniową, a konkretnie jej art. 23, jest umorzenie 51,5% aktywów OFE, inkorporowanych w obligacjach państwowych, w zamian za gwarancję przyszłej wypłaty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych świadczeń emerytalnych odpowiadających wysokości tych aktywów, odpowiednio waloryzowanych, zaewidencjonowanych na specjalnych indywidualnych subkontach w ZUS-ie.

Rozwiązanie to zakwestionował w swoim wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich. Uznając środki zgromadzone w OFE za środki publiczne, Rzecznik nie przyrównywał tej operacji do wyłączenia, jak to często dzieje się w publicznej debacie na temat reformy OFE, i nie wskazał jako wzorca kontroli konstytucyjności art. 23 noweli grudniowej art. 21 ust. 1 ani art. 64 Konstytucji o ochronie własności i innych praw majątkowych. Zarzuca natomiast temu rozwiązaniu, moim zdaniem trafnie, naruszenie zasady zaufania do państwa i prawa, oceniane z punktu widzenia członków OFE, a także zasady niedziałania prawa wstecz. Rozwiązanie przewidziane w art. 23 noweli grudniowej oznacza bowiem istotną zmianę warunków ubezpieczenia emerytalnego, będących przedmiotem swoistej umowy ubezpieczonego z państwem. Dotyczy ono części ekspektatyw prawa do emerytury, które dotąd miały realne pokrycie w aktywach OFE, w tym głównie w państwowych papierach wartościowych. Przy tym, zdaniem RPO, naruszona została także zasada niedziałania prawa wstecz, gdyż zaskarżone rozwiązanie dotyczy aktywów pochodzących ze składek emerytalnych członka OFE, odprowadzonych do funduszu przed wejściem nowelizacji w życie.

Trybunał Konstytucyjny odrzucił te zarzuty, negując koncepcję swoistej umowy dotyczącej ubezpieczeń społecznych i podnosząc argument, że ustawodawca ma nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek dokonywania takich zmian w systemie ubezpieczeń społecznych, aby wszyscy ubezpieczeni otrzymali jakieś świadczenie emerytalne. Szczególne znaczenie zwłaszcza w tej sprawie mają stabilność finansów publicznych i równowaga budżetowa, kluczowe dla stabilności systemu ubezpieczeń społecznych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że przejście części aktywów ubezpieczonych z OFE w żadnym stopniu nie zmniejsza ich bezpieczeństwa i nie pogarsza sytuacji ubezpieczonych, gdyż uzyskują oni gwarancję państwa wypłaty emerytur w wysokości uwzględniającej wartość tych aktywów po waloryzacji.

Nie podzielam, jak to oświadczyłam już na wstępie, stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie, lecz argumenty Rzecznika.

Nie wnikając w bardzo skomplikowaną problematykę charakteru środków OFE, uważam, że – nawet zakładając ich publiczny charakter – trzeba uznać, iż ustawodawca nie ma pełnej swobody co do ich przeznaczenia i sposobu zarządzania nimi. Pochodzą one z prywatnego źródła, jakim jest wynagrodzenie (dochód) ubezpieczonego i są przeznaczone na sfinansowanie części jego emerytury. Ulokowane dotąd głównie w bezpiecznych państwowych papierach wartościowych, gwarantowanych całym majątkiem Skarbu Państwa, stanowiły realne kapitałowe zabezpieczenie przyszłej emerytury z drugiego filaru. W zamian za 51,5% tych aktywów, umorzonych po ich przejściu przez ZUS, członek OFE uzyskał wirtualny zapis na subkoncie w ZUS-ie i zapewnienie, nazywane „gwarancją”, że w momencie przejścia na emeryturę otrzyma odpowiednio wyższe świadczenie. Moim

zdaniem, nie można postawić znaku równości między gwarancją wykupu obligacji czy innych państwowych papierów dłużnych przez państwo i gwarancją wypłaty świadczenia emerytalnego w określonej wysokości przez ZUS. Gwarancje wypłaty świadczeń emerytalnych nie są bowiem zbyt pewne, co wyraźnie wynika z – mocno akcentowanej przez Trybunał Konstytucyjny – dużej swobody ustawodawcy w kształtowaniu instytucji zabezpieczenia społecznego oraz ograniczenia konstytucyjnych gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego na gruncie art. 67 ust. 1 Konstytucji, co do zasady, tylko do świadczeń w minimalnej wysokości. Osłabia je również teza Trybunału Konstytucyjnego, że długotrwałość stosunków ubezpieczenia społecznego predestynuje je do zmiany ich warunków stosownie do zmiany okoliczności.

Nie bagatelizuję w wypadku tego zaskarżenia argumentu z konieczności ochrony stabilności finansów publicznych, w tym redukcji długu publicznego. Mam jednak wątpliwości co do tego, czy to odprowadzanie części składki emerytalnej ubezpieczonego do OFE i konieczność wyrównania wynikłego stąd ubytku środków w FUS-ie (który, skądinąd, miał być – zgodnie z ustawą z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 106, poz. 673, ze zm. – finansowany z wpływów z prywatyzacji majątku państwowego) było głównym źródłem powiększenia się długu publicznego, a także co do tego, czy przejęcie większej części aktywów OFE pozwoli trwale zmniejszyć ten dług. Wygląda raczej na to, że rozwiązało to część problemu zadłużenia państwa tylko doraźnie. Nie można bowiem zapominać, że w miejsce długu z umorzonych obligacji państwo zaciągnęło zobowiązanie wobec ubezpieczonych do wypłacenia im świadczeń emerytalnych uwzględniających kwoty zaewidencjonowane na ich subkontach w ZUS-ie. Nie można jednak wykluczyć, że w przyszłości wszelkie niekorzystne dla ubezpieczonych zmiany w systemie emerytalnym, chociażby likwidacja subkont, będą usprawiedliwiane koniecznością zachowania równowagi budżetowej, która w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego urasta do rangi metazasady, usprawiedliwiającej naruszenie niemal każdej innej zasady konstytucyjnej.

5. Ostatni zarzut Prezydenta odnosi się do art. 197 ustawy o OFE, regulującego rozpowszechnianie informacji o OFE oraz reklam ich dotyczących. Zarzucił on temu przepisowi naruszenie, wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji, zasady poprawnej (przyzwoitej) legislacji przez to, że nie definiuje on pojęcia reklamy ani nie odsyła w tej kwestii do definicji zawartej w innej ustawie i nie pozwala na jej wyraźne odróżnienie od informacji o OFE, podczas gdy inne akty prawne, posługujące się pojęciem reklamy, na ogół precyzyjnie definiują to pojęcie.

Trybunał Konstytucyjny odrzucił ten zarzut, uznając, że niedookreśloność tego przepisu nie jest na tyle poważna, by stwarzać ponadnormatywne trudności z jego interpretacją i stosowaniem. Nie zgadzam się w tej mierze ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, a podzielam zarzuty i argumentację wnioskodawcy. Precyzyjne określenie zaskarżonego przepisu jest szczególnie istotne z tego względu, że złamanie zakazu upowszechniania informacji lub reklamy niespełniającej wymagań określonych w zaskarżonym przepisie jest zagrożone administracyjną karą pieniężną w wysokości do 3 milionów złotych.

6. Nie mogę wreszcie nie odnieść się do kwestii trybu, w jakim została uchwalona nowela grudniowa, mimo że nie został on zakwestionowany w żadnym z wniosków merytorycznie rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny (który odmówił – ze względów formalnych – nadania biegu wnioskowi Konfederacji Lewiatan, kwestionującemu między innymi właśnie tryb uchwalenia tej ustawy, zob. postanowienia z: 24 czerwca 2014 r., sygn. Tw 2/14, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 524 i 18 grudnia 2014 r., sygn. Tw 2/14, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 525).

Przebieg prac nad tą ustawą jest dość powszechnie znany, chociaż – co mnie nieco zdziwiło – żaden z uczestników postępowania, w tym poseł – reprezentant Sejmu oraz wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji, nie był w stanie przedstawić go na rozprawie.

W przeszłości, wkrótce po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznał swoją kompetencję do badania, obok treści zaskarżonej ustawy, także postępowania legislacyjnego, w jakim została ona uchwalona, i to niezależnie od treści zaskarżenia (zob. wydany w pełnym składzie wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52). Obecnie zdaje się w Trybunale Konstytucyjnym przeważać pogląd, że w zakresie kontroli konstytucyjności trybu, w jakim akt prawny doszedł do skutku, obowiązuje zasada skargowości, a Trybunał Konstytucyjny może badać ten tryb z urzędu tylko wtedy, gdy zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, iż jego naruszenia były tak poważne, że uchwalony w jego rezultacie akt prawny jest wręcz „nieaktem”.

W rozpatrywanym wypadku wystąpiły poważne naruszenia trybu zgłaszania poprawek, których dotyczy art. 119 Konstytucji oraz odpowiednie postanowienia regulaminów Sejmu i Senatu. Na gruncie tych regulacji wypracowano pojęcie poprawki jako punktowej zmiany projektu ustawy. Tymczasem w toku sejmowych prac nad projektem noweli grudniowej, w odpowiedzi na – mający charakter „obstrukcji parlamentarnej” – projekt kilkuset poprawek zgłoszonych przez posłów opozycji, koalicja zgłosiła ponownie – jako poprawkę – cały pierwotny

projekt ustawy (z minimalnymi zmianami) i przeforsowała go jako poprawkę „najdalej idącą”, w pierwszej kolejności, uniemożliwiając tym samym głosowanie rzeczywistych poprawek. Już *prima facie* wydaje się to niezgodne z istotą poprawki wypracowaną na gruncie art. 119 Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny i doktrynę prawa konstytucyjnego. Ten „fortel” nie pozostawał zapewne bez związku z pośpiechem, w jakim uchwalano tę nowelę grudniową, której skutki – na długo przed jej uchwaleniem – zostały już uwzględnione w ustawie budżetowej na rok następny. A tempo prac było wyjątkowe.

Warto przypomnieć, że projekt noweli grudniowej, przygotowany przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej został upubliczniony 10 października 2013 r. (znak pisma: DUS-0210-11-EW/13) i skierowany – w ramach uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych – do niemal 60 podmiotów (opinie nadeszło 45 podmiotów). Komitet Rady Ministrów rekomendował jego przyjęcie 15 listopada 2013 r., a 22 listopada 2013 r. Prezes Rady Ministrów przedstawił go Sejmowi (znak pisma: RM-10-115-13). Tę samą – piątkową – datę nosi druk sejmowy nr 1946, zawierający projekt ustawy z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji oraz projekty aktów wykonawczych (z uzasadnieniami i ocenami skutków regulacji; całość liczyła łącznie 248 stron). Prace nad projektem noweli grudniowej toczyły się na 55 posiedzeniu Sejmu, w dniach 3-6 grudnia 2013 r. (wtorek–piątek), Senat przyjął ustawę bez poprawek 11 grudnia, Prezydent podpisał ją 27 grudnia 2013 r., po czym została ona opublikowana 31 grudnia 2013 r. Wynikać by stąd mogło, że Sejm poświęcił projektowi noweli grudniowej 4 dni pracy (wielokrotnie liczba ta padała w stenogramach). Tak jednak nie jest, ponieważ – jak wynika z dostępnych na oficjalnej stronie internetowej Sejmu transmisji przebiegu posiedzenia plenarnego – I czytanie jej projektu rozpoczęło się 3 grudnia 2013 r. o godz. 13:27, a Sejm uchwalił nowelę grudniową 6 grudnia tegoż roku, o godz. 11:15. Zarazem, podczas tego niespełna trzydniowego 55 posiedzenia, Sejm zajmował się – oprócz noweli grudniowej – 17 projektami innych ustaw i uchwał, nie licząc informacji, raportów i sprawozdań kilku ministrów czy wyboru członka Krajowej Rady Prokuratury. W tych okolicznościach drobiazgowe wyliczanie łącznego czasu poświęconego projektowi noweli grudniowej przez Izbę i Komisję Finansów Publicznych jest zbędne, ponieważ nawet bez tego łatwo dostrzec, że obszerny i nadzwyczaj skomplikowany akt o bardzo doniosłych skutkach – zarówno dla państwa, jak i ogółu obywateli, w tym szczególnie dla ponad 16 milionów członków OFE oraz dla wielu podmiotów gospodarczych – został uchwalony w błyskawicznym tempie. Lektura stenogramów wskazuje też na wyjątkową presję czasową wywieraną na posłów podczas prac i blokowanie wszelkich prób umożliwienia dojrzałego namysłu nad proponowanymi przez Radę Ministrów rozwiązaniami. Choć trudno pozytywnie ocenić niektóre działania przeciwników proponowanych rozwiązań, możliwych do oceny wręcz jako dążenie do „obstrukcji parlamentarnej”, to zabieg uniemożliwiający rozpatrzenie poprawek opozycji – wniesienie, jako poprawki, w minimalnym stopniu zmienionego pierwotnego projektu (patrz druk sejmowy nr 1972-A), a następnie jego przyjęcie w III czytaniu (jako poprawki najdalej idącej) – nie może zostać uznany za respektujący reguły demokratycznego państwa prawnego, narusza bowiem prawo posłów do zgłaszania poprawek i zasadę trzech czytań. Można się obawiać, że taka praktyka będzie stosowana częściej, ze szkodą dla obyczaju parlamentarnego i procesu stanowienia prawa w Polsce. Tym bardziej, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie tolerował poważne naruszenia trybu legislacyjnego.

Z tych względów złożenie zdania odrębnego uznałam za konieczne.

164

WYROK
z dnia 17 listopada 2015 r.
Sygn. akt K 5/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 listopada 2015 r., wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” o zbadanie zgodności:

art. 239 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji w związku z:

– art. 1 oraz art. 7 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78),

– art. 4 Konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126),

– art. 11 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.),

– art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67),

o r z e k a:

Art. 239 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.):

a) jest zgodny z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 11 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, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962, z 2001 r. Nr 23, poz. 266, z 2003 r. Nr 42, poz. 364 oraz z 2010 r. Nr 90, poz. 587), art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67) oraz art. 1 i art. 7 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78),

b) nie jest niezgodny z art. 4 Konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126).

UZASADNIENIE

I

1. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” (dalej: wnioskodawca, NSZZ „Solidarność”) wnioskiem z 28 sierpnia 2014 r., uzupełnionym pismem z 17 grudnia 2014 r., zwrócił się o kontrolę konstytucyjności

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 listopada 2015 r. w Dz. U. poz. 1982.

art. 239 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p.), który wyłącza możliwość zawierania układów zbiorowych pracy dla członków korpusu służby cywilnej. Wniosek został złożony po podjęciu przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność” uchwały nr 24/2014 z 28 sierpnia 2014 r. (dalej: uchwała KK 24/2014), w myśl której wnioskodawca:

„wnosi o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 kodeksu pracy:

1) z art. 59 ust. 2 Konstytucji – w zakresie wyłączenia prawa do zawarcia układu zbiorowego pracy dla członków korpusu służby cywilnej,

2) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 1 oraz art. 7 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej z dnia 27 czerwca 1978 r., ratyfikowanej przez Polskę dnia 12 lipca 1982 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78) oraz art. 4 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych z dnia 1 lipca 1949 r., ratyfikowanej przez Polskę dnia 25 lutego 1957 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 130),

3) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. ratyfikowanej przez Polskę dnia 19 stycznia 1993 r. (Dz. U. Nr 61, poz. 284-285, dalej: EKPC),

4) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.)”.

W tytule uchwały Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, jak i samego wniosku, jest mowa o „zbadaniu zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z Konstytucją”.

We wniosku podkreślono, że w świetle art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do zawierania układów zbiorowych pracy, a zakres tej wolności związkowej może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Wyłączenie przewidziane w art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest, zdaniem wnioskodawcy, niezgodne z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji, ponieważ możliwości takiego wyłączenia nie przewidują wiążące Polskę – wskazane przez wnioskodawcę – przepisy umów międzynarodowych, sporządzonych pod auspicjami Rady Europy i Międzynarodowej Organizacji Pracy. Te przepisy umów międzynarodowych zostały, łącznie z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji, omówione w piśmie przewodnim do wniosku.

1.1. Zarzut naruszenia art. 59 ust. 2 Konstytucji wnioskodawca wyjaśnia dokładniej w piśmie procesowym z 17 grudnia 2014 r. Podkreśla w nim, że Konstytucja w art. 59 ust. 2 preferuje układową metodę kształtowania stosunków pracy, a prawo do rokowań zbiorowych „ma charakter powszechny, ponieważ sama Konstytucja nie ogranicza jego zakresu”. Następnie wnioskodawca prezentuje tezę, że „[u]regulowanie art. 239 § 3 pkt 1 k.p. stanowi konkretyzację art. 59 ust. 2 Konstytucji”. Dodaje też, że „[w]prawdzie związki zawodowe mogą podejmować inne niż układ zbiorowy pracy, działania w obronie interesów osób zatrudnionych w służbie cywilnej, zwłaszcza różnego rodzaju konsultacje i uzgodnienia, jednak to układ zbiorowy pracy zapewnia najdalej idący wpływ na warunki zatrudnienia”. Wnioskodawca podkreśla też, że jako wzorzec kontroli wskazuje art. 59 ust. 2 Konstytucji, postanowienie to bowiem składa się na konstytucyjny wzorzec gwarancji wolności związkowej i stanowi podstawę prawa do rokowań zbiorowych. W związku z tym art. 239 § 3 pkt 1 k.p. należy rozpatrywać w kontekście art. 59 ust. 2 oraz ograniczeń wolności związkowych dopuszczonych w art. 59 ust. 4 Konstytucji.

1.2. Zarzut naruszenia art. 59 ust. 4 Konstytucji wnioskodawca uzasadnia przede wszystkim we wniosku z 28 sierpnia 2014 r. Na uzasadnienie tego zarzutu powołuje głównie poglądy wyrażone w piśmiennictwie dotyczącym zbiorowego prawa pracy, w szczególności przez G. Goździewicza, Z. Górala i H. Szewczyk, jak też przedstawia argumenty wynikające, zdaniem wnioskodawcy, z umów międzynarodowych. Najpierw wnioskodawca wskazuje art. 4 Konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126; dalej: konwencja nr 98), i twierdzi, że nie przewidziano wyłączeń, wyrażonego tym przepisem, prawa związków zawodowych do prowadzenia rokowań zbiorowych. Jednocześnie zauważa, że mocą art. 6 tej Konwencji wyłączono z jej zakresu przedmiotowego zatrudnienie urzędników państwowych.

Następnie wnioskodawca prezentuje tezę o niezgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 7 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78; dalej: konwencja nr 151). Przepis ten przewiduje podejmowanie, odpowiadających warunkom krajowym, kroków, które zmierzają do udzielenia poparcia i pomocy w jak najszerszym rozwijaniu i stosowaniu mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi i organizacjami pracowników publicznych co do warunków

zatrudnienia. Przepis ten mówi też o każdej innej metodzie, która pozwala na uczestnictwo przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków. Zdaniem wnioskodawcy, z art. 7 konwencji nr 151 nie wynika możliwość wyłączenia zawierania układów zbiorowych pracy, co implikuje niezgodność art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji. Wnioskodawca prezentuje następnie stanowisko, że – dopuszczona w art. 1 ust. 2 konwencji nr 151 – możliwość odstępstwa od art. 7 nie dotyczy większości członków korpusu służby cywilnej, obejmuje bowiem tylko pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, bądź pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter. Następnie wnioskodawca zauważa, że takiej charakterystyce mogą odpowiadać urzędnicy zajmujący niektóre stanowiska w służbie cywilnej (np. dyrektorzy generalni). Ponadto wnioskodawca przedstawia pogląd, że wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych byłoby zgodne z konwencją nr 151, jeżeli członkom służby cywilnej zapewniono by udział w ustalaniu ich warunków zatrudnienia w inny sposób niż przez negocjowanie układu zbiorowego pracy.

W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca stwierdza, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest niezgodny również z art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC). Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Przepis ten nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Wnioskodawca zauważa następnie, że EKPC umożliwia nakładanie ograniczeń w korzystaniu przez pracowników administracji państwowej m.in. z prawa do zakładania i przystępowania do związków zawodowych, jednak nie odstępuje od tezy o niezgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 11 EKPC, a co za tym idzie – niezgodności z art. 59 ust. 4 Konstytucji, z uwagi na zbytne ograniczenie innej wolności związkowej. Ponadto, wnioskodawca na uzasadnienie swojego stanowiska przytacza wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 listopada 2006 r. w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji (skarga nr 34503/97, Lex nr 465219), w szczególności punkt 146 uzasadnienia mówiący, że prawo do rokowań jest istotnym elementem prawa zrzeszania się w związku zawodowym. Wnioskodawca zauważa przy tym, że w uzasadnieniu tego wyroku podkreślono również, iż państwo, które wprowadza ograniczenia prawa do rokowań zbiorowych w służbie publicznej, powinno zagwarantować przedstawicielom pracowników rolę w procesie ustalania warunków zatrudnienia.

W końcowej części uzasadnienia wnioskodawca prezentuje ponadto tezę, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest też niezgodny z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: EKS). Przepis ten stanowi, że umawiające się państwa zobowiązują się popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych. Wnioskodawca dodaje, że – w opinii komitetu ekspertów, który dokonuje interpretacji tej umowy międzynarodowej – strony EKS zobowiązały się nie tylko do wprowadzenia w prawie krajowym możliwości regulowania przez pracowników i pracodawców ich wzajemnych stosunków w drodze układów zbiorowych pracy, lecz także do popierania zawierania takich układów, jeśli stan ich spontanicznego rozwoju nie jest dostateczny, i do zapewnienia w szczególności, aby partnerzy społeczni byli skłonni do podejmowania rokowań między sobą (za R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993, s. 285). Jednocześnie wnioskodawca podkreśla, że w art. 31 EKS dopuszczono możliwość wprowadzenia ograniczeń prawa do rokowań zbiorowych, które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. Zauważa również, że w sprawie pracowników publicznych komitet ekspertów stwierdził, iż jeżeli zawieranie umów zbiorowych dla pracowników publicznych nie jest możliwe, ze względu na regulowanie ich statusu regulacjami ustawowymi, to z art. 6 ust. 2 EKS wynika obowiązek państwa zorganizowania uczestnictwa pracowników publicznych, za pośrednictwem przedstawicieli, w opracowaniu przepisów prawnych, które mają ich dotyczyć (tak R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie...*, s. 286; J. Skoczyński, *Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej*, [w:] *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, red. G. Goździewicz, Toruń 2001, s. 271).

1.3. Wnioskodawca szczególne zastrzeżenia wyraził odnośnie do części członków korpusu służby cywilnej, którzy są zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. W początkowym fragmencie uzasadnienia zaakcentował, że najwięcej wątpliwości budzi to, że zawarte w art. 239 § 3 pkt 1 k.p. wyłączenie dotyczy także pracowników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, a nie tylko mianowanych członków służby cywilnej. W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca podkreśla, że w doktrynie dostrzega się niekonsekwencję ustawodawcy w zakresie wyłączenia podmiotowego w art. 239 § 3 k.p. Przytacza głos mówiący, że trudno znaleźć racjonalne powody, które uzasadniałyby pozostawienie poza metodą układową umownych pracowników służby cywilnej i wprowadzenie możliwości zawierania układów dla umownych pracowników zatrudnionych w innych urzędach (tak Z. Góral, *Zbiorowe prawo pracy w sferze publicznej*, [w:] *System prawa pracy*, t. V, *Zbiorowe prawo pracy*, red. K. W. Baran, Warszawa 2014, s. 1106). Wnioskodawca podkreśla też, że w doktrynie krytycznie ocenia się polskie zbiorowe prawo pracy, w świetle którego możliwe będzie zawarcie układu zbiorowego pracy dla określonych instytucji administracji państwowej i objęcie jego regulacją urzędników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, do których zastosowanie ma ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 269, ze zm.; dalej: u.p.u.p.), a nie będzie możliwe zawarcie takiego układu w przypadku służby cywilnej (tak K. Rączka, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, J. Skoczyński, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 769). Również w piśmie procesowym z 17 grudnia 2014 r. wnioskodawca wyraża opinię, że „art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji RP, zwłaszcza w zakresie wyłączenia z zakresu prawa do rokowań zbiorowych umownych pracowników służby cywilnej”. Na końcu dodaje, iż „[w]ydaje się, że obecna treść art. 239 § 3 pkt 1 k.p. zbyt szeroko pozbawia prawa do rokowań zbiorowych członków korpusu służby cywilnej i nie jest to uzasadnione w świetle zarówno art. 59 ust. 2, jak i art. 59 ust. 4 Konstytucji”.

Ponadto, na wstępie pisma z 28 sierpnia 2014 r., wnioskodawca zauważa, że ograniczenie przewidziane w art. 239 § 3 pkt 1 k.p., z uwagi na brzmienie art. 77² § 5 k.p., obejmuje także regulaminy wynagradzania. We wniosku nie kwestionuje jednak bezpośrednio konstytucyjności tego ostatniego przepisu.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 10 listopada 2015 r. przedstawił stanowisko, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest zgodny z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji, art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 7 konwencji nr 151, art. 11 EKPC i art. 6 ust. 2 EKS oraz nie jest niezgodny z art. 4 konwencji nr 98. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Marszałek Sejmu podkreślił, że przejawem – gwarantowanego przez art. 59 ust. 2 Konstytucji – prawa związków zawodowych do rokowań może być w szczególności zawarcie układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia. Obowiązki i uprawnienia pracowników mogą być bowiem określone także w innych niż układy zbiorowe pracy porozumieniach zbiorowych, regulaminach i statutach opartych na ustawie. Marszałek Sejmu – powołując się na orzecznictwo Trybunału – dodał, że prawo do rokowań, w odróżnieniu od prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych, może podlegać ograniczeniom nie tylko dopuszczonym przez prawo międzynarodowe, lecz również uzasadnionych potrzebą ochrony innych konstytucyjnie gwarantowanych praw. Dopuszczalne konstytucyjnie jest wprowadzenie ustawowych ograniczeń (wyłączeń) prawa do rokowań o charakterze podmiotowym (np. pozbawienie prawa do negocjacji organizacji niereprezentatywnych) i treściowym.

2.2. Marszałek Sejmu omówił konstytucyjne umocowanie korpusu służby cywilnej (art. 153 Konstytucji) i niektóre założenia ustaw regulujących sytuację prawną urzędników rządowych. Podkreślono, że na tle art. 40 i n. ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111, ze zm.) nie ma korelacji między zajmowanym stanowiskiem a rodzajem zawieranego z urzędnikiem stosunku pracy, bowiem osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, a nie na podstawie mianowania, mogą zajmować wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Dodano też, że możliwe są, inne niż negocjowanie układów zbiorowych, formy dialogu społecznego z członkami korpusu służby cywilnej, na przykład związane z prawem do informacji i konsultacji oraz rokowań na podstawie ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2015 r. poz. 192, ze zm.) i wynikające z art. 7 i 34 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240).

2.3. W części pisma, dotyczącej, zarzucanego przez wnioskodawcę, naruszenia art. 1 i art. 7 konwencji nr 151 Marszałek Sejmu podkreślił, po pierwsze, że w art. 1 ust. 2 konwencji nr 151 przewiduje, że ustawodawca krajowy ma swobodę określenia zakresu stosowania konwencyjnych gwarancji co najmniej w stosunku do części

członków korpusu służby cywilnej, zatrudnionych „na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter”. Po drugie, wskazał, że z art. 7 konwencji nr 151 wynika, iż warunki zatrudnienia służby publicznej powinny być kształtowane na podstawie innych niż układ zbiorowy form dialogu z przedstawicielami pracowników, jeżeli regulacje krajowe wyłączają metodę układową. Zdaniem Marszałka Sejmu, konstytucyjny nakaz zapewnienia sprawnego i funkcjonalnego działania administracji rządowej przemawia za oparciem działania członków korpusu służby cywilnej na przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

Marszałek Sejmu podkreślił, że w ramach systemu nadzoru nad przestrzeganiem standardu Międzynarodowej Organizacji Pracy na państwach członkowskich ciąży obowiązek przekazywania rocznych sprawozdań ze stosowania konwencji i zaleceń (art. 19, art. 22 i art. 35 Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy; Dz. U. z 1948 r. Nr 43, poz. 308; dalej: Konstytucja MOP), które są analizowane przez komitet ekspertów. Nie jest on uprawniony do dokonywania wiążącej wykładni konwencji (to leży w kompetencji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości – art. 37 Konstytucji MOP), ale przy okazji oceny raportów krajowych dokonuje wykładni przepisów konwencji i zaleceń. Zauważył, że w niektórych państwach prawodawstwo reguluje całość lub część warunków zatrudniania urzędników państwowych i nie negocjuje się zbiorowego układu pracy. W system przedstawiania MOP raportów na temat funkcjonowania konwencji włączeni są partnerzy społeczni, bowiem organizacje pracodawców oraz centrale związkowe mogą odnosić się do przygotowanych przez rząd raportów, w tym wykazywać niezgodność polskiego prawa ze standardem konwencyjnym. Marszałek Sejmu zauważył ponadto, że organy MOP, w tym odpowiedzialne za nadzór nad przestrzeganiem międzynarodowego standardu pracy (prawa do rokowań czy ściślej prawa do negocjowania i ewentualnie zawarcia układu zbiorowego pracy), uznają, że prawo do zawarcia układu zbiorowego pracy nie jest jedyną metodą zapewnienia prawa do rokowań zbiorowych, a w wypadku Polski nie dostrzegały, aby zakres podmiotowy zdolności układowej – w odniesieniu do pracowników państwowych – był zbyt wąski i nie postulowały w tym zakresie zmian. Brak możliwości zawarcia układu zbiorowego pracy może być kompensowany innymi formami dialogu społecznego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, polski prawodawca ma prawo ograniczyć zakres podmiotowy układów zbiorowych pracy w stosunku do „zaangażowanych w administrowanie państwem” osób wymienionych w art. 1 ust. 2 konwencji nr 151 (też kierownicy średniego szczebla i osoby zatrudnione na stanowiskach samodzielnych lub specjalistycznych, którzy mają dostęp do tajemnic ustawowo chronionych, np. komisarze skarbowi, pełnomocnicy do spraw ochrony informacji niejawnych). W stanowisku Sejmu dodano, że wnioskodawca, mimo że jest obarczony ciężarem udowodnienia niekonstytucyjności badanego przepisu, powstrzymał się od analizy grup stanowisk korpusu służby cywilnej pod tym względem.

2.4. Odnosząc się do EKPC, Marszałek Sejmu zauważył, że ta umowa międzynarodowa pozwala na nakładanie ograniczeń na administrację publiczną w korzystaniu z prawa do zrzeszania się w związki zawodowe. Podkreślił też, że ETPC początkowo nie interpretował z art. 11 EKPC, mówiącego o tworzeniu i przystępowaniu do związków zawodowych, uprawnienia organizacji związkowej do prowadzenia rokowań zbiorowych. Jako późniejszy zwrot w linii orzeczniczej uznawany jest, powołany przez wnioskodawcę, wyrok z 21 listopada 2006 r. w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji. Marszałek Sejmu podkreślił, że ta sprawa dotyczyła pracowników samorządowych (municipalnych), a nie rządowych. Jego zdaniem, ten fakt należy uwzględnić przy interpretacji rygorystycznych stwierdzeń sądu strasburskiego o konieczności zapewnienia prawa do rokowań pracownikom miejskim, którzy nie są zaangażowani w administrację państwową jako taką.

2.5. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 6 ust. 2 EKS, Marszałek Sejmu podkreślił, że art. 31 EKS pozwala na wprowadzenie ograniczeń, określonych przez prawo i niezbędnych w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. Dodał, że komitet ekspertów uznał w raporcie ze stycznia 2015 r., iż Polska przestrzega art. 6 ust. 2 EKS. W latach 2009-2011 funkcjonował zespół *ad hoc* przy Komisji Trójstronnej, jak też zostały podjęte działania zmierzające do utworzenia nowej grupy, na której forum mógłby być prowadzony dialog społeczny pomiędzy władzami publicznymi a organizacjami pracowników sfery państwowej, tym razem o stałym charakterze (tj. Rady Dialogu Społecznego).

2.6. Marszałek Sejmu podkreślił następnie, że wnioskodawca nie przedstawił argumentów przemawiających za samodzielną niezgodnością przedmiotu kontroli z art. 59 ust. 2 Konstytucji. Z pism wnioskodawcy wynika, że zarówno naruszenie art. 59 ust. 4 Konstytucji, jak i art. 59 ust. 2 Konstytucji jest następstwem naruszenia standardów umów międzynarodowych. Zdaniem Sejmu, takie powiązanie (tożsamość) zarzutów naruszenia standardu konwencyjnego i konstytucyjnego, powoduje, że stwierdzenie zgodności kwestionowanej regulacji

ustawowej z art. 59 ust. 4 Konstytucji musi być równoznaczne ze stwierdzeniem zgodności z art. 59 ust. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu dodał, że zaskarżony przepis spełnia nadto test wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Argumenty przemawiające za wyłączeniem z kręgu beneficjentów standardu międzynarodowego członków korpusu służby cywilnej są adekwatne do oceny zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie prawa do rokowań można uznać za przydatne, konieczne oraz proporcjonalne *sensu stricto*, nie-naruszające istoty prawa do rokowań oraz spełniające wymóg ustawowej formy.

Marszałek Sejmu zauważył przy tym, że możliwość zawierania zakładowych lub ponadzakładowych układów zbiorowych pracy grozi rozproszeniem zasad działania urzędów, których pracownicy składają się na korpus służby cywilnej.

2.7. Marszałek Sejmu wniósł też o stwierdzenie, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. nie jest niezgodny z art. 4 konwencji nr 98. Z art. 6 konwencji nr 98 wynika bowiem, że nie ma ona zastosowania do urzędników zatrudnionych bezpośrednio w administracji państwowej, w tym do członków korpusu służby cywilnej, których sprawy reguluje zaskarżony przepis.

2.8. Marszałek Sejmu uzasadnił postulat umorzenia postępowania w części dotyczącej naruszenia art. 1 ust. 3 konwencji nr 151 tym, że przepis ten przewiduje, że ustawodawstwo krajowe określi zakres zastosowania konwencji do sił zbrojnych i policji, a wnioskodawca nie uzasadnił, w jaki sposób przytoczona regulacja miałaby być naruszona przez art. 239 § 3 pkt 1 k.p., który dotyczy sytuacji prawnej korpusu służby cywilnej. Na wnioskodawcy ciąży obowiązek uzasadnienia wniosku oraz przeprowadzenia dowodu na okoliczność, że normy kwestionowanych aktów prawnych naruszają normy ustawy zasadniczej, bowiem w przeciwnym wypadku, to sam Trybunał dowodziłby niezgodności skarżonych norm z normami wyższego rzędu, wyręczając w tym wnioskodawcę.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 25 czerwca 2015 r. zajął stanowisko, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest niezgodny z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji, art. 7 konwencji nr 151, art. 11 EKPC oraz art. 6 ust. 2 EKS, natomiast nie jest niezgodny z art. 4 konwencji nr 98.

3.1. Prokurator Generalny na wstępie podkreślił, że w art. 59 Konstytucji, oprócz zapewnienia wolności zrzeszania się w związkach (organizacjach) istotnych dla ustroju pracy oraz wyprowadzenia z tej wolności konkretnych uprawnień (praw podmiotowych), uregulowano też ustanawianie ograniczeń tej wolności. Zauważając, że art. 59 Konstytucji nie upoważnia *expressis verbis* do ustanawiania ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych, przytoczył zdanie Trybunału, mówiące, że to postanowienie nie zakazuje ustawodawcy „ustanawiania ograniczeń dotyczących treści zawieranych układów zbiorowych, pod warunkiem, że ograniczenia te są niezbędne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych. Konstytucja nie wyklucza również uregulowania w drodze ustawy procedury zawierania układów zbiorowych” (wyrok z 18 listopada 2002 r., sygn. K 37/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 82).

3.2. W dalszej części Prokurator Generalny przedstawił argumentację bazującą na tym, że w art. 59 ust. 4 Konstytucji zawarto ogólne odesłanie do umów międzynarodowych. Najpierw zauważył, że konwencja nr 98, z uwagi na wyłączenie przewidziane w art. 6, nie dotyczy urzędników państwowych. W związku z tym Prokurator Generalny wyraził stanowisko, że zaskarżony art. 239 § 3 pkt 1 k.p. nie jest niezgodny z art. 4 konwencji nr 98.

Następnie Prokurator Generalny dokładnie omówił umowy międzynarodowe, które – jego zdaniem – wpływają na niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 59 ust. 4 Konstytucji – tj. konwencję nr 151, EKPC i EKS – oraz przedstawił, wynikające z ich treści lub interpretacji, argumenty na rzecz niekonstytucyjności art. 239 § 3 pkt 1 k.p.

3.3. Kluczowe znaczenie dla rozpatrywanej sprawy ma w świetle stanowiska Prokuratora Generalnego art. 7 konwencji nr 151, który stanowi, że w razie potrzeby będą podejmowane kroki odpowiadające warunkom krajowym, zmierzające do udzielenia poparcia i pomocy w jak najszerszym rozwijaniu i stosowaniu mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi i organizacjami pracowników publicznych co do warunków zatrudnienia lub każdej innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków. W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny zauważa, że przepis ten nie przewiduje wprost, iż celem rokowań jest zawarcie układu zbiorowego pracy oraz że dopuszcza również inne niż rokowania metody, które pozwalają na uczestnictwo przedstawicieli pracowników publicznych w procesie ustalania warunków ich zatrudnienia.

Następnie Prokurator Generalny, odnosząc się do art. 1 ust. 2 konwencji nr 151, podkreślił, że ta umowa międzynarodowa pozwala, by umawiające się państwo w ustawodawstwie krajowym określiło, w jakim zakresie gwarancje konwencyjne znajdują zastosowanie do pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter. Z tego przepisu Prokurator Generalny wywnioskował *a contrario*, że w pozostałym zakresie ustawodawstwo krajowe nie może ograniczać wolności i praw wynikających z konwencji oraz prezentuje tezę, że „[n]iewątpliwie nie wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej, w tym także urzędnicy mianowani, spełniają kryteria wynikające z art. 1 ust. 2 konwencji nr 151”. W związku z tym, jego zdaniem, wyłączenie w prawie polskim możliwości zawierania układów zbiorowych pracy w odniesieniu do wszystkich członków korpusu służby cywilnej pozostaje w sprzeczności z art. 7 konwencji nr 151. Prokurator Generalny dodał – mając na względzie całość rozwiązania przewidzianego w art. 239 § 3 k.p., a nie tylko zaskarżony przez wnioskodawcę punkt 1 tego paragrafu – że „trudno znaleźć racjonalne powody, które uzasadniałyby pozostawienie poza metodą układową umownych [zatrudnionych na podstawie umowy o pracę] pracowników służby cywilnej z zachowaniem możliwości zawierania układów dla zatrudnionych na podstawie umowy [o pracę] pracowników innych urzędów państwowych (poza służbą cywilną). Odmienne potraktowanie umownych pracowników służby cywilnej i zatrudnionych na podstawie umowy o pracę innych osób pełniących funkcje urzędnicze nie znajduje uzasadnienia i w charakterze pełnionych funkcji, i w rodzaju środków finansowych, z których pokrywane są wydatki związane z zatrudnieniem”. Prokurator Generalny odniósł się też do – niebędącego przedmiotem niniejszej sprawy – pozbawienia możliwości zawarcia układu zbiorowego również pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania w segmentach administracji publicznej innych niż służba cywilna, których nie dotyczy wnioszek. Uważa że takie rozwiązanie „również nie przekonuje, ponieważ wyłączonych w art. 239 § 3 pkt 1 k.p. spod układów zbiorowych pracy pracowników nie objęto inną niż rokowania układowe metodą pozwalającą na uczestniczenie ich przedstawicieli w ustalaniu warunków wynagrodzenia za pracę, a to jest wymogiem wynikającym z art. 7 konwencji nr 151”.

Prokurator Generalny wyraził też pogląd, że konwencyjnego warunku objęcia członków korpusu służby cywilnej metodą inną niż rokowania układowe, która by pozwalała na uczestniczenie przedstawicieli w ustalaniu warunków wynagrodzenia za pracę, nie spełnia zawarty w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167; dalej: u.z.z.), obowiązek konsultacji ze związkami zawodowymi regulacji warunków pracy i płacy w gałęziach pracy nieobjętych układami zbiorowymi. Zdaniem Prokuratora Generalnego trudno uznać takie uprawnienie związków zawodowych za spełniające wymaganie uczestnictwa przedstawicieli korpusu służby cywilnej w ustalaniu warunków zatrudnienia, skoro związki zawodowe mają na tle art. 21 ust. 2 u.z.z. wpływ wyłącznie opiniodawczy. Na poparcie swego stanowiska Prokurator Generalny powołał stanowisko części doktryny (L. Florek, J. Piątkowski).

Prokurator Generalny zauważył, że dla pracowników sfery publicznej, których nie wyłączono spod metody układowej, możliwe jest zawieranie zarówno ponadzakładowych, jak i zakładowych układów zbiorowych pracy. Podkreślił, że w poprzednim stanie prawnym, tj. do 2000 r., dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej układy zakładowe nie mogły być zawierane (art. 241²² k.p.). Takie wyłączenie uzasadniano specyfiką państwowej sfery budżetowej, tj. wykluczeniem dyferencjacji sytuacji pracowników na poziomie zakładu pracy i ograniczoną samodzielnością pracodawców, zwłaszcza w sprawach finansowych. Prokurator Generalny akcentuje, że wyłączenie to było w doktrynie krytykowane, m.in. z powodu braku podobnego rozwiązania dotyczącego pracowników samorządowej sfery budżetowej. Ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 107, poz. 1127; dalej: ustawa zmieniająca z 2000 r.), która weszła w życie 1 stycznia 2001 r., wyłączenie to zostało zniesione.

Prokurator Generalny, z zestawienia art. 239 § 3 k.p. oraz art. 1 ust. 2 i art. 7 konwencji nr 151, wywodził, że w prawie polskim ograniczenie rokowań i układów w służbie publicznej jest szersze niż przewiduje to pierwszy z tych przepisów konwencyjnych. Tezie o niezgodności polskiego prawa z konwencją nr 151 nie przeczy, jego zdaniem, okoliczność, że w świetle art. 7 stosowanie konwencji jest uzależnione od wydania ustawy. Okoliczność, że postanowienia umowy międzynarodowej nie nadają się do bezpośredniego stosowania, nie wyłącza bowiem faktycznej możliwości naruszenia konwencji przez przepisy prawa krajowego, a umowa międzynarodowa wiąże państwo, które nie może naruszać jej postanowień.

3.4. Następnie Prokurator Generalny przedstawił argumenty wynikające, jego zdaniem, z art. 11 EKPC. Zgodnie z tym przepisem każdy ma m.in. prawo tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tego prawa nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw

i wolności innych osób. Prokurator Generalny zauważa przy tym, że przepis ten nie stanowi przeszkody w nakładaniu w prawie krajowym ograniczeń w korzystaniu z tego prawa m.in. przez członków administracji państwowej.

W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny przytoczył wyrok ETPC z 2 lipca 2002 r. w sprawie Wilson, National Union of Journalists i inni przeciwko Wielkiej Brytanii (skargi nr 30668/96, 30671/96 i 30678/96, Lex nr 75402). W § 44 jego uzasadnienia podkreślono, że nawet jeżeli rokowania zbiorowe nie są nieodzowne do skutecznego korzystania z wolności związkowej, mogą być jednym ze sposobów ochrony przez związki zawodowe interesów swoich członków. Związek musi mieć w jakiś sposób zagwarantowaną swobodę podejmowania starań o przekonanie pracodawcy do wysłuchania jego argumentów, które przedstawia w imieniu swoich członków. Prokurator Generalny podkreślił też, że art. 11 EKPC wymaga od państw, aby chroniły prawa, które pozwalają skutecznie korzystać z wolności związkowej. Zauważył przy tym, że członkowie związku zawodowego mają, dla ochrony swoich interesów, prawo żądać, aby ich związek był wysłuchany, a naturalnym sposobem realizacji tego uprawnienia jest np. negocjowanie układów zbiorowych. Dodał, że państwa mają wolny wybór środków, których można w tym celu użyć, ponieważ poza konsultacją istnieją także inne. Konwencja wymaga jedynie, aby zgodnie z prawem krajowym związki zawodowe mogły, w warunkach niepozostających w sprzeczności z art. 11, walczyć w obronie interesów swoich członków (tak M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 825 i in.).

Podsumowując tę część stanowiska, Prokurator Generalny wyraził opinię, że wyłączenie przewidziane w art. 239 § 3 pkt 1 k.p. pozostaje w sprzeczności z art. 11 EKPC. Uzasadnił to poglądem, że w ustaleniu, czy ograniczenie praw gwarantowanych w art. 11 ust. 1 EKPC jest konieczne w rozumieniu ust. 2 zdanie pierwsze tego artykułu, państwa mają tylko ograniczony margines oceny, który odpowiada rygorystycznej kontroli ETPC, obejmującej zarówno prawo stanowione, jak i decyzje stosowania tego prawa, z orzeczeniami niezawisłych sądów włącznie. Jedynym rodzajem „konieczności”, która może uzasadniać ingerencję w to prawo, jest tylko taka konieczność, która wynika ze „społeczeństwa demokratycznego”.

Prokurator Generalny nie odniósł się przy tym dokładniej do art. 11 ust. 2 zdanie drugie EKPC, mimo że przewidziano w nim szczegółowe rozwiązanie dotyczące urzędników państwowych, pozwalające na dalej idące ograniczenia wolności związkowych. Przytoczył jedynie tezy wyroku ETPC w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji, w którym stwierdzono, że ograniczenia nałożone na trzy grupy wskazane w art. 11 ust. 2 zdanie drugie EKPC winny być interpretowane wąsko, a tym samym ich uwzględnianie powinno zostać zawężone do „wykonywania” przedmiotowych praw, a ponadto ograniczenia te nie mogą naruszać samej istoty prawa pracowników do organizowania się.

3.5. W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny odniósł się do Europejskiej Karty Społecznej, której sygnatariusze przyjęli za cel stworzenie warunków, w których skutecznie realizowane będzie m.in. prawo wszystkich pracowników i pracodawców do rokowań zbiorowych (część I ust. 6 EKS). W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych, państwa przystępujące do tej umowy międzynarodowej zobowiązały się m.in. popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia (art. 6 ust. 2 EKS). Zgodnie jednak z art. 31 ust. 1 EKS, skuteczna realizacja praw i zasad ustanowionych w części I oraz skuteczne wykonywanie ich, tak jak przewidziano w części II, nie będą mogły być przedmiotem żadnych ograniczeń lub restrykcji niewymienionych w częściach I i II, z wyjątkiem tych, które są określone przez prawo i które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. Prokurator Generalny stwierdził, że EKS nie przewiduje wyłączeń dotyczących administracji państwowej, wyraźnie bowiem dopuszcza jedynie określenie przez ustawodawstwo krajowe zakresu, w jakim – przewidziane w art. 5 EKS – gwarancje prawa do organizowania się będą miały zastosowanie do policji oraz członków sił zbrojnych.

Następnie Prokurator Generalny podkreślił, że teza o powszechnym charakterze prawa do rokowań układowych znajduje wsparcie w art. 6 ust. 2 EKS, w którym przewidziano popieranie mechanizmu dobrowolnych negocjacji między partnerami społecznymi dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia. Zauważył przy tym, że ograniczenia w tym zakresie muszą odpowiadać ogólnym warunkom określonym w art. 31 EKS. Mogą być one zatem wprowadzone na drodze ustawowej, jeżeli są niezbędne w demokratycznym społeczeństwie dla zagwarantowania praw i wolności innych osób albo dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów.

Prokurator Generalny dodał, że z art. 6 ust. 2 EKS wynika dobrowolny charakter rokowań zbiorowych i układów zbiorowych pracy. Przepis ten nakłada na państwa członkowskie nie tylko obowiązek akceptowania rokowań prowadzonych przez partnerów społecznych w sprawie układów zbiorowych pracy, lecz także zobowiązuje władze

tych państw do aktywnej promocji negocjowania przez partnerów społecznych warunków zatrudnienia i płac oraz zawierania układów zbiorowych pracy. Następnie przytoczył opinie Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, który – opierając się na klauzuli o popieraniu „kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe mechanizmów dobrowolnych negocjacji” – dopuszcza ingerencję władz państw członkowskich w rokowania warunków pracy i płacy pracowników zatrudnionych bezpośrednio przez jednostki organizacyjne władzy i administracji państwowej. Dodaje jednak, że ograniczenie uprawnień przedstawicieli pracowników do negocjowania z pracodawcami – jednostkami organizacyjnymi władzy i administracji państwowej układów zbiorowych pracy odnosi się wyłącznie do tych pracowników, dla których podstawy zatrudnienia nie stanowi umowa o pracę.

W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny zauważył też, że w różnych państwach członkowskich akceptuje się rozmaite teorie dotyczące podstaw stosunków pracy nawiązywanych bezpośrednio z jednostkami organizacyjnymi władzy lub administracji państwowej i że podporządkowanie urzędnika pracodawcy w jednostce organizacyjnej władzy lub administracji państwowej może uzasadniać regulowanie warunków zatrudnienia i wynagrodzenia samodzielnie przez pracodawcę. Wówczas, w opinii Komitetu, konieczne jest jednak zagwarantowanie przedstawicielstwu pracowniczemu urzędników państwowych udziału w procesie tworzenia przepisów wydawanych przez pracodawców w celu określenia warunków pracy i płacy.

3.6. Prokurator Generalny w swym stanowisku przedstawił również specyfikę unormowania korpusu służby cywilnej na tle prawa polskiego. Podkreślił, że: „[t]radycyjnie niektóre grupy zawodowe zatrudnione w działach finansowanych z budżetu państwa nie prowadzą rokowań zbiorowych w celu zawarcia układów zbiorowych pracy, a ich warunki pracy i płacy są ustalane przez władze państwowe. Tym grupom pracowniczym państwo wypłaca z podatków wynagrodzenia i inne świadczenia związane z pracą. Trudno więc, chroniąc interes publiczny, nadmiernie zwiększać im uprawnienia pracownicze, zwłaszcza w zakresie płac”. Zaakcentował przy tym problematyczną kwestię, na ile można wprowadzać ograniczenia ochrony zbiorowej, zwłaszcza w zakresie zawierania układów zbiorowych pracy, w publicznej sferze zatrudnienia ze względu na tzw. interes publiczny. Następnie dodał, że ograniczenia te powinno się ustanawiać tylko w zakresie niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania administracji.

Prokurator Generalny zauważył też, że przy okazji wprowadzenia w Polsce szerokiej autonomii układowej w latach 90-tych XX w. rozważano celowość rozciągnięcia prawa zawierania układów zbiorowych pracy także na publiczną sferę zatrudnienia, w której dotychczas warunki pracy i płacy regulowane były wyłącznie pragmatykami pracowniczymi i wydawanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi. Podkreślił, że w wyniku nowelizacji kodeksu pracy, dokonanej ustawą z 29 września 1994 r., rozszerzony został zakres podmiotowy układów zbiorowych na służbę publiczną, co było konsekwencją wyrażanego wówczas powszechnie poglądu, że układy zbiorowe pracy powinny obejmować wszystkie osoby pozostające w stosunku pracy, którym przyznano prawo zrzeszania się w związki zawodowe. Pogląd ten wynikał z przyjęcia, że ochrona interesów pracowniczych, będąca nadrzędnym celem związku, jest z reguły niemożliwa lub przynajmniej istotnie ograniczona bez rokowań i układów zbiorowych pracy. Po tej nowelizacji przepisy kodeksowe zasadniczo dopuszczają zawieranie układów zakładowych i ponadzakładowych w służbie publicznej, przez którą Prokurator Generalny w tym miejscu swego stanowiska rozumie innych pracowników publicznych niż korpus służby cywilnej. Dodał, że tym samym układy zbiorowe pracy nabrały charakteru powszechnego. Mogą być zawierane we wszystkich zakładach pracy i wszystkich działach zatrudnienia, co dotyczy również służby publicznej, której środki na wynagrodzenia pochodzą z budżetu państwa lub budżetu samorządu terytorialnego.

Prokurator Generalny zauważył przy tym, że w literaturze na tle regulacji płacowej nadal przeważa jednak pogląd, że w odniesieniu do pracowników administracji publicznej normy płacowe teoretycznie nie mają charakteru bezwzględnie obowiązujących, ale w praktyce narzucają dyscyplinę płacową, nie pozwalając stronom stosunku pracy na żadne odstępstwa na korzyść ani na niekorzyść pracowników. Znowelizowany art. 240 § 4 i 5 k.p. stanowi bowiem, że zawarcie układu dla pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych, zakładach budżetowych oraz gospodarstwach pomocniczych jednostek budżetowych może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w ich dyspozycji, w tym wynagrodzeń określonych na podstawie odrębnych przepisów. Wniosek o zarejestrowanie układu zawartego dla pracowników zatrudnionych w tych podmiotach powinien zawierać oświadczenie organu, który utworzył dany podmiot lub przejął funkcję takiego organu, o spełnieniu powyższego wymogu. Zasadnicze warunki pracy i płacy pracowników sfery budżetowej są więc nadal uregulowane ustawami i przepisami wykonawczymi. W związku z tym układy zbiorowe pracy mogą w tym wypadku tylko konkretyzować lub uzupełniać to, co objęte jest regulacją ustawową i nie mogą wykraczać poza regulację ustawową, a tym samym zakres ich praktycznego znaczenia nie jest szeroki.

Prokurator Generalny zaakcentował ponadto, że w polskim prawie inaczej przedstawia się wyłączenie dotyczące służby cywilnej niż urzędników państwowych i samorządowych (w świetle u.p.u.p. i ustawy z dnia

21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2014 r. poz. 1202). Są oni w większości pracownikami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę, na rzecz których mogą być zawierane układy zbiorowe pracy. Wyłączenie takiej możliwości, przewidziane w art. 239 § 3 pkt 2 i 3 k.p., obejmuje tylko pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania oraz pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania. Układu zbiorowego pracy nie zawiera się natomiast dla wszystkich członków korpusu, a zatem nie tylko mianowanych urzędników służby cywilnej, lecz także pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Rozwiązanie takie budzi wątpliwości Prokuratora Generalnego co do zgodności z aktualnymi trendami w prawie międzynarodowym, w tym z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi.

W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny zauważył nieefektywność obecnego stanu prawnego dotyczącego innych pracowników publicznych niż korpus służby cywilnej, ponieważ możliwość zawierania na ich rzecz układów zbiorowych nie jest realizowana w praktyce. Prokurator Generalny jednak nie uważa, że taka okoliczność faktyczna może stanowić argument za wyłączeniem z metody układowej pracowników korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Zauważył, że ograniczenia autonomii układowej w sferze publicznej i zmarginalizowanie roli układów zbiorowych pracy w tej sferze spowodowane są tym, że pracodawcy w tej sferze nie pokrywają kosztów związanych z zatrudnieniem (zwłaszcza wynagrodzenia pracowników) z osiągniętych zysków, lecz ze środków budżetowych pozostawionych do ich dyspozycji. Prokurator Generalny zauważył, że w układach zbiorowych pracy uzgadniane są bowiem nie tylko uprawnienia majątkowe pracowników (i związane z nimi obowiązki pracodawców), lecz też uprawnienia natury organizacyjnej (np. rozkład czasu pracy, zasady korzystania z urlopów wypoczynkowych i dni wolnych od pracy, usprawiedliwiania nieobecności w pracy) lub socjalnej (np. korzystanie z urządzeń socjalnych, prawo do pierwszeństwa zatrudnienia członka rodziny pracownika w wypadku kalectwa lub śmierci pracownika).

Prokurator Generalny zaprezentował na końcu opinię, że ustawodawca, nowelizując k.p. ustawą z 2000 r. i wprowadzając obecne brzmienie art. 239 § 3 pkt 1 k.p., nie przedstawił przekonującego uzasadnienia pozostawienia wyłączenia możliwości zawarcia układu zbiorowego pracy dla całego korpusu służby cywilnej. Potrzebę przyjęcia nowej treści art. 239 § 3 k.p. projektodawca wyjaśnił jedynie wejściem w życie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (druk sejmowy nr 1423/III kadencja).

Prokurator Generalny zauważył przy tym, że – przygotowany w 2007 r. przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy – projekt „Zbiorowego kodeksu pracy” przewidywał w art. 110, iż układów zbiorowych pracy nie będzie zawierać się dla sędziów i prokuratorów, a także dla pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. W uzasadnieniu tego projektu napisano: „W warunkach ustroju demokratycznego pracownikom i pracodawcom należy zapewnić maksymalną autonomię w kształtowaniu stosunków prawnych, których przedmiotem są ich zbiorowe prawa i interesy. Legislacyjna, sądowa oraz administracyjna ingerencja państwa w te stosunki powinna mieć miejsce tylko w takim stopniu, jaki jest niezbędny dla zapewnienia ładu prawnego, leżącego w interesie publicznym. Wyrazem autonomii pracowników i pracodawców w zbiorowych stosunkach pracy jest przede wszystkim uznanie przez Kodeks ich prawa do swobodnego zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców (niezależnych od państwa i samorządnych) oraz prawa do samodzielnego regulowania tych stosunków pracy przez układy zbiorowe pracy i porozumienia zbiorowe. Kodeks znosi pozostałości tych przepisów prawa, które regulacyjną rolę układów i porozumień zbiorowych ograniczają w sposób sprzeczny z międzynarodowymi standardami wolności związkowej”.

3.7. Konkludując, Prokurator Generalny stwierdził, że przyjęte w zaskarżonym przepisie wyłączenie nie może być uznane za środek służący popieraniu procedury dobrowolnych rokowań, czego wymagają przepisy ratyfikowanych przez Polskę konwencji międzynarodowych. Równocześnie wprowadzone w art. 239 § 3 pkt 1 k.p. ograniczenie wolności związkowych nie jest konieczne w społeczeństwie demokratycznym, a zakres podmiotowy ograniczenia jest zbyt szeroki w świetle art. 1 ust. 2 konwencji nr 151. Wyłączenie całego korpusu służby cywilnej z możliwości zawierania układów zbiorowych pracy nie jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, niezbędne dla ochrony innych ważnych konstytucyjnych wartości, takich jak porządek publiczny lub zapewnienie dyscypliny budżetowej. Do zagrożenia tych wartości, przy istnieniu niezbędnych zabezpieczeń prawnych, nie prowadzi w obecnym stanie prawnym możliwość zawierania przez związki zawodowe układów zbiorowych na rzecz innych pracowników sfery budżetowej.

II

Na rozprawie 17 listopada 2015 r. wnioskodawca oraz przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia.

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” (dalej: wnioskodawca, NSZZ „Solidarność”) przedmiotem kontroli konstytucyjnej uczynił art. 239 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: k.p.). Zgodnie z tym przepisem: „[u]kładu [zbiorowego pracy] nie zawiera się dla (...) członków korpusu służby cywilnej”.

W świetle art. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111, ze zm.; dalej: u.s.c.) członkami korpusu służby cywilnej są nie tylko pracownicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, lecz także urzędnicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie mianowania. W uzasadnieniu wniosku wyrażono szczególne wątpliwości odnośnie do wyłączenia możliwości zawarcia układu dla członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Wnioskodawca nie zawęził jednak zakresu zaskarżenia art. 239 § 3 k.p. do wyłączenia możliwości zawierania układów na rzecz członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Zawężenie nie wynika z *petitum* wniosku i uchwały organu związku zawodowego. W uzasadnieniu wniosku przedstawiono również argumentację dotyczącą członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie mianowania.

2. Wzorce kontroli.

2.1. Precyzyjne określenie wzorców kontroli w niniejszej sprawie utrudnia rozbieżna treść poszczególnych fragmentów pisma wnioskodawcy z 28 sierpnia 2014 r. Z uwagi na względy omówione niżej, trzeba przyjąć, że NSZZ „Solidarność” wniósł o zbadanie, czy art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest zgodny:

a) z art. 59 ust. 2 Konstytucji, w części, w której w tym postanowieniu jest mowa o prawie związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych pracy, oraz

b) z art. 59 ust. 4 Konstytucji, w której postanowienie to odsyła do: art. 4 Konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126; dalej: konwencja nr 98), art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC), art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: EKS) oraz art. 1 i art. 7 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78; dalej: konwencja nr 151).

Zgodnie z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji:

„Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. (...)

Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe”.

2.2. Z uwagi różne brzmienie poszczególnych fragmentów pism złożonych przez wnioskodawcę dla zidentyfikowania wzorców kontroli potrzebne było dokonanie pewnych zabiegów interpretacyjnych. Przy ustalaniu wzorców pierwszeństwo przyznać trzeba treści uchwały Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” nr 24/2014 z 28 sierpnia 2014 r. (dalej: uchwała KK 24/2014), tj. organu związku zawodowego, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. W uzasadnieniu postanowienia Trybunału z 16 października 2002 r. (sygn. K 23/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 76) podkreślono, że podstawowe znaczenie dla określenia zakresu kontroli zainicjowanej wnioskiem złożonym przez związek zawodowy w trybie art. 191 Konstytucji, ma treść oświadczenia ogólnokrajowego organu związku zawodowego (w niniejszym postępowaniu – treść uchwały Komisji Krajowej). Trybunał wyjaśnił, że jeżeli pismo do niego skierowane, nazwane „wnioskami Komisji Krajowej”, zawiera też treść, która nie została zawarta w oświadczeniu organu (uchwale), to trzeba przyjąć, że w tym dodatkowym zakresie wniosek nie został sporządzony przez podmiot uprawniony do wszczęcia kontroli konstytucyjnej. Również w uzasadnieniu wyroku z 7 kwietnia 2011 r. (sygn. K 4/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 20) Trybunał uznał, że wniosek w zakresie wykraczającym poza zakres wynikający z uchwały ogólnokrajowego organu związku zawodowego pochodzi od podmiotu nielegitymowanego do inicjowania kontroli konstytucyjności.

Zgodnie z treścią uchwały KK 24/2014 wnioskodawca:

„wnosi o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 kodeksu pracy:

1) z art. 59 ust. 2 Konstytucji – w zakresie wyłączenia prawa do zawarcia układu zbiorowego pracy dla członków korpusu służby cywilnej,

2) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 1 oraz art. 7 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej z dnia 27 czerwca 1978 r., ratyfikowanej przez Polskę dnia 12 lipca 1982 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78) oraz art. 4 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych z dnia 1 lipca 1949 r., ratyfikowanej przez Polskę dnia 25 lutego 1957 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 130),

3) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. ratyfikowanej przez Polskę dnia 19 stycznia 1993 r. (Dz. U. Nr 61, poz. 284-285, dalej: EKPC),

4) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.)”.

Wnioskodawca w powyższej uchwale doprecyzował zarzut niezgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 2 Konstytucji słowami „w zakresie wyłączenia prawa do zawarcia układu zbiorowego pracy dla członków korpusu służby cywilnej”. Słowa te trzeba rozumieć jako dookreślenie wskazanego konstytucyjnego wzorca kontroli, ponieważ w art. 59 ust. 2 Konstytucji jest mowa nie tylko o zawieraniu układów zbiorowych pracy, lecz także o rozwiązywaniu sporów zbiorowych i zawieraniu innych porozumień. Nie da się ich traktować jako wolę ograniczenia zakresu zaskarżenia art. 239 § 3 pkt 1 k.p., ponieważ ten ostatni przepis nie ma szerszego zakresu zastosowania niż „zawarcie układu zbiorowego pracy dla członków korpusu służby cywilnej”. Sformułowanie „w zakresie” użyte w dalszej części powyższego fragmentu uchwały, która dotyczy art. 59 ust. 4 Konstytucji, trzeba rozumieć podobnie, tj. jako dookreślenie wskazanego konstytucyjnego wzorca kontroli. Wnioskodawca – za pomocą wyliczenia przepisów powyższych umów międzynarodowych – doprecyzował, które standardy międzynarodowe dopełniają – omówione niżej – rozwiązanie przewidziane w art. 59 ust. 4 Konstytucji i, jego zdaniem, zostały naruszone przez ustawodawcę wydającego zaskarżony przepis.

W uzasadnieniu wniosku zawartym w piśmie z 28 sierpnia 2014 r. wnioskodawca omawia powyższe przepisy umów międzynarodowych, jak również art. 2 konwencji nr 151. Wskazanie tych przepisów składa się na część, zawartą w różnych miejscach wniosku, argumentacji na rzecz niezgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 4 Konstytucji. Z – kluczowej dla wyznaczenia zakresu zaskarżenia – treści uchwały KK nr 24/2014 nie wynika dodatkowy wniosek o kontrolę zgodności zaskarżonego przepisu z tymi przepisami umów międzynarodowych, która miałaby zostać dokonana niezależnie od kontroli zgodności z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji.

Za przyjętym wyżej ujęciem wzorców kontroli przemawiają też inne fragmenty pisma wnioskodawcy z 28 sierpnia 2014 r. W tytule uchwały KK 24/2014, jak i w oznaczeniu wniosku w niniejszej sprawie jest mowa o „kontrolu zgodności z Konstytucją”. Podobnie, w pierwszym zdaniu pisma wnioskodawcy z 28 sierpnia 2014 r. napisano o „wniosku o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z Konstytucją RP”. Do wniosku załączono „Uchwałę KK nr 24/2014 ws. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 K.p. z Konstytucją”. W – cytowanych wyżej – punktach 2-4 tej uchwały powtarza się wskazanie art. 59 ust. 4 Konstytucji jako wzorca kontroli, a ponadto łączy się to postanowienie z przepisami umów międzynarodowych. Następnie w piśmie wnioskodawcy z 28 sierpnia 2014 r. zawarto część nazwaną „Wniosek o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z Konstytucją”. Na wstępie tej części pisma została postawiona teza, że „art. 239 § 3 pkt 1 K.p. jest niezgodny z Konstytucją i ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi”. Inaczej ujęto natomiast wzorce kontroli w dalszej części pisma z 28 sierpnia 2014 r., tj. w „uzasadnieniu” wniosku. W punkcie I uzasadnienia jest mowa o „niezgodności art. 239 § 3 k.p. z konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy” (tj. konwencjami nr 98 i nr 151), a w punkcie II o niezgodności „z art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności”. Natomiast w punkcie III uzasadnienia wskazano art. 6 ust. 2 i art. 31 EKS, ale nie wyrażono bezpośrednio stanowiska o sprzeczności art. 239 § 3 k.p. z tymi przepisami. Brak przy tym, w tej części pisma z 28 sierpnia 2014 r., powtórzenia – przedstawionego na wstępie tego pisma, tj. w uchwale KK nr 24/2014 i na wstępie wniosku – wyrażania zasadniczego żądania zbadania zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji. Ze względu na podstawowe znaczenie treści uchwały organu związku zawodowego, jak też pierwsze fragmenty pisma wnioskodawcy z 28 sierpnia 2014 r., nie można tego ostatniego fragmentu części nazwanej „uzasadnieniem” traktować jako określenie katalogu wzorców kontroli konstytucyjności art. 239 § 3 pkt 1 k.p.

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że fundamentem wniosku związku zawodowego wszczynającego kontrolę konstytucyjną jest treść uchwały organu związku zawodowego, tj. w niniejszej sprawie – uchwały Komisji

Krajowej NSZZ „Solidarność”. Z uchwały KK nr 24/2014 można wyinterpretować, że zakresem przedmiotowym wniosku jest w istocie zbadanie przez Trybunał zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji. Tym samym, określenie zakresu przedmiotowego nie może wynikać z innych niż uchwały KK nr 24/2014 pism złożonych w sprawie przez wnioskodawcę lub osoby przez niego upoważnione. Przyjęte ujęcie wzorców kontroli nie oznacza, że na rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie nie mają wpływu – wspomniane w piśmie wnioskodawcy, w tym we fragmencie nazwanym „uzasadnieniem” – powyższe przepisy umów międzynarodowych. Dla kontroli zgodności z art. 59 ust. 4 Konstytucji niezbędne jest bowiem uwzględnienie treści umów międzynarodowych, do których postanowienie to odsyła. Umowy międzynarodowe, o czym będzie mowa w dalszej części, dookreślają zakres wolności związkowych statuowanych w art. 59 ust. 2 Konstytucji. W doktrynie podkreśla się przy tym, że ustawa ograniczająca wolności związkowe w stopniu szerszym niż umowa międzynarodowa nie ma mocy prawnej przede wszystkim jako ustawa niekonstytucyjna, a dopiero w drugiej kolejności jako ustawa sprzeczna z umową międzynarodową (zob. L. Florek, *Zakres ograniczenia wolności związkowych (art. 59 ust. 4 Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” z. 12/2000, s. 3). Odmienne ujęcie – tj. przyjęcie, że katalog wzorców kontroli wyznacza dalsza część pisma wnioskodawcy nazwana „uzasadnieniem” – skutkowałoby tym, że wzorca kontroli w niniejszej sprawie nie stanowiłby art. 59 Konstytucji, a jedynie przepisy umów międzynarodowych. Stałoby to w sprzeczności z pozostałą treścią wniosku i zasadniczym celem „Uchwały KK nr 24/2014 ws. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 K.p. z Konstytucją”.

Na marginesie trzeba zauważyć, że część zastrzeżeń odnośnie do stanu prawnego zawartych w uzasadnieniu wniosku, np. wątpliwości dotyczące statusu prawnego pracowników publicznych innych niż członkowie korpusu służby cywilnej, dotyczy problematyki wykraczającej poza, wskazany przez wnioskodawcę, zakres zaskarżenia i wzorce kontroli i nie stanowi przedmiotu rozpoznania w niniejszej sprawie.

3. Dopuszczalność kontroli merytorycznej.

Rozpatrywany wniosek został złożony w trybie określonym w art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym z wnioskiem do Trybunału może wystąpić ogólnokrajowy organ związku zawodowego, jeżeli zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem jego działania.

Warunek podmiotowy legitymacji został spełniony, ponieważ z wnioskiem wystąpił ogólnokrajowy organ związków zawodowych, tj. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, drogą uchwały KK nr 24/2014 z 28 sierpnia 2014 r. Trybunał w uzasadnieniu postanowienia z 16 października 2002 r. o sygn. K 23/02 podkreślił: „organy kolegialne, a do takich należy Komisja Krajowa, podejmują i wyrażają swą wolę w formie uchwał. Uchwała w kwestii wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego stanowi więc *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania z wniosku związku zawodowego. Nie budzi wątpliwości, że ogólnokrajowy organ jest konstytucyjnie uprawniony do złożenia wniosku, on też decyduje o przedmiocie i zakresie zaskarżenia”. Z uchwały KK nr 24/2014 można wyinterpretować przedmiot zaskarżenia, wzorce kontroli i uzasadnienie zarzutów. Do wniosku dołączono odpis postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z 18 stycznia 2012 r., który stwierdza reprezentatywność NSZZ „Solidarność”.

Spełniony został również warunek przedmiotowy legitymacji, ponieważ przepis, którego zgodność z Konstytucją jest kwestionowana, tj. art. 239 § 3 pkt 1 k.p., dotyczy spraw objętych zakresem działania tego związku zawodowego. Wnioskodawca w piśmie przewodnim wyjaśnił, że głównym celem związków zawodowych jest obrona interesów pracowniczych, która odbywa się także przez prowadzenie rokowań zbiorowych prowadzących do zawarcia układu zbiorowego pracy. Dodał, że według § 6 statutu NSZZ „Solidarność” celem związku jest obrona godności, praw i interesów pracowniczych (zawodowych i socjalnych) członków związku, m. in: zabezpieczenie praw pracowniczych w zakresie wykonywanej pracy zawodowej, wynagrodzenia, warunków socjalno-bytowych oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, wpływanie na kształt polityki gospodarczej i społecznej. Do tego można dodać, że w § 7 statutu wyraźnie przewidziano, że związek realizuje swoje cele m.in. przez zawieranie i wypowiadanie układów zbiorowych pracy.

NSZZ „Solidarność” podkreślił też, że zgodnie z § 5 statutu, związek zrzesza m.in. pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, ale nie wymienia osobno pracowników mianowanych. Takie rozwiązanie wywołuje wątpliwość co do spełnienia dla części zakresu zaskarżenia w niniejszej sprawie warunku przedmiotowego legitymacji, który wynika z art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji. Zaskarżony przez wnioskodawcę art. 239 § 3 pkt 1 k.p. przewiduje bowiem wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych dla wszystkich członków korpusu służby cywilnej. Są nimi – w świetle art. 3 u.s.c. – pracownicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę i urzędnicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie mianowania. Zaskarżony przepis dotyczy też członków korpusu służby cywilnej, którzy nie są zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, a na podstawie mianowania. Stąd – skoro wnioskodawca w piśmie z 28 sierpnia 2014 r. sygnalizuje tylko, że związek zrzesza pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę – pojawić się mogą wątpliwości, czy zaskarżony

przepis w części obejmującej mianowanych urzędników dotyczy spraw objętych obszarem działania NSZZ „Solidarność”, a tym samym czy w tej części spełniony jest warunek przedmiotowy legitymacji. Takie wątpliwości są jednak nieuzasadnione. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167; dalej: u.z.z.), w zakresie praw i interesów zbiorowych, czyli również w trakcie negocjowania i zawierania układu zbiorowego, związek zawodowy reprezentuje wszystkich pracowników, niezależnie od ich przynależności związkowej. W świetle art. 239 § 1 k.p. układ zawiera się dla wszystkich pracowników zatrudnionych przez pracodawców objętych jego postanowieniami, chyba że strony postanowią inaczej. Negocjowanie i zawarcie układu zbiorowego na rzecz zatrudnionych na podstawie umowy o pracę co do zasady dotyczyłoby też potencjalnie spraw mianowanych członków korpusu służby cywilnej, które byłyby pośrednio objęte obszarem działania związku zawodowego.

4. Problemy konstytucyjne.

Pierwszą konstytucyjną kwestią do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest pytanie, czy zawieranie przez związki zawodowe układów zbiorowych pracy mieści się w pojęciu „innych wolności związkowych”, których ograniczania dotyczy – wskazany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli – art. 59 ust. 4 Konstytucji. W razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, rodzi się kwestia, czy przewidziane w art. 239 § 3 pkt 1 k.p. wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych w stosunku do korpusu służby cywilnej mieści się w zakresie możliwych ograniczeń, statuowanej w art. 59 ust. 2 Konstytucji, wolności związkowej zawierania układów zbiorowych pracy, które to ograniczenia, zgodnie z art. 59 ust. 4 Konstytucji, nie mogą być dalej idące niż te, które dopuszczalne są na tle wiążących Polskę umów międzynarodowych.

Kolejna kwestia powstawałaby w razie negatywnej odpowiedzi na pierwsze lub drugie pytanie, tj. w razie przyjęcia, że przewidziana w art. 59 ust. 4 Konstytucji możliwość ograniczenia wolności związkowej nie obejmuje prawa do zawierania układów zbiorowych lub przyjęcia, że art. 59 ust. 4 Konstytucji, w powiązaniu z przepisami umów międzynarodowych, nie pozwala na wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych dla korpusu służby cywilnej. Wówczas należałoby jeszcze rozstrzygnąć, czy ograniczenie statuowanej w art. 59 ust. 2 Konstytucji wolności związkowej zawierania układów zbiorowych pracy, może być uzasadnione innymi konstytucyjnymi wartościami. W szczególności rodziłoby się wówczas dodatkowo pytanie o stosunek art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji do zasady przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ogólnie normuje kwestię ograniczania konstytucyjnych wolności i praw.

5. Korpus służby cywilnej w Polsce.

5.1. Funkcjonowanie korpusu służby cywilnej jest umocowane konstytucyjne. W art. 153 Konstytucji przewidziano, że korpus służby cywilnej działa w urzędach administracji rządowej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Zwierzchnikiem korpusu jest Prezes Rady Ministrów. Funkcjonowanie korpusu służby cywilnej reguluje dokładnie u.s.c. Członkami korpusu służby cywilnej są osoby zatrudnione w urzędach administracji rządowej (tj. nie w całej administracji państwowej) na stanowiskach urzędniczych (tj. nie na stanowiskach pomocniczych i obsługi) w jednostkach wymienionych w art. 2 ust. 1 i 2 u.s.c.

Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że istnienie korpusu służby cywilnej jest istotne dla funkcjonowania państwa, a najważniejszym uzasadnieniem samej koncepcji powołania korpusu służby cywilnej jest potrzeba zapewnienia administracji rządowej, a więc i państwu jako takiemu, w praktyce także całemu mechanizmowi sprawowania władzy publicznej, zespołu nieangażujących się w partyjną politykę, wysoko kwalifikowanych i niezależnych od zmiennych w demokracji politycznych koniunktur wykonawców (zob. wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18). Trybunał zauważył też, że niedopuszczalną modyfikacją ustroju konstytucyjnego byłoby rozciągnięcie przez ustawodawcę zwykłego tego korpusu na segmenty państwa inne niż administracja rządowa. Czym innym jest bowiem administracja rządowa, a czym innym administracja samorządowa lub państwowa, chociaż wszystkie trzy mogą być uznane za administrację publiczną (zob. wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73).

5.2. Prezentowana w doktrynie analiza historyczna i prawnoporównawcza prowadzi do wniosku, że status prawny urzędnika może być regulowany na dwa skrajne sposoby, a w praktyce funkcjonują modele mieszane (zob. Z. Góral, komentarz do art. 1 u.s.c., [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 19 i n.). Pierwszy z tych sposobów polega na przyznaniu urzędnikowi statusu publicznoprawnego (administracyjnego stosunku zatrudnienia), a drugi na prywatnoprawnej naturze jego zatrudnienia, czyli traktowaniu go jako strony typowego stosunku pracowniczego. Założeniem publicznoprawnego modelu pełnienia funkcji

urzędniczych jest nierównorzędność interesów państwa i prywatnych interesów urzędnika, stanowiąca aksjologiczne uzasadnienie nadrzędności władzy służbowej. Brak w takim ujęciu miejsca na negocjacyjne mechanizmy ustalania warunków służby zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i kolektywnym (tj. wyłączona jest możliwość zawierania układów zbiorowych pracy), ponieważ status urzędniczy jest wyznaczany przez bezwzględnie obowiązujące przepisy zawarte w pragmatykach. Publicznoprawna natura zatrudnienia urzędników była przyjmowana np. w Austrii, Niemczech i we Francji. W ostatnich dziesięcioleciach dokonują się w tym zakresie przeobrażenia, w wyniku których do publicznoprawnego statusu urzędnika przenikają pewne elementy dotychczas typowe dla statusu pracowniczego.

Natomiast drugie skrajne ujęcie polega na prywatnoprawnym modelu zatrudnienia urzędników publicznych. Jako jego uzasadnienie wskazuje się np. potrzebę prowadzenia bardziej elastycznej polityki kadrowej w urzędach i wyeliminowanie przeszkody, za jaką uważa się – cechujące model pierwszy – restrykcyjne i sformalizowane zasady naboru do służby państwowej oraz daleko idące gwarancje stabilności zatrudnienia, charakterystyczne dla publicznoprawnych stosunków służbowych. Taka tendencja przejawia się w niektórych państwach, np. w Nowej Zelandii, w przyjmowaniu tzw. systemu menedżerskiego w służbie publicznej i realizowaniu koncepcji tzw. nowego zarządzania w tej sferze (*new public management*).

Przeważnie skrajne modele nie występują w czystej postaci, nawet bowiem odejście od administracyjnoprawnego stosunku zatrudnienia na rzecz stosunku pracowniczego najczęściej oznacza zastąpienie go stosunkiem pracy zmodyfikowanym w stosunku do typowej treści umowy o pracę, tj. uwzględnieniem swoistości pracy wykonywanej przez urzędników. Specyfika może polegać również na przyjęciu w danym systemie zatrudnienia na podstawie mianowania. Osobne rozwiązania prawne, co ma miejsce w Polsce, mogą przy tym dotyczyć różnych kategorii pracowników publicznych, tj. pracowników samorządowych i pracowników państwowych, a w tej ostatniej grupie może zostać wyróżniony korpus służby cywilnej, obejmujący część administracji rządowej.

5.3. Model zatrudniania w służbie publicznej, w którym przyjęto odrębny reżim prawny sektora publicznego, w szczególności urzędników, charakteryzuje się jako system kariery. Natomiast model, który charakteryzuje się podobnymi formami zatrudnienia urzędników publicznych, jak osób zatrudnionych w sektorze prywatnym, nazywa się systemem stanowisk.

W systemie kariery zatrudnienie następuje w imieniu państwa, a członkowie służby publicznej mają dokładnie określoną drogę awansu zawodowego. Najpierw pracownicy zostają włączeni do danego korpusu urzędniczego na najniższe stanowiska, a następnie mogą awansować stopniowo na wyższe stanowiska, co następuje głównie na podstawie wysługi lat i oceny przełożonych. W tym modelu osoby na najważniejszych stanowiskach urzędniczych zatrudniane są na podstawie mianowania oraz tzw. służbowych umów o pracę, które zawierają publicznoprawne treści, jeśli spełniają ustawowe wymogi kwalifikacyjne w zakresie kompetencji zawodowych i etycznych. Stosunek zatrudnienia tych osób charakteryzuje się wzmoczoną stabilizacją zatrudnienia, istnieniem szczególnych obowiązków pracowniczych oraz związaną z ich niewykonywaniem odpowiedzialnością dyscyplinarną.

Natomiast w państwach, które przyjęły system stanowisk, nie występuje odrębny reżim zatrudniania osób w służbie publicznej, a status prawny urzędników nie różni się zasadniczo od pracowników zatrudnionych w sektorze niepublicznym (prywatnym). W systemie pozycyjnym dana osoba zostaje zatrudniona na konkretne stanowisko przez konkretny urząd, który występuje jako pracodawca, a podstawą zatrudnienia jest na ogół typowa umowa o pracę. W razie przyjęcia takiego modelu funkcjonowania służby publicznej wzrasta znaczenie zbiorowego prawa pracy, w tym funkcjonowania w praktyce układów zbiorowych pracy.

5.4. *De lege lata* polskie rozwiązania prawne dotyczące zatrudniania urzędników publicznych, w tym członków korpusu służby cywilnej na gruncie u.s.c., są zasadniczo wyrazem systemu kariery, tj. odbiegają od rozwiązań w państwach anglosaskich i skandynawskich, w których przyjęto system stanowisk.

W świetle art. 3 u.s.c. członkami korpusu służby cywilnej są pracownicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, i urzędnicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie mianowania. Zatrudnienie na podstawie mianowania stanowi najczęściej (prócz absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej) kolejny (po zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę) etap kariery członka korpusu służby cywilnej, bowiem następuje ono po pozytywnym zakończeniu postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie. Zgodnie z art. 41 ust. 2 u.s.c. Szef Służby Cywilnej podaje do publicznej wiadomości maksymalną liczbę nowych mianowań w danym roku, a, zgodnie z art. 42 ust. 1 u.s.c. pracownik służby cywilnej kieruje do Szefa Służby Cywilnej zgłoszenie do postępowania kwalifikacyjnego w okresie od 1 stycznia do 31 maja. W świetle art. 43 ust. 1 u.s.c. postępowanie kwalifikacyjne prowadzi zasadniczo Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

W części doktryny postuluje się *de lege ferenda* zmodyfikowanie tego modelu przez przyjęcie rozwiązań zaczerpniętych z systemu pozycyjnego, w tym doprowadzenia do wzrostu roli zbiorowego prawa pracy, w szczególności układów zbiorowych pracy (tak H. Szewczyk, *Układy zbiorowe pracy w sferze publicznej*, [w:] *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin profesora Wacława Szuberta*, red. Z. Góral, Warszawa 2013, s. 398-399).

6. Prawo do zawierania układów zbiorowych pracy jako jedna z wolności związkowych statutowanych w art. 59 ust. 2 Konstytucji.

6.1. Wolność działania związków zawodowych jest zasadą ustrojową statutowaną w art. 12 Konstytucji. W art. 59 ust. 1 Konstytucji została przewidziana wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (wolność koalicji związkowej), która ma fundamentalny charakter. Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 2 czerwca 2015 r. (sygn. K 1/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 80) stwierdził, że związek zawodowy powinien funkcjonować jako organizacja, która skupia osoby wykonujące pracę zarobkową, działa na rzecz ochrony ich praw związanych z wykonywaniem pracy, a przez to także występuje w relacji do podmiotu stanowiącego drugą stroną stosunku pracy. Przyjął przy tym szeroki zakres prawa podmiotowego do zrzeszania się w związku zawodowym, w tym szerokie konstytucyjne rozumienie pracownika.

Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych nie ma jednak charakteru absolutnego. Wyraźnie możliwość jej ograniczenia przewiduje art. 59 ust. 4 Konstytucji, a ponadto zastosowanie może znaleźć ogólne rozwiązanie wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 10 kwietnia 2002 r. o sygn. K 26/00 podkreślił, że art. 31 ust. 3 Konstytucji odnosi się do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, niezależnie od tego, czy przepisy szczegółowe odrębnie określają przesłanki ograniczenia danego prawa i wolności. Za nieuzasadnione uznał twierdzenie, że brak wskazania w konkretnym przepisie przesłanek ograniczenia oznacza zakaz ustawodawczej ingerencji w kształt tych wolności i praw, a tym samym nadaje im absolutny charakter.

Wyłączenie lub ograniczenie powyższego prawa przewidują szczegółowe postanowienia Konstytucji i ustaw. Na przykład w świetle art. 178 ust. 3 Konstytucji prawo do przystąpienia do związków zawodowych nie przysługuje sędziom. Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie za zgodne z Konstytucją uznał rozwiązania ustawowe, które ograniczają prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych określonej kategorii osób z uwagi na szczególny charakter wykonywanej przez nich pracy. W wyroku z 17 listopada 1998 r. (sygn. K 42/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 113) Trybunał uznał, że zgodne z art. 2, art. 12 i art. 59 Konstytucji jest rozwiązanie polegające na pozbawieniu prawa zrzeszania się w dowolnie wybranych związkach zawodowych pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne w Najwyższej Izbie Kontroli.

6.2. W art. 59 ust. 2 Konstytucji, wskazanym przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli, przewidziano ponadto, że związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień, jak też prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych. Te szczególne wolności związkowe są pochodną podstawowej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, statutowanej w art. 59 ust. 1 Konstytucji. W wyczerpieniu zawartym w art. 59 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca wyraźnie wymienił prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.

Trybunał w wyroku z 23 października 2001 r. (sygn. K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215) podkreślił, że prawo związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych i innych porozumień oraz inne prawa statutowane w art. 59 ust. 2 Konstytucji są nie tylko środkiem realizacji interesów związków zawodowych (i związków pracodawców), ale przede wszystkim służą realizacji interesów pracowników (i pracodawców). Natomiast w uzasadnieniu wyroku z 28 kwietnia 2009 r. (sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54) Trybunał podkreślił, że uprawnienia przysługujące związkom zawodowym wyznaczają określone formy działania tych podmiotów. Związek zawodowy został ukształtowany na poziomie konstytucyjnym jako organizacja funkcjonująca w określonym układzie wzajemnych relacji osób wykonujących pracę oraz pracodawców. W tym układzie związki zawodowe mogą m.in. prowadzić rokowania będące przejawem dialogu partnerów społecznych, którzy dążą do koncyliacyjnego rozstrzygnięcia zaistniałych między nimi kwestii spornych, zaś efektem dialogu mogą być zawierane porozumienia, w tym układy zbiorowe pracy.

6.3. Treść układu zbiorowego pracy określa art. 240 § 1-3 k.p.:

„§ 1. Układ określa:

- 1) warunki, jakim powinna odpowiadać treść stosunku pracy, z zastrzeżeniem § 3;
- 2) wzajemne zobowiązania stron układu, w tym dotyczące stosowania układu i przestrzegania jego postanowień.

§ 2. Układ może określać inne sprawy poza wymienionymi w § 1, nie uregulowane w przepisach prawa pracy w sposób bezwzględnie obowiązujący.

§ 3. Układ nie może naruszać praw osób trzecich”.

Praktycznym skutkiem objęcia pracowników układem zbiorowym jest poprawa warunków zatrudnienia w stosunku do semiimperatywnych standardów przewidzianych w prawie pracy i warunków pracy, które byłyby negocjowane indywidualnie. Zgodnie z art. 9 § 2 k.p. postanowienia układów zbiorowych pracy (i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów) nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy k.p. oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Jednak – co ma znaczenie dla osób zatrudnionych w sferze publicznej – z art. 240 § 4 k.p. wynika ograniczenie dla treści układu zbiorowego dla pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych. Zawarcie układu dla tej kategorii pracowników może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w dyspozycji takich jednostek, w tym w ramach wynagrodzeń określonych na podstawie odrębnych przepisów. Ograniczenie zakresu układu zbiorowego przewidziano też w art. 241²⁶ § 2 k.p., zgodnie z którym zakładowy układ zbiorowy nie może określać zasad wynagradzania osób zarządzających zakładem pracy.

W świetle art. 241²⁷ § 1 k.p. strony układu zakładowego mogą, ze względu na sytuację finansową pracodawcy, zawrzeć porozumienie o zawieszeniu stosowania u danego pracodawcy układu na okres nie dłuższy niż 3 lata. Podobne rozwiązanie przewiduje art. 9¹ § 1 k.p., który, jeżeli jest to uzasadnione sytuacją finansową pracodawcy, pozwala na zawarcie porozumienia o zawieszeniu stosowania w całości lub w części przepisów prawa pracy, określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy, co jednak nie dotyczy przepisów k.p. oraz przepisów innych ustaw i aktów wykonawczych.

6.4. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest art. 239 § 3 pkt 1 k.p., zgodnie z którym dla członków korpusu służby cywilnej nie zawiera się układu zbiorowego pracy. W art. 239 § 3 k.p. przewidziano również, że układu nie zawiera się dla pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania; pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania w urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych, urzędach gminy, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz sędziów i prokuratorów.

Wyłączenie możliwości objęcia danej grupy pracowników układem zbiorowym nie jest konsekwencją wyłączenia zasadniczego prawa zrzeszania się tych pracowników w związkach zawodowych, tj. wolności statutowanej w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Członkowie korpusu służby cywilnej mogą należeć do związków zawodowych, z tym że w świetle art. 78 ust. 6 u.s.c. członek korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowisko nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych. Ponadto, skutków wejścia w życie układu zbiorowego nie można utożsamiać ze skutkami wyłącznie dla stosunku zatrudnienia członków organizacji związkowej, która uczestniczyła w jego zawarciu. Zgodnie bowiem z art. 239 § 1 i 2 k.p. układ zawiera się dla wszystkich pracowników zatrudnionych przez pracodawców objętych jego postanowieniami, chyba że strony w układzie postanowią inaczej, a ponadto układem mogą być objęte osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy oraz emeryci i renciści.

6.5. Na marginesie trzeba zauważyć, że – mimo wprowadzenia, akcentowanej przez wnioskodawcę w uzasadnieniu wniosku, prawnej możliwości zawierania układów zbiorowych dla pracowników publicznych, których zatrudnienie na podstawie umowy o pracę jest normowane ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202, ze zm.) i ustawą z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 269, ze zm.) – w praktyce takie układy nie są zawierane. Jako przyczyny takiego zjawiska wskazuje się w doktrynie brak całkowitej swobody stron w kształtowaniu treści układów zbiorowych w samorządowej sferze zatrudnienia, w szczególności w zakresie ustalania wysokości wynagrodzeń (tak G. Goździewicz, *Wpływ instytucji zbiorowego prawa pracy na status prawny pracowników służby cywilnej i samorządu terytorialnego*, [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 51-55).

6.6. Wobec powyższego, konieczne jest w niniejszej sprawie zbadanie, czy ograniczenie statutowanego w art. 59 ust. 2 Konstytucji prawa związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji do zawierania układów zbiorowych pracy jest w świetle Konstytucji dopuszczalne w odniesieniu do korpusu służby cywilnej.

7. Możliwość ograniczenia „innych wolnościach związkowych” w świetle art. 59 ust. 4 Konstytucji.

7.1. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może w świetle art. 59 ust. 4 Konstytucji podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym,

jakie są dopuszczalne przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotną jest odpowiedź na pytanie, czy w zakresie „innych wolności związkowych”, których ograniczenie jest możliwe na warunkach przewidzianych w tym postanowieniu, mieści się prawo związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych pracy. Odpowiedź na to pytanie jest pozytywna. Trzeba przyjąć, że art. 59 ust. 4 Konstytucji dopuszcza ograniczenie przez ustawodawcę prawa związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych pracy i określa warunki takiej dopuszczalności.

Trybunał podziela pogląd, że – przewidziane w art. 59 ust. 4 Konstytucji – wymaganie, by ograniczenia wynikały z umów międzynarodowych dotyczy nie tylko wolności koalicji związkowej, lecz także innych wolności związkowych (tak W. Sokolewicz, komentarz do art. 59 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 52; L. Florek, *Pojęcie i zakres wolności związkowej*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI w.*, red. A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina, Gdańsk 2010, s. 69; M. Tomaszewska, *Pojęcie wolności związkowej*, [w:] *System prawa pracy*, t. V, *Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 249). W uzasadnieniu wyroku z 2 czerwca 2015 r. o sygn. K 1/13 Trybunał określił art. 59 ust. 4 Konstytucji jako „zasadę ograniczania wolności związkowych”.

7.2. W art. 59 ust. 4 Konstytucji ustrojodawca zawarł klauzulę limitacyjną skierowaną do ustawodawcy, która odsyła do treści wiążących Polskę umów międzynarodowych. Oznacza to, że ustawodawca ma możliwość wprowadzenia takich ograniczeń wolności związkowych, które są dopuszczalne na tle umów międzynarodowych. W doktrynie niekiedy zauważa się, że ustawowe ograniczenia wolności związkowych powinny nie tylko nie pozostawać w sprzeczności z przepisami wiążących Polskę umów międzynarodowych, lecz muszą być w tych umowach przewidziane (też w sposób pośredni, przez pozostawienie ustawodawcy krajowemu pola do decyzji) w umowach międzynarodowych (tak W. Sokolewicz, komentarz..., s. 53).

Trybunał w wyroku z 23 października 2001 r. o sygn. K 22/01 nie podzielił poglądu, że brak w art. 59 Konstytucji wyraźnego upoważnienia ustawodawcy do ustanawiania ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych oznacza zakaz ustanawiania przez ustawę ograniczeń tego prawa. Upoważnienie do ograniczenia prawa zagwarantowanego w ustawie zasadniczej może bowiem, w opinii Trybunału, wynikać nie tylko z wyraźnego przepisu konstytucyjnego, przewidującego ustanawianie ograniczeń tego prawa, lecz także z innej normy konstytucyjnej, poddającej pod ochronę określone dobra konstytucyjne. Trybunał dodał, że w niektórych sytuacjach może dochodzić do kolizji normy konstytucyjnej poddającej pod ochronę określone prawo jednostki oraz normy konstytucyjnej nakazującej realizację określonego dobra. W tego typu wypadkach rozstrzygnięcie kolizji zależy od wagi dobra znajdującego się u podstaw danego prawa oraz wagi dobra konstytucyjnego kolidującego z danym prawem. Istnieją sytuacje, w których waga określonego dobra chronionego konstytucyjnie uzasadnia ograniczenie – w pewnym zakresie – prawa jednostki. Zasada ta odnosi się również do konstytucyjnego prawa do zawierania układów zbiorowych. Art. 59 Konstytucji nie zakazuje zatem ustawodawcy ustanawiania ograniczeń dotyczących treści zawieranych układów zbiorowych, jeżeli ograniczenia te są niezbędne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych.

7.3. Zawarte w art. 59 ust. 4 Konstytucji odesłanie prowadzi do umów międzynarodowych, które wiążą Polskę, tj. nie tylko umów stanowiących część krajowego porządku prawnego i bezpośrednio stosowanych (tzw. samowystosowalnych), o których jest mowa w art. 91 Konstytucji. Ograniczenie wolności związkowych może być dopuszczalne również przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe, które nie są bezpośrednio stosowane, a zobowiązują umawiające się państwo do wydania ustawy i wdrożenia konwencyjnych regulacji do krajowego porządku prawnego. Taki wzorcowy (dyrektywalny) charakter na przykład mają zasadniczo – istotne w rozpoznawanej sprawie – umowy międzynarodowe sporządzone pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Pracy. W doktrynie akcentuje się, że art. 59 ust. 4 Konstytucji: „[s]tanowi samoistną podstawę zastosowania umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym. Jeżeli umowy te przewidywałyby ograniczenie wolności związkowych, to zastosowanie (inkorporowanie) tych ograniczeń w polskim ustawodawstwie pracy jest dopuszczalne w świetle przepisów Konstytucji. W omawianym zakresie umowy międzynarodowe znajdują zastosowanie niezależnie od tego, że stają się one częścią wewnętrznego porządku prawnego w rozumieniu art. 91 ust. 1 Konstytucji. Nawet gdyby nie było tego przepisu, to i tak umowa międzynarodowa byłaby stosowana z mocy art. 59 ust. 4 Konstytucji. Ustawa ograniczająca wolności związkowe w stopniu szerszym niż umowa międzynarodowa nie ma bowiem mocy prawnej przede wszystkim jako ustawa niekonstytucyjna, dopiero w drugiej kolejności jako ustawa sprzeczna z umową międzynarodową” (tak L. Florek, *Zakres ograniczenia...*, s. 3-15). Zauważa się też, że art. 59 ust. 4 Konstytucji to *lex specialis* względem pozostałych konstytucyjnych postanowień dotyczących umów międzynarodowych, w tym art. 91 ust. 2 (tak W. Sokolewicz, komentarz..., s. 52).

7.4. Na tle klauzuli przewidzianej w art. 59 ust. 4 Konstytucji rodzi się pytanie o sposób postępowania w sytuacji, gdy Polskę wiąże kilka umów międzynarodowych dotyczących wolności związkowych, których treści się różnią. Takie zjawisko „konfliktu konwencji” jest spowodowane przystępowaniem w ostatnich kilkudziesięciu latach przez państwa do licznych umów międzynarodowych, sporządzanych pod auspicjami różnych organizacji międzynarodowych, których zakresy zastosowania, w tym zakres przedmiotowy, się pokrywają. W doktrynie proponuje się interpretowanie *in favorem libertatis* dopuszczalnych w świetle art. 59 ust. 4 Konstytucji możliwości ograniczeń wolności związkowych. Niekiedy postuluje się, żeby – w razie braku wyraźnych przepisów rozstrzygających kolizje między konwencjami – pierwszeństwo przy wyznaczaniu dopuszczalnych ograniczeń wolności związkowych miały umowy międzynarodowe, które przewidują mniejsze ograniczenia. Za takie uważa się generalnie konwencje sporządzone pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Pracy, co w niniejszej sprawie nie jest oczywiste, o czym w dalszej części. Przyjęcie takiego rozwiązania uzasadnia się wykładnią celowościową (tak L. Florek, *Zakres ograniczenia...*, s. 3-15, W. Sokolewicz, komentarz..., s. 52-53). Wnioskowanie z ogólnych deklaracji w umowach międzynarodowych na potrzeby ustalenia treści art. 59 ust. 4 Konstytucji mogłoby wówczas w skrajnej sytuacji prowadzić do wniosku, że milczenie choć jednej umowy międzynarodowej na temat możliwości wprowadzenia ograniczeń którejs z innych wolności związkowych, w powiązaniu z ogólną deklaracją istnienia wolności zrzeszania się w związku zawodowym, oznacza, iż art. 59 ust. 4 Konstytucji nie pozwala na wprowadzenie w prawie krajowym żadnych ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych. Wniosek taki nie jest uprawniony, stałoby to bowiem w sprzeczności z duchem – omówionych niżej – wiążących Polskę umów międzynarodowych, z których wynika, że prawo do innych wolności związkowych, w tym zawierania układów zbiorowych, jest na ich tle mniej intensywne (słabsze) niż podstawowa wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Ponadto, umowy międzynarodowe zawierają własne ogólne klauzule wyrażające zasadę proporcjonalności, o czym niżej.

8. Prawo związku zawodowego do zawierania układów zbiorowych w świetle umów międzynarodowych.

8.1. Przepisy wskazanych przez wnioskodawcę umów międzynarodowych, które – w mniejszym lub większym zakresie – regulują wolności związkowe, były w ostatnich latach powoływane przez niektórych przedstawicieli doktryny jako uzasadnienie wątpliwości co do konstytucyjności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. Niektóre z tych wątpliwości zostały przedstawione przez wnioskodawcę jako uzasadnienie wniosku w niniejszej sprawie, jak też w stanowisku Prokuratora Generalnego. Wobec niepełnego niekiedy cytowania treści tych wypowiedzi piśmienniczych w pismach złożonych w sprawie przydatne będzie przytoczenie szerszych fragmentów uwag krytycznych w stosunku do obecnego stanu prawnego.

H. Szewczyk, której poglądy są powoływane przez wnioskodawcę, w opinii prawnej dla Sejmu (*Opinia prawna do: rządowego projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw; poselskiego projektu nowelizacji ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw; autopoprawki do poselskiego projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, BAS 15 września 2008 r., www.orka.sejm.gov.pl) stwierdza najpierw, że „[b]rak rozszerzenia zakresu stosowania przynajmniej ponadzakładowych układów zbiorowych pracy na te kategorie osób zatrudnionych w administracji publicznej [członków korpusu służby cywilnej] jest co najmniej kontrowersyjny. Niestety w aktualnym stanie prawnym możliwości zawierania jakichkolwiek układów pozbawiono członków korpusu służby cywilnej. Również i tego problemu projekt nie rozwiązuje”. Natomiast w monografii *Stosunki pracy w służbie cywilnej* (Warszawa 2010, s. 294 i in.) autorka stwierdza, że „[t]radycyjnie niektóre grupy zawodowe zatrudnione w działach finansowanych z budżetu państwa nie prowadzą rokowań zbiorowych w celu zawarcia układów zbiorowych pracy, a ich warunki pracy i płacy są ustalane przez władze państwowe. Tym grupom pracowniczym państwo wypłaca z podatków wynagrodzenia i inne świadczenia związane z pracą. Trudno więc chroniąc interes publiczny, nadmiernie zwiększać im uprawnienia pracownicze, zwłaszcza w zakresie płac. (...) Jeśli chodzi o członków korpusu służby cywilnej jako grupę społeczno-zawodową, to zakres ich uprawnień i obowiązków określa pragmatyka pracownicza, tj. ustawa o służbie cywilnej. Podstawowa materia będąca tradycyjnie przedmiotem rokowań zbiorowych – wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia związane z pracą – została ujęta w pragmatyce przy zastosowaniu systemu parametrycznego (mnożników prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w państwowej sferze budżetowej). Szczegółowe zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego oraz określenia stopni służbowych urzędników służby cywilnej i związanych z tym dodatków reguluje Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzeń. Pracodawca ma bowiem powinność zapewnienia członkom korpusu służby cywilnej właściwych warunków realizacji ich obowiązków przewidzianych w ustawie”. Następnie dodaje: „Z niezrozumiałych względów w obecnym stanie prawnym możliwości zawierania układów zbiorowych pracy pozbawiono członków korpusu służby cywilnej. (...) Jednostronna metoda kształtowania statusu

prawnego członków korpusu służby cywilnej w formie regulacji ustawowej, a nie układowej, oznacza, że państwo przyjęło na siebie rolę gwaranta w zakresie ochrony interesów zawodowych i socjalnych tej grupy pracowniczej, w której to roli nie sprawdza się jednak najlepiej. Poza tym gdyby nawet zawieranie układów zbiorowych pracy przez członków korpusu służby cywilnej było dopuszczalne, to i tak praktyczna realizacja tego uprawnienia byłaby utrudniona ze względu na niezbyt entuzjastyczne podejście samych zainteresowanych oraz związków zawodowych do tego zagadnienia oraz niepewność wyniku prowadzonych negocjacji". W dalszej części autorka prezentuje stanowisko, że „[m]etodę układową kształtowania stosunków pracy preferuje również Konstytucja RP, która w art. 59 ust. 2 przyznaje związkom zawodowym oraz pracownikom i ich organizacjom prawo do rokowań, w szczególności w celu zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień, bez jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych. Jak widać, polski ustawodawca w stosunku do członków korpusu służby cywilnej nie zastosował tej konstytucyjnej zasady. Wprost przeciwnie, zabronił tej grupie społeczno-zawodowej kształtowania warunków zatrudnienia w drodze układowej, co może budzić uzasadnione wątpliwości. Wprawdzie związki zawodowe pozbawione prawa zawierania układów zbiorowych pracy mogą podejmować inne działania w obronie praw i interesów członków korpusu, a zwłaszcza różnego rodzaju konsultacje i uzgodnienia, które poprzedzają określone decyzje w sprawach pracowniczych, podejmowane przez uprawnione podmioty, powszechnie wiadomo jednak, że instytucja układu zbiorowego pracy zapewnia najbardziej realny wpływ na warunki zatrudnienia, zgodnie z interesem osób zatrudnionych. Trudno zatem pozbawiać członków korpusu służby cywilnej kształtowania warunków zatrudnienia w drodze układowej”.

Podobnie L. Florek stwierdza: „Przepis art. 1 ust. 2 konwencji nr 151 MOP dopuszcza natomiast ograniczenie wolności związkowej w odniesieniu do pracowników służby publicznej na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter. Zestawienie przepisu art. 239 § 3 k.p. z powyższą normą międzynarodową wskazuje na to, iż ograniczenie rokowań i układów w służbie publicznej jest szersze niż przewiduje to powołany przepis konwencji”. W dalszej części autor, mając na względzie art. 7 konwencji nr 151, dodaje, że „[p]ozbawienie szerokich grup pracowników urzędów państwowych i samorządowych prawa zawierania układów nie naruszałoby postanowień konwencji w razie zapewnienia innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków. Przepisy regulujące sytuację prawną omawianej grupy pracowników (...) nie przewidują jednak takiej możliwości. Wpływ przedstawicieli omawianej grupy pracowników na ustalanie warunków zatrudnienia może się odbywać jedynie na zasadach ogólnych przewidzianych w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Dotyczy to zwłaszcza występowania z wnioskami czy opiniowania projektów aktów prawnych, o których mowa w art. 19 i 20 u.z.z. Powstaje jednak wątpliwość, czy takie uprawnienia związków zawodowych mogą być uznane za uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków, skoro związki zawodowe mają w tym zakresie tylko wpływ opiniodawczy” (komentarz do art. 239 k.p., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, wyd. VI, Warszawa 2011, s. 1097 i in.).

Natomiast przytoczane przez wnioskodawcę na poparcie tezy o niekonstytucyjności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. stanowisko Z. Górala (*Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej*, [w:] *Zbiorowe prawo...*, s. 144), nie jest tak daleko idące, jak mogłoby wynikać z kontekstu uzasadnienia wniosku. Autor podkreśla: „[j]akkolwiek wyłączenie zawierania układów (...) nie pozostaje w oczywistej sprzeczności ze standardami międzynarodowymi (...), to jednak są wyrażane pod adresem regulacji kodeksowej pewne wątpliwości”, a następnie odsyła do monografii autorstwa H. Szewczyka i wyraża opinię, iż nie ma raczej racjonalnych argumentów za odmiennym traktowaniem w prawie polskim członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz innych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę osób pełniących funkcje urzędnicze.

Również z powoływanego ogólnie przez wnioskodawcę stanowiska J. Skoczyńskiego (*Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej*, [w:] *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, red. G. Goździewicz, Toruń 2001, s. 271-274) nie wynika jednoznacznie, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest, zdaniem autora, niezgodny z art. 59 ust. 4 Konstytucji. Autor twierdzi, że samo wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych dla korpusu służby cywilnej nie jest niezgodne z umowami międzynarodowymi. Następnie jednak dodaje, że wyłączenie to nie jest kompensowane procedurami zapewniającymi partycypację przedstawicieli tych pracowników w ustalaniu warunków zatrudnienia, ponieważ nie zostały zagwarantowane ustawowo bądź w drodze porozumienia władz publicznych ze związkami zawodowymi procedury, które pozwalałyby na uczestnictwo reprezentantów pracowników w procedurze stanowienia prawa regulującego warunki ich zatrudnienia. Za taką procedurę autor nie uznaje bowiem opiniowania przez związki zawodowe założeń oraz projektów ustaw i aktów wykonawczych (art. 19 u.z.z.), z uwagi na to, że uczestniczą w niej tylko związki zawodowe najbardziej reprezentatywne na szczeblu ogólnokrajowym i międzygałęziowym, które „niekoniecznie są również najbardziej reprezentatywne dla pracowników służby publicznej”. W tym miejscu autor dodaje, że nie jest to metoda

zapewniająca uczestnictwo przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu warunków zatrudnienia, która by spełniała wymagania przewidziane w art. 7 konwencji nr 151. Tym samym zakwestionowane zostało przez niego rozwiązanie przewidziane w art. 19 u.z.z., który nie jest przedmiotem rozpoznania w niniejszym postępowaniu, a nie przepis kodeksu pracy, który został zaskarżony przez wnioskodawcę. Ponadto, autor negatywnie ocenia rozwiązanie prawne dotyczące innych pracowników publicznych niż wymienieni w art. 239 § 3 k.p., tj. pracowników publicznych, w odniesieniu do których możliwe jest zawieranie układów zbiorowych, z uwagi na to, że publiczni pracodawcy nie zrzeszają się w organizacjach pracodawców, które by mogły układ zbiorowy zawrzeć (a ponadto władza publiczna nie jest stroną sporu zbiorowego – jest nią pracodawca). Na końcu autor stawia tezę, że polskie prawo nie zapewnia udziału reprezentantów pracowników sfery publicznej w określaniu warunków zatrudnienia ani mechanizmów rozwiązywania sporów zbiorowych, które są wymagane przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Stwierdza, że „naruszenia prawa międzynarodowego polegają w tym wypadku jednak na braku odpowiednich uregulowań w prawie krajowym, a nie na sprzeczności konkretnych przepisów prawa polskiego z prawem międzynarodowym”.

8.2. Przechodząc do przepisów wskazanych przez wnioskodawcę umów międzynarodowych, na początku trzeba stwierdzić, że zgodnie art. 6 konwencji nr 98 „[n]iniejsza Konwencja nie dotyczy urzędników państwowych i nie będzie mogła w żaden sposób być interpretowana jako naruszająca ich prawa lub statut”.

8.3. W świetle art. 1 ust. 2 konwencji nr 151, przewidziane w konwencji rozwiązania mogą być modyfikowane w ustawodawstwie krajowym odnośnie do „pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter”.

Ponadto, art. 7 konwencji nr 151 stanowi, że „[w] razie potrzeby będą podejmowane kroki odpowiadające warunkom krajowym, zmierzające do udzielenia poparcia i pomocy w jak najszerszym rozwijaniu i stosowaniu mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi i organizacjami pracowników publicznych co do warunków zatrudnienia lub każdej innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków”.

W sprawozdaniu VII (2) 1977 z 63 sesji *International Labour Conference* w 1977 r., w trakcie której opracowywano Konwencję nr 151, podkreśla się, że art. 7 nie pozostaje w kolizji z systemami prawnymi, w których warunki zatrudnienia niektórych pracowników publicznych są określane w procesie legislacyjnym, o ile został przyjęty sposób, który pozwala reprezentantom pracowników publicznych na uczestniczenie w takim procesie (Report VII (2) 1977, *International Labour Conference* 63rd Session 1977, s. 61, www.ilo.org). Identyczne stanowisko znalazło się w sprawozdaniu V (2) 1978 z 64 sesji *International Labour Conference* w 1978 r. i stanowiło odpowiedź na wątpliwość państwa, w którym warunki zatrudnienia urzędników publicznych są określone przez państwo przepisami prawnymi, a nie uzgadniane przez strony w drodze rokowań (Report V (2) 1978, *International Labour Conference* 64th Session 1978, s. 22-23, www.ilo.org).

Podobne stanowisko było prezentowane przez Komitet Wolności Związkowych (*Freedom of Association Committee*), który rozpoznaje skargi podmiotów z państw konwencyjnych i wydaje zalecenia. Komitet nie dysponuje kompetencją do interpretowania Konwencji ze skutkiem dla umawiających się państw i systemu prawnego każdego z nich, ale jego prace mogą służyć jako wskazówka przy interpretowaniu Konwencji. W wydanym przez Komitet opracowaniu dotyczącym konwencji nr 151 (*International Labour Organization, Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, wyd. 5, 2006, s. 179, www.ilo.org) jest również mowa o tym, że konwencja dopuszcza metody negocjacyjne inne niż rokowania, o ile metody te pozwalają na uczestnictwo reprezentantów pracowników publicznych w trakcie określania warunków zatrudnienia (punkt 888). Podkreśla się też, że art. 7 konwencji nr 151 dopuszcza pewien margines uznaniowości państwa przy wyborze procedur, które będą stosowane przy określaniu warunków zatrudnienia urzędników publicznych (punkt 891).

Powyższą tezę o braku przesądzenia w art. 7 konwencji nr 151, że warunki zatrudnienia powinny być w każdym z umawiających się państw ustalone w drodze rokowań, co trzeba by tym bardziej odnieść do sformalizowanych rokowań w celu zawarcia układu zbiorowego pracy, powtórzono w publikacji B. Gernigon, *Labour relations in the public and para-public sector*, Working Paper No. 2, s. 11-12, udostępnionej przez MOP jako materiał informacyjny na stronach internetowych tej organizacji międzynarodowej (www.ilo.org).

Podobne stanowisko zawarto w Zaleceniu nr 159 dotyczącym procedur określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętym 27 czerwca 1978 r. przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy (Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, *Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919-2012*, t. II 1974-2012, wyd. II uzup., Warszawa 2014, s. 951

i n., www.dialog.gov.pl). W punkcie 2.2 tego zalecenia jest mowa, odnośnie do określania warunków zatrudnienia, o stosowaniu metod „innych niż rokowania”, które to metody pozwalają przedstawicielom pracowników publicznych uczestniczyć w określaniu warunków zatrudnienia. Dodano, że procedura tego uczestnictwa i ostatecznego określania tych spraw powinny być ustalone przez ustawodawstwo krajowe lub inne właściwe środki.

Również w powoływanych ogólnie przez wnioskodawcę wypowiedziach polskiej doktryny, podkreśla się, że w art. 7 konwencji nr 151 nie przewidziano wprost, iż celem rokowań ma być zawarcie układu zbiorowego pracy, a ponadto, że dopuszczono poza rokowaniami również inne metody, które pozwalają na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu warunków ich zatrudnienia (tak Z. Góral, *Zbiorowe prawo pracy w sferze publicznej*, [w:] *System prawa pracy...*, s. 1103).

W świetle art. 1 ust. 1 konwencji nr 151, ma ona zastosowanie w zakresie, w jakim nie stosuje się do pracowników publicznych korzystniejszych postanowień innych konwencji międzynarodowych. Z tego względu, jak również z przyjętej wyżej wykładni art. 59 ust. 4 Konstytucji *in favorem libertatis*, konieczna jest analiza pozostałych umów międzynarodowych wskazanych przez wnioskodawcę.

8.4. Zgodnie z art. 11 EKPC, zatytułowanym „Wolność zgromadzania się i stowarzyszania się”:

„1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”.

Pierwszą kwestią, która powstaje na tle tego przepisu, jest pytanie czy statuowane w art. 11 ust. 1 EKPC prawo tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów oznacza nie tylko prawo do zrzeszania się w związku zawodowym, które przysługuje członkom korpusu służby cywilnej, czy też z tego przepisu należy interpretować również prawo do członkostwa w takim związku zawodowym, który będzie miał możliwość zawarcia układu zbiorowego pracy w rozumieniu polskiego prawa. Konieczność szerokiego rozumienia art. 11 ust. 1 EKPC nie jest oczywista, mimo wskazania w – przytaczanym przez wnioskodawcę i w stanowisku Prokuratora Generalnego – orzecznictwie ETPC, że nawet jeżeli rokowania zbiorowe nie są nieodzowne do skutecznego korzystania z wolności związkowej, mogą być jednym ze sposobów ochrony przez związki zawodowe interesów swoich członków. Związek zawodowy musi mieć bowiem w jakiś sposób zagwarantowaną swobodę podejmowania starań o przekonanie pracodawcy do wysłuchania jego argumentów, które przedstawia w imieniu swoich członków (zob. wyrok ETPC z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie *Wilson, National Union of Journalists i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skargi nr 30668/96, 30671/96 i 30678/96, Lex nr 75402). W doktrynie zauważa się, że z orzecznictwa ETPC można wyprowadzić następujące podstawowe elementy prawa do stowarzyszania się: prawo do tworzenia i przystępowania do związku zawodowego, zakaz obowiązku przynależności w danym związku oraz prawo związku zawodowego do nakłonienia pracodawcy, by ten wysłuchał, co związek zawodowy ma do powiedzenia w imieniu swych członków. Dodaje się, że państwa mają wolny wybór środków, których można w tym celu użyć, a Konwencja wymaga jedynie, aby zgodnie z prawem krajowym związki zawodowe mogły, w warunkach niepozostających w sprzeczności z art. 11, walczyć w obronie interesów swoich członków (zob. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 825 i in.).

Natomiast w świetle art. 11 ust. 2 zdanie pierwsze EKPC wykonywanie prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich może podlegać ograniczeniom pod warunkiem, że określa je ustawa i że są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. W zdaniu drugim tego ustępu przewidziano, że ten warunek „nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”. Tym samym – normowana w art. 11 ust. 2 EKPC – swoboda ustawodawcy krajowego w ograniczaniu – statuowanego w art. 11 ust. 1 EKPC – prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich, które by nawet obejmowało prawo do zawierania układów zbiorowych, jest większa w odniesieniu do pracowników administracji państwowej, do której zalicza się korpus służby cywilnej, niż w odniesieniu do innych pracowników.

Na marginesie można zauważyć, że stan faktyczny leżący u podstaw – powoływanego przez wnioskodawcę i w stanowisku Prokuratora Generalnego – wyroku ETPC w sprawie *Demir i Baykara przeciwko Turcji* nie jest tożsamy z przedmiotem niniejszego postępowania. W rozpatrywanej przez ETPC sprawie miało miejsce wyłącznie prawa pracowników samorządowych do organizowania się w związki zawodowe, a dodatkowo rozwiązanie

istniejącego związku, który wcześniej negocjował zawarcie układu zbiorowego. W uzasadnieniu tego orzeczenia napisano, że „Trybunał stwierdza, iż jego linia orzecznicza, z której wynika, iż prawo do prowadzenia negocjacji zbiorowych oraz do przystępowania do układów zbiorowych nie stanowi integralnego elementu art. 11 Konwencji, winna zostać ponownie rozważona, tak aby uwzględnić dostrzegalną ewolucję zachodzącą w tej mierze zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w krajowych systemach prawnych. (...) W konsekwencji należy uznać, mając na względzie rozwój prawa pracy zarówno międzynarodowego, jak i krajowego, oraz praktykę układających się państw w tej mierze, iż prawo do prowadzenia negocjacji zbiorowych z pracodawcą stało się zasadniczo jednym z podstawowych elementów «prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów» wskazanego w art. 11 Konwencji, przy czym należy mieć na względzie to, iż Państwa mogą zorganizować swe systemy prawne, tak by, gdy to stosowne, przyznać reprezentantom związków zawodowych szczególny status. Tak jak inni pracownicy, urzędnicy służby cywilnej, poza bardzo wyjątkowymi przypadkami, powinni korzystać z takich praw, nie uchybiając jednocześnie skutkom wszelkich «zgodnych z prawem ograniczeń», które mogą zostać nałożone na «członków administracji państwowej» w rozumieniu art. 11 ust. 2”. ETPC nie zakwestionował tym samym, sygnalizowanego wyżej, wyraźnego rozwiązania EKPC zawartego w art. 11 ust. 2, które pozwala umawiającym się państwom na ograniczenie wykonywania prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich (w kwalifikowany sposób odnośnie do administracji państwowej), co tym bardziej obejmuje prawo związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych.

8.5. Celem opracowania EKS przez Radę Europy było – co podkreśla w swym stanowisku Prokurator Generalny – uzupełnienie przepisów EKPC dotyczących spraw związkowych. Sygnatariusze EKPC przyjęli za cel stworzenie warunków, w których skutecznie realizowane będzie m.in. prawo wszystkich pracowników i pracodawców do rokowań zbiorowych (część I ust. 6 EKS).

W świetle art. 6 ust. 2 EKS: „[w] celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych, Umawiające się Strony zobowiązują się: (...) popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia”. W tej umowie międzynarodowej nie przewidziano wyraźnie możliwości modyfikacji bądź wyłączenia tej regulacji w stosunku do urzędników państwowych. Zgodnie jednak z art. 31 ust. 1 EKS, skuteczna realizacja praw i zasad ustanowionych w części I oraz skuteczne wykonywanie ich, tak jak przewidziano w części II, nie będą mogły być przedmiotem żadnych ograniczeń lub restrykcji niewymienionych w częściach I i II, „z wyjątkiem tych, które są określone przez prawo i które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów”. W doktrynie przyjmuje się, że ewentualne ograniczenie praw przewidzianych w tej umowie międzynarodowej dla funkcjonariuszy publicznych znajdować może oparcie właśnie w art. 31 EKS (zob. Z. Góral, *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 1104; *Conclusions III*, Strasbourg 1973, s. 64).

Organem rozpatrującym skargi na naruszenia postanowień EKPC w umawiających się państwach jest Europejski Komitet Praw Społecznych. Komitet nie dysponuje kompetencją do interpretowania EKPC ze skutkiem dla umawiających się państw i systemu prawnego każdego z nich, ale jego prace mogą służyć jako wskazówka przy interpretowaniu EKPC. W decyzji Komitetu z 21 maja 2002 r. w sprawie European Council of Police Trade Unions (CESP) przeciwko Portugalii (*Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, 1 September 2008, s. 232, www.coe.int) podkreślono, że zakres, w którym zwykłe rokowania zbiorowe mają zastosowanie do urzędników, o ile mają takie zastosowanie, może być przedmiotem unormowania w krajowych przepisach prawnych. Jednakże tacy urzędnicy zawsze zachowują prawo do uczestnictwa w każdym procesie, który bezpośrednio odnosi się do określenia stosowanych procedur (punkt 58).

NSZZ „Solidarność” zauważył we wniosku, że jeżeli ze względu na regulowanie statusu pracowników publicznych regulacjami ustawowymi zawieranie układów zbiorowych nie jest możliwe, to art. 6 ust. 2 EKS nakłada na umawiające się państwo obowiązek zorganizowania ich uczestnictwa, za pośrednictwem przedstawicieli, w opracowaniu przepisów prawnych, które mają dotyczyć pracowników publicznych. Natomiast w stanowisku Prokuratora Generalnego podkreślono m.in., że powyższy Komitet sygnalizował, iż w różnych państwach członkowskich obowiązują rozmaite teorie na temat podstaw stosunków pracy nawiązywanych bezpośrednio z jednostkami organizacyjnymi władzy lub administracji państwowej. W służbowych stosunkach pracy ciągle aprobowana jest reguła, która nie zezwala przedstawicielom urzędników państwowych na negocjowanie z pracodawcą układów zbiorowych pracy. W takich wypadkach – zdaniem Komitetu, które powołuje Prokurator Generalny – konieczne jest zagwarantowanie przedstawicielstwu pracownicemu urzędników państwowych udziału w procesie tworzenia przepisów wydawanych przez pracodawców w celu określenia warunków pracy i płacy, przy czym istotne jest nie samo prawo wyrażenia opinii o projektach aktów prawnych, które określają warunki zatrudnienia

i wynagrodzenia, lecz rzeczywisty wpływ organizacji związkowych na treść przepisów wydawanych przez państwo uprawnione do regulowania warunków zatrudnienia i płacy. W stanowisku Prokuratora Generalnego stwierdzono też, że Komitet nie zajmował się analizą podstaw nawiązywania służbowych stosunków pracy, ale akcentował brak równości stron tych stosunków pracy. Podporządkowanie urzędnika jednostce organizacyjnej władzy lub administracji państwowej uzasadnia – zdaniem komitetu, które powołuje Prokurator Generalny – regulowanie warunków zatrudnienia i wynagrodzenia samodzielnie przez pracodawcę. Takie służbowe podporządkowanie urzędnika cechuje stosunek pracy zarówno mianowanego członka korpusu służby cywilnej, jak i zatrudnionego na podstawie umowy o pracę.

8.6. Polskę wiążą również umowy międzynarodowe sporządzone pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych. W art. 22 ust. 1 i 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), przewidziano zasadnicze prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych, ale jednocześnie wskazano możliwe odstępstwa od tej podstawowej wolności związkowej. Zgodnie z tym przepisem:

„1. Każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów.

2. Na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego (...). Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tego prawa przez członków sił zbrojnych i policji”.

Art. 8 ust. 1 i 2 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169) podobnie reguluje prawo koalicji, a poza tym mówi o „prawie związków zawodowych do swobodnego wykonywania swej działalności”, z tym że wyraźnie przewidziano w nim możliwość ograniczeń tych praw w stosunku do pracowników administracji państwowej. Zgodnie tym przepisem:

„1. Państwa Strony niniejszego Paktu zobowiązują się zapewnić:

a) prawo każdego do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych według własnego wyboru, w celu popierania i ochrony swych interesów gospodarczych i społecznych, jedynie pod warunkiem przestrzegania przepisów statutowych danej organizacji; korzystanie z tego prawa nie może podlegać innym ograniczeniom niż przewidziane w ustawie i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo dla ochrony praw i wolności innych osób; (...)

c) prawo związków zawodowych do swobodnego wykonywania swej działalności, bez ograniczeń innych, niż przewidziane w ustawie i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo dla ochrony praw i wolności innych osób; (...)

2. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”.

9. Udział reprezentacji pracowniczej w procesie określania warunków zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej.

9.1. Z uwagi na wynikające z części powyższych umów międzynarodowych wymaganie zapewnienia przedstawicielom urzędników publicznych uczestniczenia w procesie ustalania warunków ich zatrudnienia potrzebne jest dokonanie w tym aspekcie analizy prawa polskiego.

Art. 21 ust. 2 u.z.z. dotyczy pracowników, na rzecz których nie mogą być zawierane układy zbiorowe. Zgodnie z nim: „[w] gałęziach pracy nieobjętych układami zbiorowymi regulacja warunków pracy i płacy wymaga konsultacji ze związkami zawodowymi”. Przepis ten daje związkom zawodowym teoretycznie szerszą możliwość konsultowania warunków zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej, nie tylko w zakresie wysokości wynagrodzenia, ale ogólniej – odnośnie do „warunków pracy i płacy”.

9.2. Reprezentatywnej organizacji związkowej przysługuje też, zgodnie z art. 19 ust. 1 u.z.z., ogólne prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. W świetle art. 19 ust. 1 zdanie drugie u.z.z. opiniowanie w trybie ustawy o związkach zawodowych aktów prawnych przez reprezentatywną organizację związkową nie dotyczy założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, które mają wpływ na wysokość wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej, a ich opiniowanie regulują odrębne przepisy. Pewne ograniczenia możliwości ustalenia wysokości wynagrodzenia wprowadza ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885) – np. zgodnie z jej art. 86

ust. 1 pkt 2 i 3, jeżeli wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 55%, Rada Ministrów uchwała na kolejny rok projekt ustawy budżetowej, w którym nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej.

9.3. Szeroko rozumianą konsultację z udziałem związków zawodowych przewiduje art. 20 u.z.z. Organizacja związkowa ma prawo występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami związku zawodowego do organów mających prawo inicjatywy ustawodawczej lub organów uprawnionych do ich wydania (np. do rządu lub ministrów). Organ państwowy, do którego został skierowany taki wniosek, jest obowiązany w terminie 30 dni przedstawić związkowi zawodowemu swoje stanowisko, a w razie negatywnego stanowiska – także jego uzasadnienie.

9.4. Szczegółowe konsultacje z udziałem związków zawodowych przewidywała ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080). Od 11 września 2015 r. podobne rozwiązania wynikają z ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240; dalej: ustawa z 2015 r.), która zastąpiła ustawę z 2001 r. W art. 16-18 ustawy z 2015 r. przewidziano konsultacje i opiniowanie dotyczące prognozy wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny, wspólną propozycję w sprawie wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i zajmowanie stanowiska na temat projektu ustawy budżetowej. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z 2015 r. stroną pracowników w Radzie Dialogu Społecznego reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych, którą jest m.in. wnioskodawca w niniejszej sprawie. Strona pracowników może zapraszać do udziału w pracach Rady, z głosem doradczym, przedstawicieli związków zawodowych i organizacji związkowych niespełniających kryteriów określonych w ust. 2 i 3 oraz przedstawicieli organizacji społecznych i zawodowych (ust. 4).

9.5. Konsultacje ze związkami zawodowymi, do których mogą przynależeć członkowie korpusu służby cywilnej, przewidziano również w ustawie z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.). Zgodnie z jej art. 7 średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń są corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego. Rada Ministrów, aby umożliwić wyrażenie opinii, przedkłada Radzie Dialogu Społecznego, a także ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych zrzeszających pracowników państwowej sfery budżetowej, propozycję średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na następny rok. Jeżeli Rada Dialogu Społecznego uzgodni, w drodze uchwały, wysokość średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, Rada Ministrów jest zobowiązana do uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej wynagrodzeń zapewniających osiągnięcie uzgodnionej wysokości wskaźników. Jeżeli w terminie 30 dni od dnia otrzymania propozycji nie nastąpi uzgodnienie stanowiska Rady Dialogu Społecznego, Rada Ministrów przyjmie do projektu ustawy budżetowej średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny, z tym że nie mogą być one niższe od wskaźników zawartych w propozycji. Podobne rozwiązania przewidywał art. 7 tej ustawy w brzmieniu sprzed 11 września 2015 r., tj. nowelizacji dokonanej przez art. 61 ustawy z 2015 r. Średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń miały być corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, a Rada Ministrów, w celu wyrażenia opinii, miała przedkładać w terminie do 15 czerwca każdego roku Komisji, a także ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych zrzeszających pracowników państwowej sfery budżetowej, propozycję średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny.

10. Ograniczenie wolności związkowych na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 2 czerwca 2015 r. o sygn. K 1/13, podkreślił, że przy konstytucyjnej ocenie braku możliwości wyłączenia wolności zrzeszania się w związki zawodowe na podstawie wiążących Polskę umów międzynarodowych należy brać pod uwagę nie tylko art. 59 ust. 4 Konstytucji, lecz także art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ograniczenia wolności związkowych mogą wynikać nie tylko z art. 59 ust. 4 Konstytucji, wyrażającego – podobnie jak art. 233 ust. 1 Konstytucji – szczególne ograniczenia wolności związkowych, lecz mogą także być

uzasadnione przyczynami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, statuującym uniwersalne ograniczenia praw i wolności (zob. W. Sokolewicz, komentarz..., s. 50).

Odnosząc się do relacji między art. 31 ust. 3 i art. 59 ust. 4 Konstytucji, trzeba stwierdzić, że art. 59 ust. 4 Konstytucji powinien być interpretowany w sposób niepodważający ogólnych założeń Konstytucji dotyczących ograniczania praw konstytucyjnych. W przeciwnym razie Konstytucja stałaby się wewnątrznie sprzeczna. Ogólne założenia możliwego ograniczenia praw i wolności wyrażone są w art. 31 ust. 3 Konstytucji i opierają się na konieczności ważenia zasad. Takie założenie powinna uwzględniać również interpretacja art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji.

11. Ocena konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

11.1. Statuowane w art. 59 ust. 2 Konstytucji prawo związku zawodowego do zawarcia układu zbiorowego jest słabsze niż zasadnicze prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych, które wyrażone zostało w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Na tle art. 59 Konstytucji można bowiem rozróżnić silniejszą wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (ust. 1) oraz – powiązane z nią – słabsze pozostałe wolności związkowe, w tym prawo związków zawodowych do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, i do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (ust. 2) oraz prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu (ust. 3). Przez ten pryzmat oceniać należy rozwiązanie zawarte w art. 59 ust. 4 Konstytucji, w którym jest mowa osobno o zakresie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców i osobno o „innych wolnościach związkowych”. Powoduje to, że potencjalne ograniczenia możliwości wolności związkowych innych niż zasadnicze prawo zrzeszania się w związkach zawodowych, w tym prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień, mogą być nieco szersze niż ograniczenie samej podstawowej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych.

Prawo związku zawodowego do zawarcia układu zbiorowego nie ma charakteru absolutnego i może zostać ograniczone, jeżeli wystąpią okoliczności przewidziane w art. 59 ust. 4 lub art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał podtrzymuje stanowisko, że przy konstytucyjnej ocenie braku możliwości wyłączenia wolności zrzeszania się w związki zawodowe na podstawie wiążących Polskę umów międzynarodowych należy brać pod uwagę nie tylko art. 59 ust. 4 Konstytucji, ale również art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 2 czerwca 2015 r. o sygn. K 1/13).

Za ograniczeniem tego prawa w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej przemawiają względy konstytucyjne, w tym, wskazane przez wnioskodawcę, wiążące Polskę umowy międzynarodowe, do których odсыła art. 59 ust. 4 Konstytucji.

11.2. W umowach międzynarodowych widoczna jest tendencja do szczególnego rozumienia wolności związkowych w odniesieniu do pracowników publicznych powiązanych z administracją publiczną, ponieważ z przyczyn nie dotyczących innych pracowników wolności te mogą być ograniczane bądź nierelevantne do statusu prawnego określonej kategorii urzędników państwowych, w szczególności wyższego szczebla. W umowach międzynarodowych zaakcentowano specyficzną sytuację występującą w tych państwach, w których służba cywilna zorganizowana jest w systemie kariery i brak praktycznego pola dla zawieranych na rzecz określonej grupy urzędników układów zbiorowych pracy, ponieważ zasadnicza treść stosunku zatrudnienia wynika generalnie z aktów normatywnych przyjętych w drodze procedur prawodawczych istniejących w danym państwie.

Konwencje, do których prowadzi odesłanie zawarte w art. 59 ust. 4 Konstytucji, nie przewidują bezwzględnego wymagania, aby ustalanie warunków zatrudniania członków korpusu służby cywilnej, odbywało się w drodze rokowań z reprezentującymi ich związkami zawodowymi i zawarcia układu zbiorowego pracy w rozumieniu k.p.

Trybunał w wyroku z 17 listopada 1998 r. o sygn. K 42/97 dokonał analizy wiążących Polskę umów międzynarodowych, w tym wskazanych przez wnioskodawcę, i przyjął, że w niektórych sytuacjach uzasadnione jest nawet ograniczenie zasadniczego prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych, co tym bardziej dotyczy, stanowiącego jednej z przejawów wolności związkowej, prawa związków do specyficznego rokowania w celem zawarcia układu zbiorowego pracy.

Główna teza wnioskodawcy o niezgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 1 i 7 konwencji nr 151, która została w dużej mierze poparta w stanowisku Prokuratora Generalnego, nie jest uzasadniona. Po pierwsze, w art. 7 konwencji nr 151 jest mowa o „podejmowaniu kroków odpowiadających warunkom krajowym”, które „zmierzają do udzielenia poparcia i pomocy w jak najszerszym rozwijaniu i stosowaniu” nie tylko „mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi i organizacjami pracowników publicznych co do warunków zatrudnienia”, lecz także „każdej innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków”. W tym, wskazanym przez wnioskodawcę, przepisie jest więc mowa o ustalaniu warunków zatrudnienia w drodze rokowań, których formą może

być negocjowanie układu zbiorowego pracy, albo w inny sposób, który pozwala na uczestnictwo przedstawicieli pracowników publicznych. Przedstawiona wcześniej analiza prac legislacyjnych nad konwencją prowadzi do wniosku, że takie dwoiste ujęcie zostało przyjęte celowo, aby oddać specyfikę tych państw, w których warunki zatrudnienia pracowników publicznych nie są ustalane w drodze rokowań (np. ze związkami zawodowymi), ale w drodze wydania przez prawodawcę (państwo) aktu normatywnego. Konwencja nr 151 przewiduje więc nie tyle prawo związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych na rzecz członków korpusu służby cywilnej, ile prawo do uczestnictwa reprezentacji tych pracowników w procesie ustalania warunków zatrudnienia, co może być zasadniczo dokonywane przez państwo w drodze wydania ustaw i przepisów wykonawczych. Omówione wcześniej materiały legislacyjne pokazują, że twórcy Konwencji zdawali sobie sprawę z faktu, że w niektórych państwach członkowskich Międzynarodowej Organizacji Pracy treść stosunku zatrudnienia pracowników sfery publicznej jest określana przez ustawodawcę (państwo) drogą wydawania aktów normatywnych. Polskie prawo przewiduje, o czym była mowa, uczestnictwo reprezentacji członków korpusu służby cywilnej, w tym związków zawodowych, w procesie legislacyjnym, a także inne formy – szeroko rozumianych – negocjacji reprezentacji pracowników z przedstawicielami państwa.

Wobec powyższego nie miałyby znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zakwalifikowanie jedynie części członków korpusu służby cywilnej do określonej w art. 1 ust. 2 konwencji nr 151 grupy „pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter”. Przepis ten ogranicza zastosowanie konwencji nr 151, w tym – kluczowego w niniejszej sprawie – art. 7 konwencji nr 151. Na marginesie trzeba zauważyć, że „poufny charakter obowiązków”, w tym obowiązek dochowania tajemnicy służbowej, dotyczy nie tylko mianowanych członków korpusu służby cywilnej, lecz także na przykład pracowników administracji skarbowej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Nie przekonują również argumenty zaprezentowane przez wnioskodawcę na tle EKPC. Po pierwsze, zbyt daleko idące jest twierdzenie, że przez przewidziane w art. 11 ust. 1 EKPC „prawo tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów” należy rozumieć, prócz zasadniczej wolności koalicji związkowej, również prawo do członkostwa w związku zawodowym, który ma możliwość zawierania układów zbiorowych pracy w rozumieniu k.p., a tym samym pośrednio – będące przedmiotem niniejszej sprawy – prawo związku zawodowego do zawierania takich układów. Trudno też obowiązek pracodawcy wysłuchania związku zawodowego, który można by interpretować z art. 11 ust. 1 EKPC, utożsamiać z prawem związku do zawierania układu zbiorowego. Po drugie, nawet akceptacja takich interpretacji nie uzasadniałaby tezy o niezgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 4 Konstytucji z uwagi na naruszenie przez ustawodawcę zakresu ograniczeń „innych wolności związkowych” dopuszczalnych w EKPC. Zasadnicze znaczenie dla rozpatrywanej sprawy ma bowiem art. 11 ust. 2 zdanie drugie konwencji strasburskiej. Przepis ten mówi wyraźnie, że prawo członków administracji państwowej do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich celem ochrony swoich interesów pracowniczych może być ograniczone w ustawodawstwie krajowym, nawet bez – wymaganego zasadniczo w zdaniu pierwszym art. 11 ust. 2 – spełnienia warunku „konieczności w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”, o ile ograniczenia są zgodne z prawem.

Tym samym, przewidziana w art. 11 ust. 2 EKPC swoboda ustawodawcy krajowego w ograniczaniu, statutowanego w art. 11 ust. 1 EKPC, prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich jest większa w odniesieniu do pracowników administracji państwowej, do której zalicza się korpus służby cywilnej, niż w odniesieniu do innych pracowników. Takie rozwiązanie tym bardziej obejmowałoby prawo do zawierania układów zbiorowych, gdyby przyjąć, że art. 11 EKPC reguluje tę – posługując się sformułowaniem art. 59 ust. 4 Konstytucji – „inną wolność związkową”.

Nie jest zasadny również zarzut naruszenia art. 59 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 2 EKS. W świetle tego przepisu umowy międzynarodowej, w celu „zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych”, umawiające się państwa zobowiązały się do popierania „kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe” rozwiązania polegającego na „dobrowolnych negocjacjach między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony”, które to negocjacje mają prowadzić do „uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia”. Powyższe zobowiązanie uwarunkowane jest koniecznością i celowością. Warunki konieczności i celowości trzeba w rozpatrywanej sprawie odnieść do przyjętego w Polsce modelu, w którym zasadniczo warunki zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej wynikają z przepisów prawa. W – powołanych wcześniej – wypowiedziach Europejskiego Komitetu Praw Społecznych podkreślono, że urzędnicy powinni mieć możliwość uczestnictwa w każdym procesie, który bezpośrednio odnosi się do określenia stosowanych procedur zmierzających do określenia warunków ich zatrudnienia.

Ponadto, rezultatem popieranym przez państwo negocjacji ma być uregulowanie warunków zatrudnienia w drodze – za polskim przekładem – układu zbiorowego, które to pojęcie może być rozumiane autonomicznie, tj. nie pokrywać się z układem zbiorowym regulowanym w dziale jedenastym k.p. Pozwala to na przyjęcie, że przez „układ”, o którym mowa w art. 6 ust. 2 EKS (w oficjalnej wersji językowej – ang. *collective agreements*), można w odniesieniu do prawa krajowego rozumieć też inne niż układy zbiorowe pracy w rozumieniu k.p., mechanizmy i rezultaty negocjacji zbiorowych między reprezentacją pracowników, w szczególności związkami zawodowymi, a pracodawcą, pod warunkiem, że ich skutkiem jest „regulowanie warunków zatrudnienia”. Oznacza to, że sam brak możliwości zawarcia układu zbiorowego w rozumieniu działu jedenastego k.p., co przewiduje zaskarżony przepis, nie implikuje naruszenia przez umawiające się państwo powyższego zobowiązania konwencyjnego, o ile w prawie wewnętrznym przewidziano inne mechanizmy służące celowi określonymu w EKPC, tj. zapewnieniu udziału reprezentacji pracowniczej w procesie określania warunków zatrudnienia. Ponadto, zgodnie jednak z art. 31 ust. 1 EKS, skuteczna realizacja praw i zasad ustanowionych w części I oraz skuteczne wykonywanie ich, tak jak przewidziano w części II, nie będą mogły być przedmiotem żadnych ograniczeń lub restrykcji niewymienionych w częściach I i II, „z wyjątkiem tych, które są określone przez prawo i które są niezbędne (...) dla ochrony porządku publicznego (...)”. Podzielić trzeba stanowisko wnioskodawcy mówiące, że jeżeli – ze względu na regulowanie statusu pracowników publicznych regulacjami ustawowymi – zawieranie układów zbiorowych nie jest możliwe, to art. 6 ust. 2 EKS nakłada na umawiające się państwo obowiązek zorganizowania ich uczestnictwa, za pośrednictwem przedstawicieli, w opracowaniu przepisów prawnych, które mają dotyczyć pracowników publicznych. Poza tym, nie byłoby uprawnione przyjęcie, że brak w jednej umowie międzynarodowej wyraźnej możliwości wprowadzenia ograniczeń którejs z innych wolności związkowych niż zasadnicza wolność koalicji powinien prowadzić do wniosku, że art. 59 ust. 4 Konstytucji nie pozwala na wprowadzenie w prawie krajowym żadnych ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych. Stałoby to w sprzeczności z duchem wszystkich wiążących Polskę umów międzynarodowych, z których generalnie wynika, że prawo do innych wolności związkowych, w tym zawierania układów zbiorowych, jest na ich tle mniej intensywne (słabsze) niż podstawowa wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Dodatkowo trzeba mieć na względzie, że umowy międzynarodowe zawierają własne ogólne klauzule wyrażające zasadę proporcjonalności, pozwalające na ograniczenie nawet zasadniczej wolności zrzeszania się, a ponadto dopuszczalne jest oparcie się na klauzuli przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie ma znaczenia konwencja nr 98. Zgodnie z jej art. 6 nie dotyczy ona urzędników państwowych, do których zaliczyć trzeba m.in. członków korpusu służby cywilnej. Tym samym nie jest możliwe dokonanie oceny zgodności zaskarżonego przepisu z art. 59 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 4 konwencji nr 98, czego domagał się wnioskodawca.

11.3. Z wiążących Polskę umów międzynarodowych można ewentualnie interpretować wymaganie, by prawo krajowe zapewniało możliwość uczestniczenia przedstawicieli pracowników publicznych (niekoniecznie organizacji związkowej reprezentującej tych pracowników) w procesie określenia warunków zatrudnienia, co następować może drogą aktów normatywnych. Tego wymagania nie należy utożsamiać z obowiązkiem przyznania związkowi zawodowemu prawa do zawierania układów zbiorowych pracy regulowanych w dziale jedenastym k.p. na rzecz członków korpusu służby cywilnej.

Przedstawiona wyżej analiza prawa polskiego prowadzi do wniosku, że w ustawodawstwie krajowym przewidziano pewne możliwości konsultacyjne i negocjacyjne związków zawodowych w szeroko rozumianym procesie określania warunków zatrudnienia reprezentowanych przez nie członków korpusu służby cywilnej. Taką możliwość przewidują nie tylko przepisy u.z.z., lecz też przepisy dotyczące kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i o dialogu społecznym. W doktrynie zauważa się, że związki zawodowe mogłyby dla ochrony interesów pracowników administracji publicznej, której elementem jest korpus służby cywilnej, podejmować takie działania o charakterze zbiorowym, jak różnego rodzaju konsultacje i uzgodnienia z pracodawcą, a w szerszym wymiarze – uczestniczyć w fazie projektowania aktów prawnych regulujących status prawny urzędników (tak G. Goździewicz, *Wpływ instytucji zbiorowego...*, s. 51-55).

Na marginesie można zauważyć, że uznanie, zgodnie z postulatem wnioskodawcy, art. 239 § 3 pkt 1 k.p. za niekonstytucyjny nie oznaczałoby dopuszczenia możliwości swobodnego normowania wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej w drodze układu zbiorowego pracy. Zgodnie bowiem z art. 240 § 4 k.p., zawarcie układu dla pracowników zatrudnionych w jednostkach sfery budżetowej może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w dyspozycji tych jednostek.

11.4. Zgodnie z art. 153 Konstytucji, korpus służby cywilnej działa w urzędach administracji rządowej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa,

a jego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów. Założenie wykonywania zadań państwa w sposób rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny powoduje, że system ustalania wynagrodzeń dla tej zetatyzowanej struktury powinien być bliższy systemowi przewidzianemu dla sędziów i prokuratorów niż modelowi typowej umowy o pracę. Natomiast metoda układowa do takich założeń nie pasuje, skutkować bowiem może niepożądaną wewnętrzną dyferencjacją warunków zatrudnienia, a ponadto okoliczności prowadzenia negocjacji układowych mogłyby negatywnie wpływać na te konstytucyjne cechy służby cywilnej.

Praca członków korpusu służby cywilnej, niezależnie od zatrudnienia ich w ramach stosunku pracy na podstawie umowy o pracę bądź na podstawie mianowania, tworzy ogólnokrajowy całościowy system korpusu służby cywilnej, który gwarantować ma realizację zadań państwa. Różnicowanie oceny konstytucyjności ograniczenia prawa związków zawodowych do wykonywania „innej wolności związkowej”, jaką jest negocjowanie i zawieranie układów zbiorowych pracy, w stosunku do części członków korpusu, np. tylko zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub w określonym zakładzie pracy, nie byłoby z tego względu uzasadnione. Dokonanie odmiennej oceny w stosunku do części członków korpusu służby cywilnej nie byłoby też uzasadnione z perspektywy podobnej funkcji wypełnianej przez nich w procesie administrowania państwem, jak również mając na względzie taki sam sposób unormowania warunków ich zatrudnienia przez państwo w drodze pragmatyki służbowej i aktów wykonawczych oraz określanie przez państwo podstawowych warunków zatrudnienia (w tym dyscypliny finansowej) w sposób jednolity dla wszystkich członków korpusu. Dopuszczenie możliwości zawierania układów zbiorowych na rzecz części członków korpusu, w szczególności zakładowych układów zbiorowych, mogłoby w praktyce doprowadzić do rozbicia ogólnokrajowego jednolitego systemu korpusu służby cywilnej, jeżeli – nawet drugorzędne, nieregulowane w sposób bezwzględnie obowiązujący w przepisach ustaw i aktów wykonawczych – warunki zatrudnienia części członków korpusu (tj. zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub w określonym zakładzie pracy) uzyskałyby treść określoną w obejmującym ich układzie zbiorowym, która odbiegałaby od treści stosunku pracy pozostałych członków korpusu (tj. mianowanych lub pracujących w innym zakładzie pracy).

11.5. Ograniczenie możliwości zawierania przez związki zawodowe układów zbiorowych na rzecz członków korpusu służby cywilnej wpisuje się w polski porządek publiczny, którego elementem są – referowane wcześniej – ustalanie warunków pracy członków korpusu służby cywilnej w drodze aktów normatywnych, przy udziale (konsultacji) związków zawodowych w ich tworzeniu, a także prawo urzędników do przynależności do związków zawodowych (wolność koalicji), uprawnienia związków zawodowych do prowadzenia też rokowań innych niż rokowania zmierzające do zawarcia układu zbiorowego w rozumieniu k.p., jak też szczegółowe rozwiązania określające status służby publicznej bliski systemowi kariery (a nie systemowi stanowisk).

Z powyższych względów interpretacja przesłanek ograniczania wolności związkowych zawartych w umowach międzynarodowych musi pozostawać w zgodzie z Konstytucją, w szczególności z art. 31 ust. 3. W przeciwnym razie, umowy międzynarodowe – zwłaszcza w razie przyjmowania priorytetu jednej z wiążących Polskę konwencji, która przewiduje skutki najbardziej dalekosiężne – na poziomie konstytucyjnym zbyt intensywnie ograniczałyby zasady wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie jest uzasadnione w szczególności stanowisko, że wolności związkowe, w tym prawo związku do zawierania układów zbiorowych, miałyby charakter absolutny i nie podlegałyby żadnym ograniczeniom, jeżeli któraś z umów międzynarodowych, do których odsyła art. 59 ust. 4 Konstytucji, możliwości takich ograniczeń wyraźnie by nie przewidywała.

11.6. Zaskarżony przepis przewiduje wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych, których treść, przynajmniej teoretycznie, może być różnorodna i obejmować też inne zagadnienia niż treść stosunku zatrudnienia pracowników objętych układem. Powyższe uzasadnienie dotyczy zasadniczo najistotniejszej części normatywnej potencjalnego układu zbiorowego, tj. uzgadnianych w nim warunków, jakim powinna odpowiadać treść stosunku zatrudnienia. Takie ujęcie wynika z przedmiotu zaskarżenia oraz zakresu argumentacji przedstawionej przez wnioskodawcę. Przemawia za nim też charakter i akcesoryjna funkcja innych ustaleń, które potencjalnie mogą być treścią układu zbiorowego. Dodatkowa treść układu zbiorowego, która dotyczyłaby innych zagadnień niż stosunek zatrudnienia osób objętych układem, ma charakter uzupełniający i jest uzgadniana w odniesieniu do zasadniczych postanowień układu, które dotyczą treści wzajemnych praw i obowiązków stron stosunku zatrudnienia. Wzajemne prawa i obowiązki stron układu zbiorowego (art. 240 § 1 pkt 1 *in fine* k.p.) będą w praktyce pośrednio związane z postanowieniami dotyczącymi pracowników objętych układem, w szczególności dotyczącymi stosowania układu i przestrzegania jego postanowień. W świetle art. 240 § 2 k.p. układ może określać inne sprawy (niż treść stosunku pracy osób nim objętych oraz wzajemne zobowiązania jego stron), o ile nie są uregulowane w przepisach prawa pracy w sposób bezwzględnie obowiązujący. Określenie tych innych spraw ma charakter akcesoryjny względem zasadniczych postanowień układu, stąd trudno zakładać i rozważać

samodzielny byt takiego układu, który składałby się wyłącznie z takich, marginalnych dla treści stosunku zatrudnienia, uzgodnień.

11.7. Podsumowując, wyrok stwierdza zgodność zaskarżonego art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 1 i art. 7 konwencji nr 151, art. 11 EKPC i art. 6 ust. 2 EKS. Zgodność ta wynika z tego, że na tle Konstytucji dopuszczalne jest ograniczenie wolności związkowych, a korpus służby cywilnej stanowi specyficzną grupę urzędników administracji rządowej powołaną w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, co mogłoby zostać naruszone w procesie negocjowania układu zbiorowego, jak i w razie jego zawarcia dla części członków korpusu.

Szczególna klauzula limitacyjna zawarta w art. 59 ust. 4 Konstytucji odnosi się do statuowanego w art. 59 ust. 2 Konstytucji prawa związku zawodowego do zawierania układów zbiorowych. Brzmienie wiążących Polskę umów międzynarodowych, do których ta klauzula odsyła, uzasadnia rozwiązanie przewidziane w zaskarżonym przepisie. Ograniczenie możliwości zawierania układów zbiorowych w odniesieniu do korpusu służby cywilnej mogłoby też być uzasadnione zastosowaniem ogólnej klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

12. Skutki wyroku.

Przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie była konstytucyjność art. 239 § 3 pkt 1 k.p. Z uwagi na zakres zaskarżenia Trybunał nie badał zgodności z Konstytucją lub umowami międzynarodowymi innych przepisów, a jedynie przyjął, że samo wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych w rozumieniu działu jedenastego k.p. na rzecz członków korpusu służby cywilnej nie implikuje naruszenia art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji w związku z powyższymi przepisami umów międzynarodowych. Przedmiotem niniejszej sprawy nie była w szczególności ocena zagwarantowania związkom zawodowym, działającym w interesie członków korpusu służby cywilnej, innych form partycypacji w ustalaniu warunków zatrudnienia, które mieściłyby się w szeroko rozumianym pojęciu rokowań i konsultacji. Przyjęcie, że szczególny status członków korpusu służby cywilnej uzasadnia wyłączenie metody układowej, nie jest jednoznaczne z rozpoznaniem innych rozwiązań zbiorowego prawa pracy, które dotyczą tej grupy zawodowej. Przedmiotem niniejszej sprawy nie była też ocena, czy państwo gwarantuje członkom korpusu służby cywilnej – w szczególności dla urzeczywistnienia konstytucyjnego założenia rzetelności i neutralności politycznej – należyty poziom wynagrodzenia i inne podstawowe warunki zatrudnienia.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

165

WYROK

z dnia 24 listopada 2015 r.
Sygn. akt K 18/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 listopada 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

* Sentencja została ogłoszona dnia 2 grudnia 2015 r. w Dz. U. poz. 2023.

- 1) art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, ze zm.) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 87 Konstytucji,
- 3) art. 52 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, ze zm.) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 4) art. 56 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 621, ze zm.) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 5) art. 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 710, ze zm.) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 6) art. 143 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, 529 i 1066) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 87 ust. 2 Konstytucji.

2. Art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1402 i 1822 oraz z 2015 r. poz. 529, 1045, 1066, 1217, 1268, 1322, 1336, 1607 i 1642) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 87 ust. 2 Konstytucji.

3. Art. 52 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2015 r. poz. 1929) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 56 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1411 i 1822 oraz z 2015 r. poz. 1066) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Art. 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1106 i 1822 oraz z 2015 r. poz. 1066) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

6. Art. 143 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 990 i 1642) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

II

Przepisy wymienione w części I tracą moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) w piśmie z 15 września 2014 r. wniósł „o stwierdzenie niezgodności”:

– art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.; dalej: ustawa o Policji) i art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, ze zm.; dalej: ustawa o Straży Granicznej) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 87 Konstytucji oraz

– art. 52 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa o ABW i AW), art. 56 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 621, ze zm.; dalej: ustawa o CBA), art. 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 710, ze zm.; dalej: ustawa o SKW i SWW) i art. 143 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Analiza tych przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny służb mundurowych wywołuje, zdaniem wnioskodawcy, wątpliwości dotyczące zgodności z Konstytucją. Zgodnie z art. 66 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy w tym zakresie powinna określać ustawa. Rzecznik zauważył, że w ustawach dotyczących poszczególnych służb nie ma regulacji bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a jedynie upoważnienia do dokonania takiej regulacji drogą aktów wykonawczych. W wykonaniu ustaw o Policji i o Straży Granicznej komendanci główni określili szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby w drodze zarządzeń. Natomiast w wykonaniu ustawy o ABW i AW, ustawy o CBA, ustawy o SKW i SWW oraz ustawy o Służbie Celnej Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw finansów publicznych określili warunki bezpieczeństwa i higieny służby w drodze rozporządzeń.

Takie ujęcie źródeł prawa, w opinii Rzecznika, stoi w sprzeczności z art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, w którym jednoznacznie wskazano, że obowiązki pracodawcy oraz sposób realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy powinny zostać określone w drodze ustawy. Tymczasem w żadnej z powyższych ustaw nie określono prawa (zasady) do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, w szczególności nie sprecyzowano obowiązków pracodawcy ani sposobu realizacji tego prawa.

Sformułowanie obowiązków podmiotu zatrudniającego w aktach wewnętrznie obowiązujących (tj. zarządzeniach komendantów głównych Policji i Straży Granicznej) oraz w aktach wykonawczych do pozostałych powyższych ustaw (tj. w rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych) narusza, zdaniem Rzecznika, art. 66 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik podkreślił, że z Konstytucji wynika zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w którym nie mieszczą się zarządzenia komendantów głównych, będące aktami prawa wewnętrznie obowiązującego. Akcentuje też, że ustawodawca uchylił się od obowiązku regulacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i subdelegował wykonanie tego obowiązku organowi nieuprawnionemu do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym zaburzona została koherentność obowiązującego systemu źródeł prawa, co pozostaje w kolizji z art. 87 Konstytucji.

1.2. Dodatkowo Rzecznik zaprezentował w uzasadnieniu wątpliwości dotyczące zgodności niektórych przepisów zarządzenia Komendanta Głównego Policji z Konstytucją i wykonywaną ustawą oraz z wymaganiami prawidłowej legislacji. Podobne wątpliwości wnioskodawca zasygnalizował odnośnie do zarządzenia Komendanta Głównego Straży Granicznej. Wskazał w szczególności, że z treści zarządzenia wynika, iż stosowanie zasad bezpieczeństwa i higieny służby uzależnione zostało od ich harmonii z wykonywaniem przez policjantów „szczególnych obowiązków” określonych ustawą o Policji. Zdaniem Rzecznika, zarządzenie i ustawa nie precyzują tego sformułowania, co skutkuje możliwością zakwalifikowania praktycznie każdej powinności funkcjonariusza, wynikającej z ustawy o Policji, jako takiego obowiązku. Tym samym policjanci praktycznie w każdych okolicznościach mogą zostać narażeni na pełnienie służby w warunkach zagrażających ich zdrowiu lub życiu, co stanowi naruszenie art. 66 ust. 1 Konstytucji. Przepisy zarządzeń Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej nie zostały jednak zaskarżone w *petitum* wniosku.

1.3. Odnosząc się do służb innych niż Policja i Straż Graniczna, dla których na podstawie powyższych ustaw wydano rozporządzenia, Rzecznik podkreślił, że warunkiem legalności rozporządzenia jest wydanie go w celu wykonania ustawy. Warunek ten oznacza przede wszystkim konieczność normowania w rozporządzeniu tylko takich spraw, które są uregulowane w ustawie, a które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w postanowieniach ustawy. W pragmatykach służbowych funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Celnej, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego brak natomiast ustawowej regulacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, które wynika z art. 66 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca prawa tego nie uregulował, a przekazał wykonanie konstytucyjnego obowiązku Prezesowi Rady Ministrów (w ustawie o ABW i AW oraz w ustawie o CBA), Ministrowi Obrony Narodowej (w ustawie o SKW i SWW) i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (w ustawie o Służbie Celnej). Rzecznik zauważył przy tym, że ustawa może pozostawiać miejsce dla regulacji wykonawczych, a istotą rozporządzenia jest jego uzupełniający charakter.

Zdaniem wnioskodawcy wszystkie zaskarżone przepisy nie określają podstawowej treści prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a prawo to, jak też – odpowiadające mu – obowiązki pracodawcy, powinny zostać, w świetle art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, uregulowane w ustawie. Również w pozostałych przepisach powyższych ustaw nie określono sposobu realizacji tego prawa i obowiązków pracodawcy. Na końcu Rzecznik dodał, że sam ustawodawca prawdopodobnie zauważył to naruszenie, ponieważ w powstałym

w ostatnim czasie projekcie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w sposób znacznie bardziej szczegółowy zaplanowano realizację obowiązku wynikającego z art. 66 Konstytucji.

1.4. Odnośnie do zaskarżonych przepisów ustawy o ABW i AW, ustawy o CBA, ustawy o SKW i SWW oraz ustawy o Służbie Celnej Rzecznik zaakcentował, że „[a]naliza przepisów ustaw pozostałych służb mundurowych, dotyczących bezpieczeństwa i higieny służby również wywołuje wątpliwości w zakresie ich zgodności z Konstytucją”.

1.5. Wnioskodawca w uzasadnieniu zauważył ponadto, że „ustawa o Biurze Ochrony Rządu w ogóle pomija zagadnienia bezpieczeństwa i higieny pracy”, jednak przepisy tej ustawy nie zostały przez niego zaskarżone.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 10 listopada 2015 r. zajął stanowisko, że:

1) art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o Policji i art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy o Straży Granicznej są niezgodne z art. 66 ust. 1 w związku z art. 87 Konstytucji,

2) art. 52 ustawy o ABW i AW, art. 56 ustawy o CBA, art. 11 ustawy o SKW i SWW oraz art. 143 ustawy o Służbie Celnej są niezgodne z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.1 Marszałek Sejmu podkreślił na wstępie, że nie budzi konstytucyjnych wątpliwości dopuszczalność uregulowania statusu funkcjonariuszy służb mundurowych w inny sposób niż jest przewidziany w powszechnym prawie pracy. Dodał, że „[p]oza sporem pozostaje to, że prawo zagwarantowane w art. 66 ust. 1 Konstytucji obejmuje nie tylko stosunki pracy w ścisłym znaczeniu tego słowa, ale także stosunki o charakterze służby publicznej”.

2.2. Następnie Marszałek Sejmu zgodził się z zarzutami wnioskodawcy. Zauważył, że ustawy, w których zamieszczono kwestionowane przepisy, nie zawierają nawet zrębowej regulacji zagadnień, których unormowanie – na gruncie art. 66 ust. 1 Konstytucji – powinno zostać dokonane przez ustawodawcę. Tym samym, niemożliwe jest dochodzenie prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, co – na gruncie art. 81 Konstytucji – może następować jedynie w granicach określonych w ustawie. Marszałek Sejmu stwierdził też, że przeniesienie przez ustawodawcę na inne organy kompetencji do określenia w całości sposobu realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków służby, a także związanych z tym obowiązków pracodawcy, narusza konstytucyjny nakaz wyłączności ustawy w tym obszarze.

2.3. Ponadto, Marszałek Sejmu zauważył, że ustawa o Policji i ustawa o Straży Granicznej przewidują określenie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny zatrudnienia funkcjonariuszy przez komendantów tych służb. Nie ulega, jego zdaniem, wątpliwości, że jednostki organizacyjne Policji i Straży Granicznej znajdują się wobec właściwego komendanta w stosunku podległości organizacyjnej, co uprawnia go do wydawania zarządzeń. Niedopuszczalne jest jednak przekazywanie do unormowania w drodze zarządzeń kwestii, które w świetle Konstytucji powinny być zawarte w ustawie. Naruszenie zasady wyłączności ustawy jest w tym wypadku, w opinii Marszałka Sejmu, szczególnie rażące, ponieważ materia ustawowa została uregulowana nie tylko poza ustawą, lecz również poza systemem prawa powszechnie obowiązującego.

2.4. Marszałek Sejmu wniósł na końcu o odroczenie, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów na okres osiemnastu miesięcy. W razie natychmiastowego pozbawienia zaskarżonych przepisów mocy obowiązującej doszłoby do utraty mocy, wydanych na ich podstawie, aktów wykonawczych, a w konsekwencji do obniżenia poziomu ochrony funkcjonariuszy służb mundurowych.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 11 czerwca 2015 r. zajął następujące stanowisko:

– art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o Policji i art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy o Straży Granicznej są niezgodne z art. 66 ust. 1 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 87 ust. 2 Konstytucji, oraz

– art. 52 ustawy o ABW i AW, art. 56 ustawy o CBA, art. 11 ustawy o SKW i SWW oraz art. 143 ustawy o Służbie Celnej są niezgodne z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Jednocześnie Prokurator Generalny wniósł o odroczenie, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, terminu utraty mocy obowiązującej powyższych przepisów o 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw.

3.1. Prokurator Generalny podkreślił, że poza zaskarżonymi przepisami brak w ustawach o Policji i o Straży Granicznej regulacji odnoszących się do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (służby) funkcjonariuszy

Policji i Straży Granicznej. Zaskarżone przepisy nie spełniają wymagań określonych w art. 66 ust. 1 Konstytucji, nie określają bowiem na poziomie ustawowym sposobu realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz związanych z realizacją tego prawa obowiązków pracodawcy. Prokurator Generalny podkreślił przy tym, że Konstytucja nie zakazuje, aby ustawa regulująca sposób realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązków pracodawcy przewidywała dodatkowo wydanie rozporządzenia. Wykluczone jest natomiast regulowanie całego zakresu spraw określonych w art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji w akcie podustawowym, zamiast w ustawie.

Prokurator Generalny przedstawił też rozważania na temat merytorycznej treści rozwiązań zawartych w zarządzeniach komendantów głównych Policji i Straży Granicznej, w tym odstępstw od reguł, które zostały przewidziane w kodeksie pracy.

Następnie Prokurator Generalny stwierdził, że – przyjęta w jego stanowisku – niezgodność art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o Policji oraz art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy o Straży Granicznej z art. 66 ust. 1 Konstytucji oznacza jednocześnie niezgodność tych przepisów z art. 87 ust. 1 Konstytucji. Skoro art. 66 ust. 1 Konstytucji nakazuje umieszczenie problematyki sposobu realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązków pracodawcy w ustawie, czyli akcie normatywnym będącym źródłem powszechnie obowiązującego prawa, to brak uregulowania tej problematyki w ustawie narusza art. 87 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny dodał, że związek merytoryczny nie zachodzi natomiast między zarzutem wnioskodawcy a art. 87 ust. 2 Konstytucji, który do źródeł powszechnie obowiązującego prawa zalicza także akty prawa miejscowego. Z uwagi na brak wystarczającego związku, art. 87 ust. 2 Konstytucji nie jest w niniejszej sprawie adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonych przepisów.

3.2. W dalszej części swego stanowiska Prokurator Generalny odniósł się do pozostałych zaskarżonych przepisów, które dotyczą Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Celnej. Zauważył, że poza zaskarżonymi przepisami brak w ustawach regulujących te służby przepisów odnoszących się do bezpiecznych i higienicznych warunków zatrudnienia funkcjonariuszy.

Prokurator Generalny podkreślił, że powyższe argumenty, zaprezentowane na tle ustaw o Policji i Straży Granicznej, przemawiają również za niezgodnością art. 52 ustawy o ABW i AW, art. 56 ustawy o CBA, art. 11 ustawy o SKW i SWW oraz art. 143 ustawy o Służbie Celnej z art. 66 ust. 1 Konstytucji. Wbrew wyraźnemu zakazowi wynikającemu z tego postanowienia Konstytucji, to nie ustawodawca, lecz organy wykonawcze (Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej i Minister Finansów) określiły drogą rozporządzeń zarówno sposób realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, jak i wynikające z tego prawa obowiązki pracodawcy.

Prokurator Generalny przedstawił też rozważania na temat merytorycznych rozwiązań wynikających z rozporządzeń, w tym zawartych w nich odstępstw do reguł, które przewidziane są w kodeksie pracy.

Następnie Prokurator Generalny odniósł się do art. 92 ust. 1 Konstytucji, wskazanego przez wnioskodawcę jako związkowy wzorzec kontroli odnośnie do drugiej grupy ustaw. Jego zdaniem, zaskarżone przepisy nie są zgodne z wymaganiami, jakim musi, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, odpowiadać upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia. Z punktu widzenia art. 66 ust. 1 Konstytucji „delegowanie” przez ustawodawcę do uregulowania w rozporządzeniach kompleksu zagadnień dotyczących sposobu realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz wynikających z tego prawa obowiązków pracodawcy jest niedopuszczalne i jednocześnie oznacza, że w istocie zaskarżone przepisy upoważniają nie do wydania rozporządzeń w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania tego rodzaju zagadnień bez wskazówek w tekście ustawy.

3.3. Na końcu swego stanowiska Prokurator Generalny zauważył, że w razie stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów konieczna będzie interwencja legislacyjna. Utrata mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów spowoduje jednoczesną utratę mocy obowiązującej wydanych na podstawie tych przepisów aktów wykonawczych. W wypadku braku odroczenia w czasie skutków orzeczenia powstawałaby luka w prawie, polegająca na braku regulacji z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, dostosowanych do szczególnych warunków służby funkcjonariuszy, do których odnoszą się zaskarżone przepisy. By takiej sytuacji uniknąć, Prokurator Generalny wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów o 12 miesięcy.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) przedmiotem kontroli konstytucyjnej uczynił następujące przepisy:

1) art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.; dalej: ustawa o Policji), zgodnie z którym: „[k]omendant Główny Policji określa: (...) szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby, po konsultacji z Państwową Inspekcją Pracy.”;

2) art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1402, ze zm., dalej: ustawa o Straży Granicznej), zgodnie z którym: „[k]omendant Główny Straży Granicznej określa: (...) szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby.”;

3) art. 52 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2015 r. poz. 1929; dalej: ustawa o ABW i AW), zgodnie z którym: „Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla każdej Agencji, warunki bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakres, w jakim do tych warunków mają zastosowanie przepisy działu dziesiątego Kodeksu pracy, uwzględniając szczególnie charakter służby, zagrożenia występujące na niektórych stanowiskach służbowych lub podczas wykonywania niektórych zadań służbowych oraz obowiązki spoczywające na funkcjonariuszach oraz ich przełożonych w zakresie zapobiegania ewentualnym zagrożeniom dla życia lub zdrowia, a także uwzględniając przepisy prawa mające zastosowanie do stanowisk służbowych nieobjętych specyfiką służby w Agencji”;

4) art. 56 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1411, ze zm.; dalej: ustawa o CBA), zgodnie z którym: „Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, warunki bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakres, w jakim do tych warunków mają zastosowanie przepisy działu dziesiątego Kodeksu pracy, uwzględniając szczególnie charakter służby, zagrożenia występujące na niektórych stanowiskach służbowych lub podczas wykonywania niektórych zadań służbowych oraz obowiązki spoczywające na funkcjonariuszach oraz ich przełożonych w zakresie zapobiegania ewentualnym zagrożeniom dla życia lub zdrowia, a także uwzględniając przepisy prawa mające zastosowanie do stanowisk służbowych nieobjętych specyfiką służby w CBA.”;

5) art. 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1106, ze zm.; dalej: ustawa o SKW i SWW), zgodnie z którym: „Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla SKW i SWW, warunki bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakres, w jakim do tych warunków mają zastosowanie przepisy działu dziesiątego ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.), uwzględniając szczególnie charakter służby, zagrożenia występujące na niektórych stanowiskach służbowych lub podczas wykonywania niektórych zadań służbowych oraz obowiązki spoczywające na funkcjonariuszach oraz ich przełożonych w zakresie zapobiegania ewentualnym zagrożeniom dla życia lub zdrowia, a także uwzględniając przepisy prawa mające zastosowanie do stanowisk służbowych nieobjętych specyfiką służby w SKW albo SWW” oraz

6) art. 143 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 990, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej), zgodnie z którym: „[m]inister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby, biorąc pod uwagę charakter wykonywanych zadań przez funkcjonariuszy oraz miejsce i czas pełnienia służby”.

1.2. Na podstawie zaskarżonych przepisów zostały wydane różnego rodzaju akty podustawowe. Na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie o Policji i ustawie o Straży Granicznej komendanci główni tych służb wydali zarządzenia (tj. zarządzenie nr 916 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz organizacji służby bhp w Policji, Dz. Urz. KGP Nr 16, poz. 98, i zarządzenie nr 66 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby funkcjonariuszy Straży Granicznej, Dz. Urz. KGSG poz. 85, ze zm.). Natomiast w wykonaniu zaskarżonych przepisów ustawy o ABW i AW, ustawy o CBA, ustawy o SKW i SW oraz ustawy o Służbie Celnej zostały wydane rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów (tj. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 maja 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Agencji Wywiadu, Dz. U. Nr 101, poz. 676; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego

Kodeksu pracy w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dz. U. z 2013 r. poz. 962; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Agencji Wywiadu, Dz. U. Nr 66, poz. 604; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. poz. 666; rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 września 2006 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz. U. Nr 182, poz. 1341; rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 września 2006 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Dz. U. Nr 182, poz. 1340 i rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 października 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby funkcjonariuszy celnych, Dz. U. Nr 181, poz. 1412).

2. Wzorce kontroli.

2.1. Jako główny wzorec kontroli wszystkich zaskarżonych przepisów Rzecznik wskazał art. 66 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym postanowieniem: „[k]ażdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa”.

Dodatkowo wnioskodawca wskazał art. 87 Konstytucji jako związkowy wzorec kontroli dla art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o Policji i art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy o Straży Granicznej. Zgodnie z nim: „1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. 2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”.

Natomiast jako związkowy wzorec kontroli dla art. 52 ustawy o ABW i AW, art. 56 ustawy o CBA, art. 11 ustawy o SKW i SWW oraz art. 143 ustawy o Służbie Celnej Rzecznik wskazał art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym postanowieniem: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

2.2. Rzecznik wniósł o konstytucyjną kontrolę powyższych ustaw, ponieważ ustawodawca jest zobowiązany do uregulowania treści i zakresu prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, jak też – odpowiadających mu – obowiązków pracodawcy, a zaskarżone przepisy, jego zdaniem, nie stanowią wypełnienia tego obowiązku. W uzasadnieniu wniosku została też zakwestionowana zgodność niektórych przepisów powyższych zarządzeń i rozporządzeń z Konstytucją i – wykonywanymi przez nie – ustawami. Te akty wykonawcze nie zostały jednak przez Rzecznika w *petitum* wniosku wskazane jako przedmiot kontroli konstytucyjnej.

3. Dopuszczalność kontroli merytorycznej.

3.1. Wniosek o zbadanie zgodności przepisów ustawowych z Konstytucją został złożony przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Uprawnienie do złożenia takiego wniosku przyznaje Rzecznikowi art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał zaskarżone przepisy ustaw, określił wzorce kontroli konstytucyjnej i przedstawił uzasadnienie stanowiska o niezgodności zaskarżonych przepisów z tymi wzorcami.

3.2. Wniosek został złożony i przyjęty do rozpoznania w czasie obowiązywania ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), która utraciła moc 30 sierpnia 2015 r. na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Zgodnie z art. 134 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli Trybunał rozprawę odroczył lub przerwał albo wyznaczył termin rozprawy lub ogłoszenia orzeczenia przypadający po dniu wejścia w życie ustawy. Ponieważ takie zdarzenia nie miały miejsca, w niniejszym postępowaniu mają zastosowanie przepisy ustawy o TK z 2015 r.

Pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia, a ponadto sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału, powołanych w dalszej części

uzasadnienia. Uzasadnia to rozpoznanie wniosku na posiedzeniu niejawnym zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r.

4. Materialny i formalny wymiar art. 66 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Art. 66 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji wyraża składnik konstytucyjnego katalogu wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Postanowienie to statuuje publiczne prawo podmiotowe każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. W zdaniu drugim art. 66 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca przewidział, że sposób realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązki pracodawcy określać ma ustawa. Znaczenie art. 66 ust. 1 Konstytucji w aspekcie materialnym polega na nałożeniu na ustawodawcę zwykłego obowiązku nadania przepisom takiego kształtu, by możliwa była realizacja prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, w tym, by istniały odpowiednie obowiązki podmiotu zatrudniającego. Natomiast aspekt formalny art. 66 ust. 1 Konstytucji polega na ustanowieniu nakazu zachowania drogi ustawowej dla unormowania tych uprawnień i obowiązków (zob. L. Garlicki, *komentarz do art. 66 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 2).

Trybunał w wyroku z 24 października 2000 r. (sygn. K 12/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 255) podkreślił, że art. 66 ust. 1 Konstytucji formułuje jedno z praw jednostki i nie można go traktować tylko jako wyrażenie jednej z zasad polityki państwa. Podobnie w wyroku z 24 lutego 2004 r. (sygn. K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10) Trybunał stwierdził, że zbyt daleko idący byłby pogląd mówiący, że Konstytucja ograniczyła swoją normatywną treść tylko do nałożenia na ustawodawcę obowiązku przyjęcia przepisów w tej dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Takie założenie podważałoby bowiem całkowicie normatywny charakter art. 66 Konstytucji.

Art. 66 ust. 1 Konstytucji może być podstawą kontroli zaskarżonych przepisów, nakłada bowiem na organy władzy publicznej określone obowiązki. Bezpośrednimi adresatami tego postanowienia są: „każdy” (każdy człowiek) i władza publiczna, w tym ustawodawca.

4.2. Odnosząc się do materialnego aspektu art. 66 ust. 1 Konstytucji, trzeba wskazać, że ustrojodawca tym postanowieniem unormował istotę (rdzeń) prawa socjalnego. Treść i zakres tego prawa ma ukształtować ustawodawca zwykły. Ponadto, zgodnie z art. 81 Konstytucji, prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy można dochodzić w granicach określonych w ustawie.

Trybunał w wyroku z 23 lutego 2010 r. (sygn. P 20/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 13) odniósł się do sytuacji, gdy Konstytucja ogranicza się do wyznaczenia minimalnego zakresu ochrony danego prawa, który wiąże władze publiczne, a jednocześnie – pod warunkiem poszanowania minimalnego zakresu danego prawa wynikającego z Konstytucji – pozostawia ustawodawcy bardzo dużą swobodę przy urzeczywistnieniu tego prawa. Trybunał podkreślił, że w takiej sytuacji ustawodawca jest w praktyce związany przede wszystkim bezwzględnym zakazem naruszania istoty danego prawa. Zasadniczą granicą dla ustawodawcy jest nakaz bezwzględnego poszanowania istoty rozważanego prawa określonej w Konstytucji.

Powierzenie ustawodawcy zwykłemu ukształtowaniu treści i zakresu konstytucyjnego prawa nie oznacza, że postanowienie Konstytucji statuujące dane prawo nie ma znaczenia normatywnego. Swoboda ustawodawcy jest ograniczona zakazem naruszania właśnie tej istoty konstytucyjnego prawa (zob. A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 303). Z art. 66 Konstytucji wynikają szczególne zadania państwa i pracodawców, które prowadzić mają do podobnego celu. Zadaniem państwa jest wydanie ustawy kształtującej treść i zakres konstytucyjnego prawa. Natomiast zadaniem pracodawcy jest przestrzeganie przepisów ustawowych, co będzie głównym czynnikiem zaistnienia bezpieczeństwa i higieny pracy (zob. J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 217-219). Przestrzeganie przez pracodawcę obowiązków, które powinny zostać określone przez ustawodawcę, ma wyeliminować lub ograniczyć zagrożenia dla życia i zdrowia związane z procesami pracy. Dla realizacji prawa do bezpieczeństwa i higieny pracy istotne jest również określenie przez ustawodawcę sposobu usuwania ze środowiska pracy czynników szkodliwych dla osób zatrudnionych.

Swoboda ustawodawcy ma bardzo szeroki zakres, jest on bowiem uprawniony nie tylko do wprowadzania ograniczeń prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, lecz także do określenia treści tego prawa. W wyroku z 7 maja 2013 r. (sygn. SK 11/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 40) Trybunał podkreślił, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy znaczną swobodę regulacyjną, tym bardziej, że art. 81 Konstytucji dopuszcza dochodzenie praw określonych w art. 66 Konstytucji tylko w granicach określonych w ustawie. Takie ograniczenie redukuje zakres roszczeń, jakie mogą przysługiwać jednostce, a zarzut niekonstytucyjności regulacji ustawowej w tym zakresie można postawić jedynie wtedy, gdy zejdzie ona „poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzi do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści” (wyrok z 24 października 2000 r.

o sygn. K 12/00). Kontrola zgodności z art. 66 Konstytucji ogranicza się więc do badania, czy ustawa w sposób oczywisty i jednoznaczny nie zaprzecza istocie prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Zakres ochrony konstytucyjnej dotyczy pewnego minimalnego standardu wymagań, które ustawodawca musi uwzględnić, aby norma wyrażona w art. 66 ust. 1 Konstytucji nie została całkowicie pozbawiona materialnej treści i aby nie została naruszona istota prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Podsumowując, na ustawodawcy ciąży obowiązek pozytywny określenia treści i zakresu prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, co powinno stanowić gwarancję ochrony jego istoty, statutowanej w art. 66 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Ustawodawca ma też obowiązek określenia sposobu realizacji tego prawa. Ustalenie tego sposobu wiąże się z koniecznością wskazania uprawnień osoby wykonującej pracę oraz korespondujących z nimi obowiązków pracodawcy. Przysługuje mu przy tym szeroki zakres swobody ustalenia normatywnej treści tego prawa. Na ustawodawcę został nałożony również obowiązek negatywny, tj. zakaz ustanowienia przepisów naruszających istotę tego prawa.

4.3. Natomiast formalny aspekt art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji stanowi zasada wyłączności ustawy dla określenia sposobu realizacji prawa każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązków pracodawcy. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że specyficzny charakter art. 66 ust. 1 Konstytucji wynika przede wszystkim ze zdania drugiego. Postanowienie to, zapewniając każdemu prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, jednocześnie przewiduje, że sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa (wyrok z 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02). W wyroku z 7 maja 2013 r. o sygn. SK 11/11 Trybunał podkreślił, że art. 66 Konstytucji ma w znacznym stopniu charakter odsyłający, przewiduje bowiem, że właściwą treść wskazanych w nim uprawnień określają ustawy.

Zasada wyłączności ustawy dla realizacji konstytucyjnych praw i wolności wynika z istoty, statutowanej w art. 2 Konstytucji, zasady demokratycznego państwa prawnego. Aspekt formalny art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ma zasadnicze znaczenie w rozpoznawanej sprawie. Szeroki zakres swobody ustawodawcy w określeniu treści konstytucyjnego prawa powoduje bowiem wzrost znaczenia gwarancji formalnej przewidzianej w art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, która polega na wymaganiu określenia w ustawie sposobu realizacji prawa każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązków pracodawcy.

5. Zasada wyłączności ustawy.

5.1. Zasada wyłączności ustawy nie wyklucza przekazywania pewnych spraw związanych z urzeczywistnieniem wolności i praw konstytucyjnych do unormowania w drodze rozporządzeń. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału i równowagi władzy, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych organom władzy wykonawczej. Trybunał zwracał uwagę, że prawodawcze decyzje organu władzy wykonawczej nie mogą kształtować zasadniczych elementów regulacji prawnej (wyroki z: 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12; 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47; 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 39) i że do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko takie sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji (wyrok z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3). Trybunał akcentował też, że do unormowania w drodze aktu wykonawczego mogą być przekazane wyłącznie te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia ani z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw, ani z punktu widzenia założeń ustawy będącej podstawą do wydania takiego aktu. Akty wykonawcze – co do zasady – powinny regulować bowiem kwestie techniczne (wyrok TK z 19 maja 2009 r., sygn. K 47/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 68).

5.2. W odniesieniu do rozporządzeń konieczne jest ponadto spełnienie przez ustawodawcę i organ je wydający dodatkowych wymagań przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji, który został przez wnioskodawcę wskazany jako związkowy wzorzec kontroli odnośnie do części zaskarżonych przepisów. Upoważnienie do wydania rozporządzenia musi spełniać wymagania określone w tym postanowieniu, a jednocześnie samo rozporządzenie musi być zgodne z warunkami określonymi w wymienionym przepisie konstytucyjnym. Rozporządzenia mogą być wydawane przez organy wskazane w Konstytucji. Kompetencję do wydawania rozporządzeń Prezesowi Rady Ministrów przyznaje art. 148 pkt 3 Konstytucji, a ministrowi kierującemu działem administracji rządowej – art. 149 ust. 2 Konstytucji. Z art. 92 ust. 1 Konstytucji wynika też, że rozporządzenia mogą być dodawane w celu wykonania ustawy i na podstawie szczegółowego upoważnienia w niej zawartego. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego.

Natomiast zarządzenia są, w świetle art. 93 Konstytucji, aktami prawa wewnętrznego. Trybunał w wyroku z 28 października 2014 r. (sygn. K 8/14, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 105) podkreślił, że takie akty nie mogą stanowić podstaw decyzji wydawanych w sprawach indywidualnych. Warunki i higiena pracy w Policji i Straży Granicznej zostały uregulowane zarządzeniami, co powoduje, że nie można dokonać oceny wypełnienia przez ustawodawcę obowiązków nałożonych na niego w art. 66 ust. 1 Konstytucji. Zarządzenia nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego, nie są bowiem regulacją na poziomie ustawy ani wydaną na podstawie ustawy. Przepisy wydane na podstawie ustawy powinny mieć formę rozporządzenia, które nie jest aktem wewnętrznym obowiązującym. Komendant, jako przełożony funkcjonariuszy, mógłby w drodze zarządzenia ewentualnie dookreślać (podobnie jak pracodawca w odniesieniu do osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę) warunki bezpieczeństwa i higieny danego miejsca pracy oraz wewnętrzne drugorzędne reguły postępowania w miejscu pracy specyficzne dla danej służby, o ile to dookreślenie byłoby zgodne z przepisami ustawy lub rozporządzenia.

Podsumowując, rozporządzenia mogą zawierać wyłącznie przepisy uzupełniające regulację ustawową i tylko w zakresie nieprzesądzającym o istotnych elementach realizacji konstytucyjnego prawa. Zgodnie z dyspozycją art. 93 Konstytucji adresatami zarządzeń mogą być tylko podległe jednostki organizacyjne. Zamieszczenie w zarządzeniu przepisów, na podstawie których wydawane są decyzje dotyczące osób fizycznych i prawnych, nie jest dopuszczalne, tym bardziej, jeżeli zarządzenie dotyczy realizacji prawa wynikającego z Konstytucji.

6. Ocena konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

6.1. Wspólną cechą zaskarżonych przepisów jest wyrażenie przez nie upoważnień do określenia warunków bezpieczeństwa i higieny pracy w Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego oraz Służbie Celnej. Przepisy te określają podmioty, które mają takiego określenia dokonać (odpowiednio: Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw finansów publicznych). W ustawach, w których zawarte są zaskarżone przepisy, nie ma innych przepisów, które dotyczyłyby warunków bezpieczeństwa i higieny pracy funkcjonariuszy tych służb.

6.2. Między treścią poszczególnych zaskarżonych przepisów są jednak pewne różnice. Po pierwsze, w ustawach o Policji i o Straży Granicznej nie nazwano formy aktu normatywnego, który ma zostać wydany przez komendantów głównych, jednak z konstytucyjnych zasad systemu prawa można wywodzić, że nie są to rozporządzenia, a akty prawa wewnętrznego. Natomiast w zaskarżonych ustawie o ABW i AW, ustawie o CBA, ustawie o SKW i SWW oraz ustawie o Służbie Celnej wyraźnie przewidziano wydanie aktów wykonawczych w formie rozporządzeń przez Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Po drugie, w ustawach o Policji i o Straży Granicznej nie zamieszczono wytycznych dotyczących treści aktów wykonawczych przewidzianych w zaskarżonych przepisach. W ustawie o Służbie Celnej określono tylko, że przy określaniu szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby powinny być wzięte pod uwagę charakter wykonywanych zadań przez funkcjonariuszy oraz miejsce i czas pełnienia służby. Znacznie bardziej szczegółowe są upoważnienia zawarte w – podobnych do siebie – zaskarżonych przepisach ustawy o ABW i AW, ustawy o CBA oraz ustawy o SKW i SWW. Zgodnie z nimi warunki bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakres, w jakim do tych warunków mają zastosowanie przepisy działu dziesiątego ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: kodeks pracy), mają być określone przy uwzględnieniu szczególnego charakteru służby, zagrożeń występujących na niektórych stanowiskach służbowych lub podczas wykonywania niektórych zadań służbowych oraz obowiązków spoczywających na funkcjonariuszach oraz ich przełożonych w zakresie zapobiegania ewentualnym zagrożeniom dla życia lub zdrowia, a także przy uwzględnieniu przepisów prawa mających zastosowanie do stanowisk służbowych nieobjętych specyfiką danej służby.

Różnice te nie rzutują jednak na odmienną konstytucyjną ocenę zaskarżonych przepisów przez pryzmat art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Miałyby one znaczenie dla oceny spełnienia przez ustawodawcę zwykłego innych konstytucyjnych wymagań, która aktualizowałaby się w razie wypełnienia przez prawodawcę obowiązków wynikających z tego postanowienia. Pierwszymi kwestiami do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie są pytania, czy ma zastosowanie art. 66 ust. 1 Konstytucji i czy zaskarżone przepisy stanowią realizację obowiązku ustawodawcy, który wynika z formalnego aspektu tego postanowienia.

6.3. Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przysługuje, zgodnie z art. 66 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, każdemu. Nie jest ono ograniczone wyłącznie do osób pozostających w stosunku pracy i obejmuje też osoby wykonujące pracę w innych formach zatrudnienia. Trybunał podziela stanowiska wyrażone w doktrynie, mówiące, że prawo to ma charakter powszechny w tym sensie, iż jego podmiotem jest każdy, kto

wykonuje pracę, bez względu na formułę prawną jej wykonywania (tak L. Florek, *Konstytucyjne podstawy indywidualnego prawa pracy*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 78; T. Wyka, *Ochrona zdrowia i życia pracownika jako element treści stosunku pracy*, Warszawa 2003, s. 106; T. Wyka, *Przyczyny i zakres stosowania przepisów bhp poza stosunkiem pracy*, [w:] *System prawa pracy*, T. VII, *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 654-655). W uzasadnieniu wyroku z 7 maja 2013 r. o sygn. SK 11/11 Trybunał wskazał, że „[a]rt. 66 ust. 1 Konstytucji kreuje ogólne prawo każdego (nie tylko pracownika) do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy”.

Uprawnionym konstytucyjnie jest każdy wykonawca szeroko rozumianej pracy, a nie tylko osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy w rozumieniu kodeksu pracy. Z tym prawem powiązane są obowiązki pracodawcy, którego na gruncie art. 66 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć szeroko. Pojęcie pracodawcy ma znaczenie szersze niż w kodeksie pracy i obejmuje każdą osobę, która umożliwia świadczenie pracy, niezależnie od podstawy tego świadczenia. Skoro konstytucyjne prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przysługuje każdemu, to przez pracodawcę należy rozumieć nie tylko stronę stosunku pracy regulowanego kodeksem pracy, lecz także podmioty zatrudniające na podstawie stosunku administracyjnego, a nie pracowniczego. Statuowane w art. 66 ust. 1 Konstytucji prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przysługuje więc również funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Celnej.

6.4. Na normatywną treść art. 66 ust. 1 Konstytucji składa się prawo każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Ustawodawca powinien doprecyzować taki zakres podmiotowy określony w Konstytucji. Przedmiotem prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest ochrona życia i zdrowia pracowników. Ustawodawca ma przede wszystkim obowiązek określenia gwarancji ochrony, w ramach istoty tego prawa. Sposób realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy ma charakter skutkowy, zadaniem ustawodawcy jest bowiem takie ukształtowanie prawa, aby w miejscu pracy osiągnąć stan niezagrażający życiu lub zdrowiu pracowników, mając na względzie specyfikę zatrudnienia. Biorąc powyższe pod uwagę, ustawodawca powinien odpowiednio ukształtować prawa pracowników oraz obowiązki pracodawców i pracowników. Z dyspozycji art. 66 ust. 1 Konstytucji wynika w szczególności wymaganie określenia obowiązków podmiotu zatrudniającego, wyznaczenia podmiotu odpowiedzialnego za stan bezpieczeństwa i higieny pracy w poszczególnych służbach oraz podmiotu wykonującego obowiązki w tym zakresie, jak również określenia obowiązków funkcjonariuszy. Istotą tych obowiązków jest zabezpieczenie środowiska pracy przed czynnikami szkodliwymi dla życia i zdrowia oraz wyeliminowanie lub obniżenie ryzyka wystąpienia wypadków zagrażających życiu i zdrowiu funkcjonariuszy, przy uwzględnieniu specyfiki ich służby.

Ze względu na wskazany wyżej charakter prawa statuowanego w art. 66 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca ma szeroki zakres swobody regulacyjnej. Przysługuje mu też stosunkowo szeroki zakres swobody w określaniu, jaka materia zostanie uregulowana w ustawie, a jaka w rozporządzeniu. Rozwiązując tę kwestię, należy brać pod uwagę specyfikę art. 66 ust. 1 Konstytucji i jego skutkowy charakter. Skuteczne określenie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy niejednokrotnie nie może zostać dokonane w ustawie na wysokim stopniu uogólnienia, a nastąpi dopiero w aktach wykonawczych, oddających specyfikę poszczególnych środowisk zatrudnienia.

6.5. W niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma kontrola zaskarżonych przepisów przez pryzmat zasady wyłączności ustawy, tj. ocena, czy prawodawca w odpowiednim zakresie dokonał regulacji wymaganej na poziomie ustawy. Ocena ta jest negatywna. Ustawodawca nie wypełnił, wyrażonego w art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, obowiązku ustawowego określenia sposobu realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, przy respektowaniu istoty tego prawa oraz określenia obowiązków pracodawcy.

W ustawie o Policji, ustawie o Straży Granicznej i ustawie o Służbie Celnej zamieszczono same upoważnienia do wydania regulacji podustawowych, bez określenia ich założeń i wytycznych dotyczących sposobu realizacji. Zaskarżone przepisy ustawy o ABW i AW, ustawy o CBA oraz ustawy o SKW i SWW wyrażają pewien obraz realizacji tego prawa, w szczególności wytyczną przejęcia części rozwiązań przewidzianych w dziale dziesiątym kodeksu pracy. Przepisy te nie spełniają wymagania wynikającego z art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, brak w nich bowiem określenia istoty publicznego prawa podmiotowego funkcjonariuszy do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, sposobu realizacji tego prawa oraz obowiązków podmiotu zatrudniającego.

Takiego określenia, do którego wprowadzenia zobowiązany jest ustawodawca, nie ma również w innych przepisach powyższych ustaw, które nie odnoszą się w ogóle do problematyki bezpieczeństwa i higieny pracy. Brak również dostatecznego określenia w innych ustawach. Regulacja ustawowa zawarta w dziale dziesiątym kodeksu pracy nie stanowi wypełnienia dyspozycji art. 66 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do służb, których dotyczą zaskarżone przepisy. Zgodnie z art. 5 kodeksu pracy, jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników

regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Funkcjonariusze służb, które obejmują zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy, nie pozostają w stosunku pracy, a zatrudnieni są na podstawie stosunku administracyjnego. Stąd dla objęcia funkcjonariuszy kodeksowymi regulacjami bezpieczeństwa i higieny pracy potrzebne byłoby na przykład odesłanie zawarte w zaskarżonych ustawach, którego jednak w nich nie ma.

Rozwiązania wynikające z działu dziesiątego kodeksu pracy mają zasadniczo zastosowanie do pracodawców i pracowników w rozumieniu art. 2 i art. 3 kodeksu pracy. Wyjątkiem jest art. 304 § 1 kodeksu pracy, zgodnie z którym pracodawca jest obowiązany zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki pracy, o których mowa w art. 207 § 2 kodeksu pracy, m.in. osobom fizycznym wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę. Zgodnie zaś z art. 304¹ kodeksu pracy, obowiązki osoby świadczącej pracę, o których mowa w art. 211 kodeksu pracy, w zakresie określonym przez pracodawcę lub inny podmiot organizujący pracę, ciąży również na osobach fizycznych wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę lub inny podmiot organizujący pracę. Możliwość zaliczenia zatrudnienia funkcjonariuszy, których dotyczą zaskarżone przepisy, do hipotez art. 304 § 1 i art. 304¹ kodeksu pracy i zastosowania tych przepisów do określania warunków ich służby, w tym obowiązków podmiotu zatrudniającego i funkcjonariuszy, jest wątpliwa. W art. 304 § 1 kodeksu pracy jest mowa o pracodawcy, które to pojęcie trzeba rozumieć jednolicie na gruncie kodeksu pracy, tj. – zgodnie z art. 3 w związku z art. 2 kodeksu pracy – jako podmiot zatrudniający osoby na podstawie stosunku pracy (umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę), a ponadto zlecający innym osobom fizycznym pracę na innej podstawie (np. umowy o dzieło lub umowy zlecenia). W art. 304 § 1 kodeksu pracy, inaczej niż w art. 304¹ kodeksu pracy, nie został, jako adresat obowiązków, wymieniony obok pracodawcy „inny podmiot organizujący pracę”. *De lege lata* przesłanką istnienia obowiązków podmiotu zatrudniającego, które wynikają z art. 304 kodeksu pracy, jest posiadanie przez ten podmiot statusu pracodawcy, zdefiniowanego w art. 3 kodeksu pracy (tak T. Wyka, *Przedmiot, przesłanki oraz charakter odpowiedzialności pracodawcy w sferze bhp*, [w:] *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, red. Z. Kubot, T. Kuczyński, Warszawa 2011, s. 350). Z zamieszczenia przez ustawodawcę w art. 304 § 1 kodeksu pracy słowa „pracodawca” wynika, że nałożenie określonych w tym przepisie obowiązków na podmiot zatrudniający osoby na innej podstawie niż stosunek pracy dotyczy sytuacji, w której osoby te wykonują pracę w miejscu, w którym są już zatrudnieni pracownicy, a tym samym podmiot ten ma status pracodawcy w rozumieniu kodeksu pracy (tak T. Wyka, *Konstytucyjne prawo każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy a zatrudnienie na innej podstawie niż stosunek pracy oraz pracy na własny rachunek – uwagi de lege ferenda*, [w:] *Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu prawa. Księga jubileuszowa poświęcona Profesor Urszuli Jackowiak*, red. J. Stelina, A. Wypych-Żywicka, Gdańsk 2007, s. 337). W doktrynie zauważa się ponadto: „[w] zasadzie jedynym beneficjentem ustanowionego w art. 15 kodeksu pracy obowiązku są pracownicy (trzeba jednak uwzględnić treść art. 304 kodeksu pracy, zgodnie z którą w pewnym zakresie zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest obowiązkiem pracodawcy także wobec innych, wskazanych tam, kategorii osób). Mamy tu bowiem do czynienia z podstawową zasadą prawa pracy, którego przedmiotem regulacji są stosunki pracy, a nie wszelkie stosunki prawne, w ramach których wykonywana jest praca” (tak Z. Góral, *Zasada zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy*, [w:] *Zarys systemu prawa pracy*. Tom I. *Część ogólna prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010, s. 653). Osobne zagadnienie stanowi okoliczność, że w doktrynie podaje się w wątpliwość, czy takie ujęcie kodeksu pracy jest poprawne i podkreśla się, że dla realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy potrzebna jest bardziej jednoznaczna regulacja, w której punktem wyjścia dla istnienia obowiązków byłby nie status pracodawcy, ale okoliczność wyznaczenia przez zatrudniający podmiot miejsca wykonywania pracy (tak T. Wyka, *Przedmiot, przesłanki oraz charakter...*, s. 352).

Dla rozpoznania niniejszej sprawy znaczenie ma okoliczność, że przepisy działu dziesiątego kodeksu pracy, w tym art. 304 i art. 304¹ kodeksu pracy, zostały wydane na potrzeby szeroko rozumianego zatrudnienia w typowym zakładzie pracy, w którym praca jest zasadniczo świadczona w ramach stosunku pracy. Warunki sprawowania służby przez funkcjonariuszy, których dotyczą zaskarżone przepisy, są natomiast inne. Modyfikacja rozwiązań kodeksowych dla zapewnienia funkcjonariuszom prawa statuowanego w art. 66 ust. 1 Konstytucji może być potrzebna w szczególności dla zabezpieczenia prawidłowej realizacji zadań poszczególnych służb, w tym na przykład wykonywania – w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności – zadań polegających na ratowaniu życia ludzkiego lub zwalczaniu zagrożenia godzącego w bezpieczeństwo państwa. Może przy tym istnieć potrzeba różnego unormowania zasad wykonywania zadań funkcjonariuszy na różnych stanowiskach, jak też w różnych sytuacjach świadczenia służby, w tym w działalności operacyjnej i stanach – w porównaniu z zatrudnieniem pracowniczym – nadzwyczajnych.

6.6. Art. 66 ust. 1 Konstytucji przewiduje szeroki zakres swobody dla ustawodawcy, co powoduje, że może on w zaskarżonych ustawach doprecyzować niektóre kwestie specyficzne dla służb, a w pozostałym, szerokim zakresie odesłać do działu dziesiątego kodeksu pracy. Takie odesłanie – w przeciwieństwie do odesłań zawartych w rozporządzeniach lub zarządzeniach – stanowiłoby regulację na poziomie ustawowym. Ustawodawca może przy tym uregulować na poziomie rozporządzeń wiele kwestii szczegółowych wynikających ze specyfiki danej służby. Organy państwa mogą też na podstawie prawa powszechnie obowiązującego uregulować pewne kwestie techniczne w aktach wewnętrznych, o ile adresują te akty do pomiotów organizacyjnie podległych w rozumieniu art. 93 Konstytucji. W takim standardzie konstytucyjnym nie mieści się sytuacja, w której brak jest ustawowej regulacji prawa do bezpieczeństwa i higieny pracy bądź w której występują blankietowe upoważnienia do wydania aktów wykonawczych.

Z art. 66 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie należy bowiem interpretować bezwzględnie obowiązku określenia w drodze ustawy wszystkich zagadnień bezpieczeństwa i higieny zatrudnienia. Obowiązkiem ustawodawcy jest określenie w ustawie w stosunku do powyższych służb konstytucyjnego prawa każdego wykonującego pracę do jej bezpiecznych i higienicznych warunków oraz – odpowiadających temu prawu – obowiązków szeroko rozumianego pracodawcy. Natomiast drugorzędne zagadnienia mogą zostać unormowane w rozporządzeniach, wydanych na podstawie ustawy i w jej wykonaniu, przy zachowaniu wymagań określonych w art. 92 Konstytucji.

6.7. Na tle ustawy o Policji i ustawy o Straży Granicznej trzeba dodatkowo zasygnalizować zastrzeżenia dotyczące podmiotowej strony upoważnień zawartych z zaskarżonych przepisach tych ustaw. Art. 87 ust. 1 Konstytucji – wskazany jako związkowy wzorzec kontroli odnośnie do części zaskarżonych przepisów – określa, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa są rozporządzenia, ale nie zarządzenia. Komendanci główni Policji i Straży Granicznej, którzy wydali zarządzenia, nie zostali wskazani w Konstytucji jako podmioty uprawnione do wydawania rozporządzeń, stąd nie są uprawnieni do tworzenia powszechnie obowiązującego prawa. Zarządzenia – zgodnie z przyjętym rozumieniem art. 93 Konstytucji – mają tylko charakter wewnętrzny i obowiązują jednostki organizacyjnie podległe organowi je wydającemu. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Mogą być one wydawane tylko na podstawie ustawy i muszą być zgodne z powszechnie obowiązującym prawem. Jedynie w takim ograniczonym zakresie mogą więc uzupełniać określenie konstytucyjnego prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, które powinno być dokonane, zgodnie z wymaganiami wynikającym z art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, w prawie powszechnie obowiązującym.

Trybunał podtrzymuje stanowisko mówiące, że niezgodne z art. 87 Konstytucji jest upoważnienie do uregulowania w formie zarządzenia jako aktu o charakterze wewnętrznym, materii podlegającej uregulowaniu aktem normatywnym powszechnie obowiązującym (wyroki z: 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116; 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Sytuacja prawna obywatela (oraz każdego podmiotu pozostającego poza „władzą organizacyjną” organu wydającego akt normatywny) może być regulowana tylko w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego, wymienionych w art. 87 Konstytucji. Ustawodawca przy formułowaniu upoważnień do stanowienia aktów podustawowych nie ma na tle Konstytucji swobody wyboru między formą rozporządzenia bądź formą zarządzenia, który występował w poprzednim stanie prawnym.

6.8. Na tle ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej i ustawy o Służbie Celnej powstaje ponadto kwestia konstytucyjności przedmiotowej strony sposobu ujęcia upoważnienia do wydania rozporządzenia wykonawczego. W ustawach o Policji i o Straży Granicznej nie ma wytycznych dotyczących treści aktów wykonawczych przewidzianych w zaskarżonych przepisach. W ustawie o Służbie Celnej przewidziano tylko, że przy określaniu szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby powinny być wzięte pod uwagę charakter wykonywanych zadań przez funkcjonariuszy oraz miejsce i czas pełnienia służby. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika, że całkowity brak w ustawie wytycznych dotyczących treści upoważnienia jest wystarczającą przesłanką orzeczenia o jego niekonstytucyjności (wyrok z 9 marca 2011 r., sygn. P 15/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 9).

6.9. Przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie nie była kwestia zgodności z art. 66 ust. 1 Konstytucji treści zarządzeń i rozporządzeń wydanych na podstawie zaskarżonych przepisów. Przepisy tych zarządzeń i rozporządzeń nie zostały przez Rzecznika zaskarżone w *petitum* wniosku.

Osobne zagadnienie stanowiłaby też ocena zgodności upoważnień przewidzianych w zaskarżonych ustawach i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych z art. 92 Konstytucji. Dodatkową problematykę stanowiłaby przy tym ocena właściwego podziału regulacji między ustawę oraz akty wykonawcze (rozporządzenia). W niniejszej sprawie ta ostatnia kwestia nie powstaje, ponieważ nie ma określenia na poziomie ustawowym konstytucyjnego prawa do bezpieczeństwa i higieny pracy.

W niniejszej sprawie zostało rozstrzygnięte wstępne zagadnienie, czy przyjęty sposób unormowania uprawnień i obowiązków dotyczących bezpieczeństwa i higieny służby spełnia wymaganie statutowane w art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Z uwagi na negatywną ocenę spełnienia przez ustawodawcę obowiązku wynikającego z tego postanowienia, rozstrzygnięcie powyższych kwestii nie było potrzebne. Dla jego dokonania miałyby znaczenie powyższe ogólne uwagi na temat art. 2, art. 66, art. 87, art. 92 i art. 93 Konstytucji.

6.10. Podsumowując, niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów wynika z niezrealizowania przez ustawodawcę obowiązku, który wynika z formalnego aspektu art. 66 ust. 1 Konstytucji. Brak bowiem w przepisach zaskarżonych ustaw określenia publicznego prawa podmiotowego każdej osoby wykonującej pracę do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz – odpowiadających temu prawu – obowiązków szeroko rozumianego pracodawcy. Z uwagi na ten brak art. 66 ust. 1 Konstytucji traci swój gwarancyjny charakter.

Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy powinno zostać określone w hierarchicznym, zamkniętym systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o którym mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem bezpieczeństwo i higiena służby funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej nie zostały określone w prawie powszechnie obowiązującym, a w wewnętrznych zarządzeniach. W stosunku do funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Celnej nastąpiło niedopuszczalne zastąpienie, wymaganego przez Konstytucję, określenia ustawowego przez regulację zawartą w rozporządzeniach, a więc zakłócenie konstytucyjnie ustalonej hierarchii źródeł prawa.

Na poziomie ustawowym powinna istnieć regulacja uwzględniająca specyfikę poszczególnych służb, sytuacje nadzwyczajne występujące w trakcie służby i różnorodność stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy. Odmienne, niż w wypadku zwykłego stosunku pracy, charakter zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy wymaga, aby dostosować do tych zadań zasady bezpieczeństwa i higieny pracy w powyższych służbach. Najodpowiedniejszym miejscem na takie określenie – z uwagi na potrzebę jego powiązania ze szczególnymi warunkami pracy funkcjonariuszy oraz ze specyfiką poszczególnych służb i ich organizacji – byłyby zaskarżone ustawy. Możliwe byłoby przy tym odesłanie w tych ustawach do stosowania części przepisów kodeksu pracy. Obowiązek nałożony na ustawodawcę w art. 66 ust. 1 Konstytucji nie wyklucza, aby prawa i obowiązki przewidziane ustawą zostały dookreślone drogą aktów wykonawczych, wydanych na podstawie ustawy z zachowaniem wymagań wynikających z art. 92 Konstytucji. Możliwe jest również pewne uzupełnienie zasadniczej regulacji wynikającej z ustawy i rozporządzenia drogą aktów wewnętrznie obowiązujących, w tym w przepisach zarządzeń, o ile są one zgodne z prawem powszechnie obowiązującym i mają cechy określone w art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy ustawy o Policji i ustawy o Straży Granicznej, na podstawie których komendanci główni wydali zarządzenia, nie stanowią wypełnienia przez ustawodawcę obowiązku wynikającego z art. 66 ust. 1 Konstytucji. Dokonanie oceny zgodności przepisów upoważniających do wydania zarządzeń z tym konstytucyjnym wzorcem w istocie nie jest możliwe, ponieważ nie ma w prawie powszechnie obowiązującym reguł dotyczących konstytucyjnych praw i obowiązków. Zarządzenia, będące aktami o charakterze wewnętrznym, można by oceniać z innej perspektywy, tj. zgodności z ustawami, ale taka ocena w niniejszej sprawie nie była dokonywana. Na gruncie pozostałych zaskarżonych ustaw, na podstawie których wydano rozporządzenia, możliwe było dokonanie oceny, czy ustawodawca wypełnił obowiązek wynikający z art. 66 ust. 1 Konstytucji. Ocena ta jest negatywna. W rozporządzeniach wydanych przez upoważnione konstytucyjnie podmioty, w wykonaniu i na podstawie ustawy, mogą zostać określone zagadnienia drugorzędne, a nie treść i zakres konstytucyjnego prawa. Podstawowe akty normatywne mogą zawierać jedynie takie uregulowania, które stanowią dopełnienie materii zastrzeżonej do regulacji ustawowej, pod warunkiem, że przy ich wydawaniu spełnione zostały wymagania przewidziane w art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

6.11. Wnioskodawca jako związkowy wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów ustawy o Policji i ustawy o Straży Granicznej wskazał ogólnie art. 87 Konstytucji, określający katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Dla rozpoznania niniejszej sprawy znaczenie ma art. 87 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżone przepisy nie są natomiast niezgodne z art. 87 ust. 2 Konstytucji, postanowienie to bowiem dotyczy aktów prawa miejscowego i nie ma związku z przedmiotem niniejszej sprawy.

7. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej.

Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów została odroczone o okres 12 miesięcy. Odroczenie jest konieczne dla uniknięcia stanu wtórnej niekonstytucyjności, który zaistniałby w razie jego braku. Utrata mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów, z uwagi na stwierdzenie ich niezgodności z Konstytucją, pociąga za sobą również utratę mocy aktów wykonawczych wydanych na ich

podstawie (co potwierdził Trybunał w wyrokach z: 18 marca 2003 r., sygn. K 50/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 21; 12 września 2006 r., sygn. K 55/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104; 9 marca 2011 r., sygn. P 15/10). Brak odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej spowodowałby, po ogłoszeniu sentencji wyroku, derogację unormowania obowiązków podmiotów zatrudniających w zakresie bezpiecznych i higienicznych warunków służby, a tym samym pozbawienie funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Celnej prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków służby. Godziłoby to w art. 66 ust. 1 Konstytucji, jak również w ustrojową zasadę ochrony pracy przez państwo (art. 24 Konstytucji), obowiązek państwa zapewnienia prawnej ochrony życia (art. 38 Konstytucji) i prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji). Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów jest konieczne dla uniknięcia powstania stanu prawnego niezgodnego z tymi wartościami konstytucyjnymi. Okres 12 (dwunastu) miesięcy umożliwi ustawodawcy wprowadzenie koniecznych zmian legislacyjnych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

166

POSTANOWIENIE
z dnia 3 listopada 2015 r.
Sygn. akt K 32/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 listopada 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 34 ust. 1 i 3 w części zawierającej słowa „po uprzednim pozbawieniu świadomości” w związku z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856) w zakresie, w jakim nie zezwalają na poddawanie zwierząt szczególnym sposobom uboju na wyłączne potrzeby lokalnych wspólnot religijnych i zarazem przewidują odpowiedzialność karną osoby dokonującej uboju rytualnego na wyłączne potrzeby lokalnych wspólnot religijnych, z art. 53 ust. 1, ust. 2 zdanie pierwsze i ust. 5 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 25 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) oraz w związku z art. 10 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391),

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Na podstawie wniosku z 24 października 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej także: wnioskodawca) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 34 ust. 1 i 3 w części zawierającej słowa „po uprzednim pozbawieniu świadomości” w związku z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856, ze zm.; dalej: u.o.z.) w zakresie, w jakim nie zezwalają na poddawanie zwierząt szczególnym sposobom uboju na wyłączne potrzeby lokalnych wspólnot religijnych i zarazem przewidują odpowiedzialność karną osoby dokonującej uboju rytualnego na wyłączne potrzeby lokalnych wspólnot religijnych, z art. 53 ust. 1, ust. 2 zdanie pierwsze i ust. 5 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 25 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) oraz w związku z art. 10 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391; dalej: Karta).

Kwestionowane przepisy prawne – z zastrzeżeniem zmian dotyczących ich treści normatywnej, wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13 (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 118), wydanego już po złożeniu przez Rzecznika wniosku w niniejszej sprawie – stanowią:

1) art. 34 ust. 1 u.o.z. – „Zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje”,

2) art. 34 ust. 3 u.o.z. – „W uboju domowym zwierzęta kopytne mogą być uśmiercane tylko po uprzednim ich pozbawieniu świadomości przez przyuczonego ubojowca”,

3) art. 35 ust. 1 u.o.z. – „Kto zabija, uśmierca zwierzę albo dokonuje uboju zwierzęcia z naruszeniem przepisów art. 6 ust. 1, art. 33 lub art. 34 ust. 1-4 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że zgodnie z regułami uboju rytualnego, który jest praktykowany w judaizmie i islamie, zwierzę nie może zostać ogłuszone przed uśmierceniem, co oznacza, iż we wskazanym stanie prawnym ustawa zabraniała dokonywania takiego uboju. Po przedstawieniu ewolucji polskich regulacji prawnych dotyczących zagadnienia uboju rytualnego oraz treści regulacji unijnych w tym zakresie, wnioskodawca wskazał, że ubój rytualny jest przejawem korzystania z wolności religii, w szczególności wolności jej uzewnętrzniania.

Uzasadniając zarzut naruszenia Konstytucji, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że gwarantowane przez nią prawa i wolności nie mają charakteru absolutnego, a w konsekwencji mogą podlegać ograniczeniom na zasadach określonych w ustawie zasadniczej. Przesłanki ograniczania wolności religii, statutowanej przez art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji, zostały wskazane w jej art. 53 ust. 5 i art. 31 ust. 3. Zdaniem wnioskodawcy, zakaz uboju rytualnego nie powinien być wiązany z ochroną bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia publicznego czy też wolności i praw innych osób. Rozważane ograniczenie wolności religii można łączyć jedynie z przesłanką moralności bądź moralności publicznej, pozwalającą na samoistne ingerencje prawne tylko wobec takich działań, które powszechnie uznaje się za przynoszące szkody społeczne. W polskim społeczeństwie nie występuje jednak powszechne i jednolite przekonanie dotyczące szkodliwości uboju rytualnego. Niezależnie zatem od rozwoju idei ochrony zwierząt oraz zasady humanitarnego ich traktowania należy uznać, że brak wyjątku od nakazu ogłuszania w wypadku uboju zwierząt dokonywanego według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne, na wyłączne potrzeby lokalnych wspólnot religijnych, nie daje się uzasadnić przesłanką ochrony moralności bądź też moralności publicznej. Niekonstytucyjność regulacji zakazującej uboju rytualnego przesądza zarazem o niezgodności z ustawą zasadniczą karania za jego dokonanie. Omawiane unormowania mają również naruszać gwarancje wolności religii wynikające z art. 9 Konwencji oraz art. 10 Karty.

Przywołanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 25 ust. 1 Konstytucji miało jedynie na celu zwrócenie uwagi na to, że – ze względu na równouprawnienie związków wyznaniowych – wprowadzenie możliwości dokonywania uboju rytualnego powinno dotyczyć zarówno wyznawców judaizmu, jak i wyznawców islamu.

2. Przewodniczący składu orzekającego, w piśmie z 26 lutego 2015 r., zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich o udzielenie informacji, czy wobec wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13, podtrzymuje wniosek złożony w niniejszej sprawie. W piśmie z 13 marca 2015 r. Rzecznik podtrzymał swój wniosek, argumentując, że – jego zdaniem – w przywołanym wyroku Trybunał nie rozpoznał zarzutu niekonstytucyjności zakazu oboju rytualnego w pełnym zakresie, gdyż pominął zagadnienie przeznaczenia mięsa pochodzącego z takiego uboju, którym to przeznaczeniem mogą być wyłącznie potrzeby lokalnych wspólnot religijnych.

3. W piśmie z 25 września 2015 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął jego Marszałek, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) ze względu na zbędność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu stwierdził, że zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich ma charakter generalny – dotyczy braku w u.o.z. wyjątku, który zezwalałby na poddawanie zwierząt szczególnym sposobom uboju rytualnego na potrzeby wspólnot religijnych. Wnioskodawca nie formułuje odrębnego uzasadnienia w odniesieniu do art. 34 ust. 1 i 3 u.o.z., a w szczególności nie formułuje samodzielnych argumentów przemawiających za niekonstytucyjnością art. 34 ust. 3 u.o.z. Oznacza to, że przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu – pomimo pewnych różnic dotyczących sposobu jego ujęcia oraz częściowo odmiennych wzorców kontroli – jest tożsamy z przedmiotem rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie o sygn. K 52/13. W wyroku z 10 grudnia 2014 r. Trybunał stwierdził bowiem, że art. 34 ust. 1 u.o.z. w zakresie, w jakim nie zezwala na poddawanie zwierząt ubojowi w ubojni (rzeźni) według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne, oraz art. 35 ust. 1 i 4 u.o.z. w zakresie, w jakim przewiduje odpowiedzialność karną za poddawanie zwierząt ubojowi w ubojni (rzeźni) według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne, są niezgodne z art. 53 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji w związku z art. 9 Konwencji. W konsekwencji, aktualizuje to w niniejszym postępowaniu ujemną przesłankę procesową wynikającą z zasady *ne bis in idem*.

Marszałek Sejmu nie zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich zajęтым w jego piśmie z 13 marca 2015 r., że w wyroku z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13, Trybunał orzekł jedynie o konstytucyjności samej metody uboju rytualnego, nie przesądzając zakresu dopuszczalności tej praktyki. Odmiennie zapatrywanie potwierdza bowiem zarówno sentencja, jak i uzasadnienie przywołanego rozstrzygnięcia. Rozważane orzeczenie skonsumowało problem konstytucyjny przedstawiony przez Rzecznika. Jego przeformułowanie w taki sposób, by przedmiotem postępowania uczynić np. kwestię finalnego przeznaczenia mięsa pozyskanego metodą rytualną, należy uznać – przy podtrzymaniu dotychczasowej argumentacji i wzorców kontroli – za niedopuszczalne ze względu na zasadę skargowości. Co więcej, w aktualnym stanie prawnym, w którym dozwolony zakres uboju rytualnego wyznaczają przepisy u.o.z. oraz wyrok TK z 10 grudnia 2014 r., taki zabieg zmierzałby w istocie do swoistej korekty wskazanego judykatu.

Marszałek Sejmu podkreślił, że sformułowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich argumenty dotyczą wyłącznie niekonstytucyjności zakazu dokonywania uboju rytualnego w stanie prawnym przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. K 52/13. We wniosku nie zawarto natomiast jakiegokolwiek uzasadnienia przemawiającego za ograniczeniem zakresu dopuszczalności uboju rytualnego.

4. W piśmie z 16 grudnia 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność orzekania.

Jak zauważył Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował konstytucyjność zakazu dokonywania uboju zwierząt, bez ich uprzedniego ogłuszania, w celu pozyskania mięsa na potrzeby lokalnych wspólnot religijnych oraz penalizacji naruszeń omawianego zakazu. Nie zaskarżył natomiast zakazu dokonywania uboju rytualnego w celu pozyskania mięsa w ilościach przekraczających wskazane potrzeby, przeznaczonego, przykładowo, na eksport. Regulacje kwestionowane przez Rzecznika w niniejszym postępowaniu stały się już przedmiotem orzekania przez Trybunał w sprawie o sygn. K 52/13. Ponowne rozpatrywanie przez Trybunał konstytucyjności tych samych treści normatywnych należy zatem uznać za zbędne.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich jest żądanie stwierdzenia niezgodności art. 34 ust. 1 i 3 w części zawierającej słowa „po uprzednim pozbawieniu świadomości” w związku z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia

21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856, ze zm.; dalej: u.o.z.) w zakresie, w jakim nie zezwalają na poddawanie zwierząt szczególnym sposobom uboju na wyłączne potrzeby lokalnych wspólnot religijnych i zarazem przewidują odpowiedzialność karną osoby dokonującej uboju rytualnego na wyłączne potrzeby lokalnych wspólnot religijnych, z art. 53 ust. 1, ust. 2 zdanie pierwsze i ust. 5 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 25 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) oraz w związku z art. 10 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391; dalej: Karta). Treść zaskarżonych regulacji prawnych, w dniu złożenia wniosku przez Rzecznika, przedstawiała się następująco:

- 1) art. 34 ust. 1 u.o.z. – „Zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje”,
- 2) art. 34 ust. 3 u.o.z. – „W uboju domowym zwierzęta kopytne mogą być uśmiercane tylko po uprzednim ich pozbawieniu świadomości przez przyuczonego ubojowca”,
- 3) art. 35 ust. 1 u.o.z. – „Kto zabija, uśmierca zwierzę albo dokonuje uboju zwierzęcia z naruszeniem przepisów art. 6 ust. 1, art. 33 lub art. 34 ust. 1-4 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że te same przepisy prawne zostały już poddane weryfikacji w sprawie o sygn. K 52/13, wszczętej z wniosku Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 34 ust. 1 i 3 oraz art. 35 ust. 1 i 4 u.o.z. w zakresie, w jakim nie zezwalają na poddawanie zwierząt szczególnym sposobom uboju przewidzianym przez obrządki religijne związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej i przewidują odpowiedzialność karną osoby dokonującej uboju w taki szczególny sposób,

- 2) art. 34 ust. 1 i 3 w związku z art. 6 ust. 1 u.o.z. w zakresie, w jakim wśród okoliczności uzasadniających dopuszczalność uboju zwierząt kręgowych bez ich uprzedniego ogłuszenia nie wyluczają szczególnych sposobów uboju zwierząt przewidzianych przez obrządki religijne związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej

– z art. 53 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 35 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 Konwencji oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 14 Konwencji.

W wyroku z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13 (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 118), wydanym już po złożeniu niniejszego wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał orzekł, że:

- 1) art. 34 ust. 1 u.o.z. w zakresie, w jakim nie zezwala na poddawanie zwierząt ubojowi w ubojni (rzeźni) według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne, jest niezgodny z art. 53 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji w związku z art. 9 Konwencji,

- 2) art. 35 ust. 1 i 4 u.o.z. w zakresie, w jakim przewiduje odpowiedzialność karną za poddawanie zwierząt ubojowi w ubojni (rzeźni) według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne, jest niezgodny z art. 53 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji w związku z art. 9 Konwencji;

umarzając postępowanie w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W tej sytuacji Trybunał uznał za konieczne ustalenie, czy w niniejszej sprawie nie wystąpiła okoliczność uniemożliwiająca merytoryczne orzekanie. Należało przy tym wyjaśnić, iż – pomimo wejścia w życie 30 sierpnia 2015 r. ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: nowa ustawa o TK) – do oceny, czy zachodzą przesłanki umorzenia postępowania wszczętego i niezakończonego przed tym dniem, stosuje się – zgodnie z regulacją przejściową zawartą w art. 134 pkt 3 nowej ustawy o TK – przepisy dotychczasowe. Tym samym, zastosowanie w omawianym zakresie znajdował przede wszystkim art. 39 ustawy o TK oraz inne przepisy tej ustawy powiązane z nim normatywnie (np. określające wymogi formalne wniosku).

Rozważenia wpływu wyroku o sygn. K 52/13 na dopuszczalność orzekania w niniejszym postępowaniu Trybunał dokonał odrębnie w odniesieniu do zarzutu zakresowej niezgodności z uregulowaniami o wyższej mocy prawnej:

- 1) art. 34 ust. 1 w części zawierającej słowa „po uprzednim pozbawieniu świadomości” w związku z art. 35 ust. 1 u.o.z., przewidujących zakaz i karalność uboju rytualnego dokonywanego w rzeźni,

- 2) art. 34 ust. 3 w części zawierającej słowa „po uprzednim pozbawieniu świadomości” w związku z art. 35 ust. 1 u.o.z., przewidujących zakaz i karalność domowego uboju rytualnego.

2. Odnosząc się do zarzutu naruszenia wolności religii przez art. 34 ust. 1 w części zawierającej słowa „po uprzednim pozbawieniu świadomości” w związku z art. 35 ust. 1 u.o.z. w zakresie wskazanym we wniosku,

które to przepisy przewidywały zakaz i karalność uboju rytualnego w rzeźni, Trybunał stwierdził, że kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich unormowania zostały pozbawione mocy obowiązującej w następstwie stwierdzenia ich niekonstytucyjności wyrokiem z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13. Zagadnienie to wymaga szczegółowego objaśnienia, przede wszystkim precyzyjnego zestawienia zakresu treści normatywnych uznanych za niekonstytucyjne w przywołanym orzeczeniu oraz zakresu treści normatywnych skarżonych przez wnioskodawcę.

Przypomnieć należało, że zgodnie z art. 34 ust. 1 u.o.z. zwierzę kręgowie w ubojni mogło zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, przy czym Trybunał uznał tę regulację za niekonstytucyjną w zakresie, w jakim nie zezwalała na poddawanie zwierząt ubojowi w ubojni (rzeźni) według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne. Oznacza to, że – uwzględniając skutki wyroku z 10 grudnia 2014 r. – aktualnie obowiązująca norma prawna zakazuje uśmiercania zwierząt kręgowych bez uprzedniego pozbawienia świadomości, chyba że uboju w ubojni (rzeźni) według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne dokonuje osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje, niezależnie od tego, na czyje potrzeby taki ubój jest praktykowany (uregulowanie ostatniego wskazanego zagadnienia Trybunał *explicite* pozostawił decyzji prawodawcy). Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje natomiast art. 34 ust. 1 u.o.z. w odniesieniu do przesłanki uprzedniego pozbawienia świadomości w zakresie, w jakim nie zezwala na poddawanie zwierząt szczególnym sposobom uboju na wyłączne potrzeby lokalnych wspólnot religijnych. W razie uwzględnienia żądania wnioskodawcy, postulowana norma prawna zakazywałaby zatem uśmiercania zwierząt kręgowych bez uprzedniego pozbawienia świadomości, chyba że uboju w ubojni (rzeźni) według szczególnych sposobów na wyłączne potrzeby lokalnych wspólnot religijnych dokonuje osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje. Mając na uwadze, że sformułowanie „ubój według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne” oraz sformułowanie „szczególne sposoby uboju” w kontekście potrzeb wspólnot religijnych są równoznaczne, gdyż odwołują się do uboju praktykowanego zgodnie z regułami religijnymi, należało uznać, że Trybunał w wyroku z 10 grudnia 2014 r. stwierdził niekonstytucyjność art. 34 ust. 1 u.o.z. w zakresie szerszym niż postulowany przez Rzecznika, ponieważ nie uwzględnił dodatkowej przesłanki wyłącznych potrzeb lokalnych wspólnot religijnych. Oznaczało to, że zakres treści normatywnych skarżonych przez wnioskodawcę zawierał się w zakresie treści normatywnych, które zostały pozbawione mocy obowiązującej na mocy orzeczenia Trybunału. By uniknąć wątpliwości, należało dodać, że ograniczenie zakresu zastosowania normy sankcjonowanej, wyrażonej w art. 34 ust. 1 u.o.z., przełożyło się odpowiednio na ograniczenie zakresu zastosowania normy sankcjonującej, zawartej w art. 35 ust. 1 u.o.z. Tym samym, również w tym wypadku doszło do stwierdzenia niekonstytucyjności w zakresie szerszym niż postulowany przez Rzecznika.

Poczynione ustalenia pozwalają uznać, że postępowanie w tej części podlegało umorzeniu. Obowiązek umorzenia – inaczej jednak niż utrzymują Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny – nie był w tym wypadku konsekwencją obowiązywania zasady *ne bis in idem*, co sprowadzałoby się do wystąpienia negatywnej przesłanki procesowej zbędności wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w związku z art. 134 pkt 3 nowej ustawy o TK), lecz stanowił konsekwencję utraty mocy obowiązującej przez skarżone unormowania (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK w związku z art. 134 pkt 3 nowej ustawy o TK). Jak trafnie zauważono w postanowieniu TK z 11 czerwca 2013 r., sygn. K 50/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 69): „zastosowanie zasady *ne bis in idem* jest w pełni uzasadnione, jeżeli istnieje wcześniejsze orzeczenie o zgodności badanego przedmiotu ze wskazanym wzorcem kontroli lub jeżeli Trybunał uznał wskazany wzorzec za nieadekwatny do badania danego przedmiotu kontroli, czyli w sytuacjach, gdy przedmiot badania pozostaje nadal w systemie prawa. Natomiast zastosowanie tej zasady nie jest możliwe w razie stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu, gdyż w następstwie wyroku następuje derogacja przepisu wykluczająca ustalenie tożsamości przedmiotu i wzorców kontroli. Usunięcie z systemu prawnego kwestionowanego przepisu skutkuje brakiem przedmiotu badania konstytucyjności na zasadach analogicznych do utraty mocy przepisu, a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym staje się niedopuszczalne”. Wypadało w tym miejscu jedynie doprecyzować, że gdy utrata mocy obowiązującej regulacji prawnej nie stanowi następstwa jej uchylenia, lecz konsekwencję stwierdzenia niekonstytucyjności, z założenia nie może znaleźć zastosowania wyjątek określony w art. 39 ust. 3 ustawy o TK, a mianowicie obowiązek poddania nieobowiązującej regulacji kontroli merytorycznej, gdyby było to konieczne dla ochrony praw i wolności konstytucyjnych. Nie ulega przecież wątpliwości, że taką ochronę zapewniło już orzeczenie, którego wydanie spowodowało pozbawienie mocy obowiązującej wadliwego uregulowania.

Poza tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że – niezależnie od przesłanki utraty mocy obowiązującej kwestionowanych unormowań – o umorzeniu postępowania w wypadku dwóch wzorców kontroli wskazanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przemawiają dodatkowe argumenty, przesądzające o konieczności umorzenia postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w związku z art. 134 pkt 3 nowej ustawy o TK).

Po pierwsze, należało zauważyć, że przywołanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich jako wzorca kontroli art. 25 ust. 1 Konstytucji miało jedynie na celu zwrócenie uwagi na to, że wprowadzenie możliwości dokonywania uboju rytualnego powinno dotyczyć zarówno wyznawców judaizmu, jak i wyznawców islamu. Innymi słowy, wnioskodawca nie stwierdził, że dotychczasowa regulacja prawna naruszała zasadę równouprawnienia związków wyznaniowych, lecz iż – w razie stwierdzenia jej niekonstytucyjności – należy mieć na uwadze równouprawnienie wyznawców różnych religii. Z tego względu nie sposób było uznać, że w rozważanym zakresie doszło do sformułowania zarzutu niekonstytucyjności.

Po drugie, trzeba było zauważyć, że art. 10 Karty („Wolność myśli, sumienia i religii”) składa się z dwóch ustępów, z których pierwszy stanowi, że „Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i religii. Prawo to obejmuje wolność zmiany religii lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania, indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swej religii lub przekonań poprzez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach”, z kolei drugi przewiduje, iż „Uznaje się prawo do odmowy działania sprzecznego z własnym sumieniem, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tego prawa”. Z analizy wniosku wynikało jednoznacznie, że Rzecznik zmierzał do wykazania niezgodności przepisów u.o.z. z art. 10 ust. 1 Karty. W uzasadnieniu wniosku nie pojawiły się bowiem żadne argumenty przemawiające za uznaniem, iż zakaz uboju rytualnego narusza prawo do odmowy działania sprzecznego z sumieniem. Oznaczało to niespełnienie wymogu uzasadnienia wniosku o zakresowe zbadanie konstytucyjności art. 34 ust. 1 w części zawierającej słowa „po uprzednim pozbawieniu świadomości” w związku z art. 35 ust. 1 u.o.z. z art. 10 ust. 2 Karty (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK w związku z art. 134 pkt 3 nowej ustawy o TK).

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że analizując wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w powiązaniu z pismem z 13 marca 2015 r., wziął pod uwagę możliwość odmiennej rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia. Należało bowiem rozważyć, czy po wydaniu przez Trybunał wyroku z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13, wnioskodawca nie dążył do jego zmodyfikowania, polegającego na rezygnacji z kwestionowania określonych treści normatywnych zawartych w art. 34 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1 u.o.z. i na zaskarżeniu braku regulacji wprowadzającej postulowane przez niego ograniczenia w praktykowaniu uboju rytualnego; innymi słowy, czy ostatecznie kontrola konstytucyjności nie miała dotyczyć pominięcia prawodawczego. Przeciwno takiej interpretacji przemawia okoliczność, że w piśmie z 13 marca 2015 r. Rzecznik wyraźnie podtrzymał swój wniosek w wersji pierwotnej, nie dokonując w nim żadnych zmian w odniesieniu do przedmiotu kontroli. Poza tym trzeba zauważyć, że modyfikacji powinny być ulec wzorce kontroli. Wolność religii uzasadnia wprawdzie dopuszczenie uboju rytualnego, lecz jest nieadekwatna w odniesieniu do zawężenia zakresu jego dopuszczalności, motywowanego ochroną dobrostanu zwierząt, a nie zagwarantowaniem swobody praktyk religijnych.

Niezależnie od tego, nawet gdyby chcieć przyjąć, iż Rzecznik Praw Obywatelskich zmierzał do zaskarżenia pominięcia prawodawczego, to jego wniosek okazałby się niedopuszczalny, gdyż – jak słusznie zauważył Marszałek Sejmu – miałby on na celu korektę wyroku z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13. Trzeba w tym kontekście zauważyć, że orzeczenia merytoryczne Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Oznacza to nie tylko brak możliwości wzruszenia wyroku Trybunału w drodze jakichkolwiek środków prawnych (aspekt formalny ostateczności), lecz także niedopuszczalność kwestionowania w innym postępowaniu konstytucyjności stanu prawnego ukształtowanego takim wyrokiem (aspekt materialny ostateczności). W rezultacie, badanie kwestii konstytucyjności uboju rytualnego w zakresie, w jakim obowiązujący w tym względzie stan prawny stanowi następstwo wyroku z 10 grudnia 2014 r., jest wykluczone. Ponowna weryfikacja byłaby możliwa dopiero wówczas, gdyby zmianie uległy odpowiednie postanowienia ustawy zasadniczej (jako wzorce kontroli) lub też odpowiednie przepisy u.o.z. (jako przedmiot kontroli), co wymagałoby interwencji prawodawcy, z zastrzeżeniem sytuacji istotnej modyfikacji rozumienia wskazanych regulacji w praktyce stosowania prawa.

W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny uznał, że w rozważanym zakresie postępowanie podlegało umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK w związku z art. 134 pkt 3 nowej ustawy o TK ze względu na utratę mocy obowiązującej przez kwestionowane unormowania prawne oraz – częściowo – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w związku z art. 134 pkt 3 nowej ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia wolności religii przez art. 34 ust. 3 w części zawierającej słowa „po uprzednim pozbawieniu świadomości” w związku z art. 35 ust. 1 u.o.z. w zakresie wskazanym we wniosku, które to przepisy przewidują zakaz i karalność domowego uboju rytualnego, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w sprawie o sygn. K 52/13 postępowanie w tym zakresie zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku z powodu braku uzasadnienia podniesionych zastrzeżeń (art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). W wyroku z 10 grudnia 2014 r. Trybunał stwierdził, iż: „W *petitum* wnioskodawca zakresowo zakwestionował art. 34 ust. 3 u.o.z., który przewiduje, że «w uboju domowym» zwierzęta kopytne

mogą być uśmiercane wyłącznie po uprzednim ich pozbawieniu świadomości przez przyuczonego ubojowca. Jednakże przedstawiona w uzasadnieniu wniosku argumentacja koncentruje się na wynikającym z art. 34 ust. 1 u.o.z. zakazie uboju rytualnego w rzeźni (ubojni). Wnioskodawca w uzasadnieniu nie odniósł się szczegółowo do treści art. 34 ust. 3 u.o.z., w tym do rozumienia pojęcia «uboju domowego». (...) W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wnioskodawca, wbrew wymogowi przewidzianemu w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, nie uzasadnił zarzutu naruszenia powołanych wzorców kontroli przez art. 34 ust. 3 u.o.z. we wskazanym w *petitum* wniosku zakresie”.

Jakkolwiek umorzenie postępowania w odniesieniu do rozważanych aktualnie regulacji prawnych nie było wiążące w niniejszym postępowaniu, a w konsekwencji nie stanowiło przeszkody w merytorycznym rozpoznaniu sprawy, to Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich obarczony był identycznym brakiem jak wniosek Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej. Wnioskodawca ograniczył się do przedstawienia argumentacji przemawiającej za wadliwością przepisów u.o.z. zakazujących i penalizujących dokonywanie uboju rytualnego w rzeźni. Nie wskazał natomiast wymaganego uzasadnienia w kontekście regulacji dotyczących domowego uboju rytualnego. Można nawet przywołać fragment wniosku, w którym za dozwolony konstytucyjnie uznany zostaje jedynie ubój rytualny w rzeźni: „Mając na uwadze zagwarantowaną przez Konstytucję RP wolność uzewnętrzniania religii, jak i też przesłanki do jej ograniczenia przewidziane w art. 53 ust. 5 i art. 31 ust. 3, wskazać trzeba, że w ocenie Rzecznika, nie znajduje uzasadnienia ograniczenie tej wolności – uzewnętrznianie swojej religii poprzez dokonywanie uboju rytualnego – w kontekście wymienionych powyżej materialnych przesłanek do jej ograniczenia. Dokonywanie uboju rytualnego na wyłączne potrzeby lokalnych wspólnot religijnych zmierza bowiem do uzyskania koszernej żywności i jest to jeden z elementów uzewnętrzniania religii przez wyznawców judaizmu i islamu. Ubój rytualny, dokonywany w rzeźni i przez przyuczonego ubojowca i na wyłączne potrzeby lokalnych wspólnot religijnych, który nie odbywa się na masową skalę, zmierza zaś wyłącznie do zaspokojenia potrzeb określonej wspólnoty religijnej, jest konstytucyjnie dopuszczalny”. Oznaczało to niespełnienie wymogu uzasadnienia wniosku o zakresowe zbadanie konstytucyjności art. 34 ust. 3 w części zawierającej słowa „po uprzednim pozbawieniu świadomości” w związku z art. 35 ust. 1 u.o.z. (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK w związku z art. 134 pkt 3 nowej ustawy o TK).

W konsekwencji, Trybunał uznał, że w omawianym zakresie postępowanie podlegało umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w związku z art. 134 pkt 3 nowej ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

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

167

POSTANOWIENIE
z dnia 3 listopada 2015 r.
Sygn. akt P 11/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 listopada 2015 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie:

czy art. 1 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637) w związku z art. 22 tejże ustawy, dodający do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440) art. 25 ust. 1b, w zakresie, w jakim ma zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury, o jakiej mowa w art. 24

ustawy z 17 grudnia 1998 r., przed dniem wejścia w życie ustawy z 11 maja 2012 r., jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

postanawia:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Okręgowy w Szczecinie w postanowieniu z 18 lutego 2014 r. przedstawił pytanie prawne: czy art. 1 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637; dalej: ustawa nowelizująca z 2012 r.) w związku z art. 22 tej ustawy, dodający do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440; dalej: ustawa FUS) art. 25 ust. 1b, w zakresie, w jakim ma zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury, o jakiej mowa w art. 24 ustawy FUS, przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2012 r., jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Przedstawioną wątpliwość konstytucyjną Sąd Okręgowy powziął rozpoznając odwołanie T.K. od decyzji ZUS o przyznaniu emerytury w wieku powszechnym o symbolu „ENP”. T.K. urodziła się 8 października 1952 r. Od 8 października 2007 r., tj. od ukończenia 55 roku życia, pobierała tzw. wcześniejszą emeryturę o symbolu „E” (przyznaną na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 46 ustawy FUS). 8 października 2012 r. ukończyła 60 lat, a 22 sierpnia 2013 r. wystąpiła z wnioskiem do ZUS o przyznanie jej emerytury w wieku powszechnym. Decyzją z 28 października 2013 r. organ rentowy przyznał T.K., od 1 sierpnia 2013 r., tj. od pierwszego dnia miesiąca, w którym złożono wniosek, prawo do takiego świadczenia, którego wysokość wyliczył zgodnie z art. 24-26 ustawy FUS w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2012 r., a zatem z potrąceniem kwoty pobranej z tytułu tzw. wcześniejszej emerytury. Pytający sąd wskazał, że gdyby wysokość emerytury obliczono na podstawie regulacji obowiązujących do końca 2012 r., które nie przewidywały żadnych potrąceń, wówczas byłaby ona wyższa.

Pytający sąd, omówiwszy regulację obowiązującą przed wejściem i po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2012 r., wskazał, że ustawa ta nie zawiera jakichkolwiek przepisów przejściowych normujących sytuację osób, które w dniu jej wejścia w życie (1 stycznia 2013 r.) miały już ustalone prawo do tzw. wcześniejszej emerytury. Odwoławszy się dodatkowo do art. 100 ust. 1 i art. 129 ust. 1 ustawy FUS, regulujących kwestię nabycia świadczenia emerytalnego i początek jego wypłaty, pytający sąd stwierdził, że w związku z brakiem przepisów przejściowych art. 25 ust. 1b ustawy FUS w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2012 r. dotyczy trzech grup emerytów:

1) tych, którzy nabyli i zrealizowali prawo do tzw. wcześniejszej emerytury przed 1 stycznia 2013 r., ale nie nabyli przed tą datą prawa do emerytury w wieku powszechnym, gdyż wiek ten osiągnęli po 31 grudnia 2012 r.;

2) tych, którzy nabyli i zrealizowali prawo do wcześniejszej emerytury przed 1 stycznia 2013 r. oraz nabyli przed tą datą prawo do emerytury w wieku powszechnym, ale prawa tego nie zrealizowali, gdyż nie złożyli w tej sprawie stosownego wniosku w organie rentowym;

3) tych, którzy zarówno prawo do tzw. wcześniejszej emerytury, jak i emerytury w wieku powszechnym nabyli (nabęda) po 1 stycznia 2013 r., tj. pod rządami nowej regulacji.

Zdaniem pytającego sądu sytuacja osób z pierwszej i drugiej grupy różni się na niekorzyść od sytuacji osób należących do grupy trzeciej. Osoby należące do pierwszej i drugiej grupy, podejmując w przeszłości decyzję o przejściu na tzw. wcześniejszą emeryturę, nie mogły wiedzieć, że taka decyzja wpłynie negatywnie na wysokość ich emerytury w wieku powszechnym. Przed 1 stycznia 2013 r. podstawa obliczenia emerytury w wieku powszechnym nie była bowiem pomniejszana o kwoty wcześniej pobranych emerytur, przyznanych przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Jak podkreślił pytający sąd, jeśli ustawodawca najpierw (tj. przed 1 stycznia 2013 r.) nie różnicował w zakresie obliczania wysokości emerytury w wieku powszechnym sytuacji osób korzystających z wcześniejszej emerytury i osób niekorzystających z tego przywileju, a następnie wprowadził nową regulację, zgodnie z którą wysokość podstawy emerytury powszechnej pomniejsza się o sumę wcześniej

pobranym emerytur przyznanych przed osiągnięciem wieku powszechnego, to ta nowa regulacja nie powinna obejmować osób, które uzyskały prawo do tzw. wcześniejszej emerytury przed 1 stycznia 2013 r. Sąd wskazał, że wprawdzie ustawa nowelizująca z 2012 r. ma długi, 6-miesięczny okres dostosowawczy, to jednak z punktu widzenia osób, które już skorzystały z prawa do tzw. wcześniejszej emerytury, okres ten nie ma znaczenia; osoby te nie mogły już „wyzbyć się” tego prawa.

Pytający sąd stwierdził także, że osoby korzystające z prawa do wcześniejszej emerytury, które spełniły warunki wymagane do nabycia prawa do emerytury w wieku powszechnym do końca 2012 r. i które złożyły wnioski o emeryturę powszechną przed 1 stycznia 2013 r., potraktowano inaczej niż osoby, które warunki te spełniły, lecz nie złożyły wniosków przed 1 stycznia 2013 r. W ocenie sądu brak cechy istotnej, która uzasadniałaby odmienne potraktowanie tych podmiotów. Sąd zaznaczył ponadto, że od wprowadzenia w życie reformy emerytalnej w 1999 r. ustawodawca kwalifikował ubezpieczonych według roku urodzenia, i tak też wyróżnił kobiety urodzone do końca 1952 r., zachowując w ich przypadku prawo do przejścia na „zwykłą” emeryturę w niezmiennym (niewydłużonym) wieku 60 lat. W kwestionowanej regulacji różnicował natomiast tak wyodrębnioną grupę osób w zależności od tego, kiedy złożono wniosek w organie rentowym.

W ocenie sądu kwestionowana regulacja jest nadto sprzeczna z zasadą zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji), przy czym chodzi tu o zaufanie, zgodnie z którym obywatel może w oparciu o obowiązujące prawo kształtować swoje stosunki życiowe, decydować o swoim postępowaniu, mając pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie te działania mogą pociągnąć za sobą.

Pytający sąd, biorąc pod uwagę stan faktyczny zawisłej przed nim sprawy, zawęził pytanie prawne tylko do drugiej wyodrębnionej grupy osób, tj. tych, które nabyły i zrealizowały prawo do wcześniejszej emerytury przed 1 stycznia 2013 r. oraz przed tą datą nabyły, lecz nie zrealizowały prawa do emerytury w związku z osiągnięciem wieku powszechnego (nie złożyły wniosku przed 1 stycznia 2013 r.).

2. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 19 marca 2015 r., wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Na wypadek nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, Sejm wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 1 pkt 6 lit. b w części, w jakiej dodaje ust. 1b, w związku z art. 22 ustawy nowelizującej z 2012 r. w zakresie, w jakim odnosi się do osób, które spełniły przesłanki nabycia prawa do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym do 31 grudnia 2012 r., zaś wniosek o realizację tego prawa złożyły po tej dacie, jest zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji;

2) art. 1 pkt 6 lit. b w części, w jakiej dodaje ust. 1b, w związku z art. 22 ustawy nowelizującej z 2012 r. jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Sejm przede wszystkim zaznaczył, że art. 1 ustawy nowelizującej z 2012 r. był już przedmiotem kontroli konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 maja 2014 r. (sygn. K 43/12) orzekł, że przepis ten jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji. Ponieważ w pytaniu prawnym, na podstawie którego wszczęto postępowanie w niniejszej sprawie, sąd sformułował zarzuty niezgodności z innymi wzorcami kontroli (a mianowicie z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji), to okoliczności te wskazują, że nie ma podstaw do umorzenia postępowania ze względu na przesłankę *ne bis in idem*.

Następnie Sejm stwierdził, że zasadniczą kwestią z punktu widzenia oceny dopuszczalności pytania prawnego jest dokonanie wykładni art. 100 i art. 129 ustawy FUS. Chodzi mianowicie o rozstrzygnięcie, czy prawo do emerytury ocenia się i ustala jej wysokość według stanu prawnego obowiązującego w dniu złożenia wniosku o przyznanie świadczenia, czy też w chwili jego powstania *ex lege*, jeśli zmiana prawa ogranicza dotychczasowe uprawnienia. Przywoławszy stanowisko doktryny i Sądu Najwyższego, Sejm uznał, że możliwy jest taki rezultat interpretacyjny wskazanych przepisów, według którego zmiana prawa wskutek wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2012 r. nie obejmuje świadczeń nabytych *in abstracto* przed jej wejściem w życie, nawet jeśli wniosek o przyznanie świadczenia złożono po tej dacie. Zdaniem Sejmu skoro dopuszczalny jest inny rezultat interpretacyjny niż ten, na którym oparł się sąd, formułując zarzuty niekonstytucyjności, to w istocie przedmiotem pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie jest wykładnia zakwestionowanych przepisów. Jeśli zaś wątpliwość dotyczy wykładni prawa, to w celu jej usunięcia zarówno sądy powszechne, jak i sądy administracyjne powinny korzystać z właściwych instrumentów, przede wszystkim dążyć do uzyskania autorytatywnej wypowiedzi organu sprawującego nadzór jurysdykcyjny, a zatem Sądu Najwyższego albo Naczelnego Sądu Administracyjnego. W takiej sytuacji pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego nie jest dopuszczalne, a wszczęte nim postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Uzasadniając stanowisko merytoryczne, Sejm omówił zasady przechodzenia na emeryturę w niższym wieku i ustalania jej wysokości, zwracając w szczególności uwagę na założenia leżące u podstaw systemu emerytalnego i ustawy nowelizującej z 2012 r.

Zdaniem Sejmu nowe zasady ustalania podstawy obliczania emerytury dla osób, które miały już ustalone prawo do emerytury w niższym wieku emerytalnym, należy oceniać z uwzględnieniem art. 67 ust. 1 Konstytucji, dającego podstawę do odróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Sejm, przywoławszy orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że w pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie mniejszą swobodę wprowadzania zmian do systemu, w drugim może co do zasady znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego.

W ocenie Sejmu mechanizm ustalania prawa do emerytury powszechnej po emeryturze tzw. wcześniejszej, z wbudowanym instrumentem potrącenia wypłaconych świadczeń, nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Przywołując doktrynę, Sejm wskazał na specyfikę konstrukcji emerytur uzyskiwanych w wieku wcześniejszym niż powszechny. Opiera się ona na założeniu, że ubezpieczony dwukrotnie osiąga wiek emerytalny i może przejść z „emerytury na emeryturę”. Sejm uznał, że w takim stanie rzeczy instytucja potrącenia, o której mowa w art. 25 ust. 1a ustawy FUS, służy osiągnięciu równowagi między interesem prywatnym emeryta a interesem publicznym, uwzględni bowiem okres „konsumpcji” składek przez emeryta pobierającego tzw. wcześniejszą emeryturę przy wyliczaniu emerytury w wieku powszechnym. Jeśli w ten sposób ustalona wysokość emerytury jest niższa od wysokości emerytury wcześniejszej, ubezpieczonemu wypłaca się dotychczasowe świadczenie (art. 95 ust. 1 ustawy FUS); nadto wysokość emerytury tzw. wcześniejszej niż w wieku powszechnym wzrasta, jeśli beneficjent kontynuuje ubezpieczenie emerytalne (art. 108-113 ustawy FUS).

Sejm stwierdził, że zarzut niekonstytucyjności regulacji, według której art. 25 ust. 1b ustawy FUS znajduje zastosowanie do tych ubezpieczonych, którzy prawo do emerytury w wieku powszechnym nabyli do 31 grudnia 2012 r, natomiast wnioski o ustalenie emerytury złożyli po tej dacie, jest nieuzasadniony.

Ustawa nowelizująca z 2012 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw oznaczonym datą 6 czerwca 2012 r., weszła w życie 1 stycznia 2013 r., tj. po upływie ponad sześciomiesięcznej *vacatio legis*. W ocenie Sejmu okres ten był wystarczająco długi, by zapoznać się z nowymi rozwiązaniami prawnymi. Ubezpieczona dysponowała więc odpowiednim czasem na dostosowanie swych planów życiowych do zmieniającego się stanu prawnego – mogła w tym czasie złożyć wniosek do organu rentowego o przyznanie emerytury w wieku powszechnym, przewidując skutki prawne niezłożenia go do 31 grudnia 2012 r. W tym świetle – zdaniem Sejmu – twierdzenie pytającego sądu, że adresat normy prawnej nie mógł ułożyć swych spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na negatywne skutki prawne, których nie mógł przewidzieć, jest bezpodstawne.

Sejm za nieuzasadniony uznał także zarzut naruszenia zasady równości. Stwierdził, że w wyodrębnionej w pytaniu prawnym grupie podmiotów podobnych ustawodawca nie wprowadził zróżnicowania; wszystkim, którzy mieli ustalone prawo do emerytury w niższym wieku, a nadto spełnili przesłanki nabycia prawa do emerytury w wieku powszechnym przed 1 stycznia 2013 r., ustawodawca zapewnił możliwość podjęcia decyzji o pozostaniu w dotychczasowym korzystniejszym reżimie ustalania podstawy obliczania emerytury w wieku powszechnym.

Sejm dodatkowo zaznaczył, że regulacja wprowadzona przez ustawę nowelizującą z 2012 r. jest wyrazem dążenia ustawodawcy do odejścia od dotychczasowych, nieodpowiadających zasadzie sprawiedliwości społecznej, zasad przechodzenia „z emerytury na emeryturę”. Ubezpieczony korzystał wcześniej z pewnego przywileju, pozwalającego mu na „konsumowanie” składek w postaci pobierania tzw. wcześniejszej emerytury bez żadnych skutków dla wysokości przyszłej emerytury wypłacanej w systemie zdefiniowanej składki, a nadto składki w okresie pobierania tzw. emerytury wcześniejszej były okresowo waloryzowane. Zachowanie takiej możliwości także po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2012 r. stałoby się niesprawiedliwe na tle przyjętych rozwiązań związanych z podniesieniem wieku emerytalnego. W ocenie Sejmu utrwałoby ponadto występowanie w systemie prawnym swoistego paradoksu – im później ubezpieczony złożyłby wniosek o emeryturę w wieku powszechnym, tym większą otrzymałby emeryturę w systemie zdefiniowanej składki, innymi słowy – im dłużej „konsumowałby” składki, tym większy byłby wymiar jego świadczenia z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 19 maja 2015 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego ocena dopuszczalności pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie i zarzutów w nim sformułowanych wymaga rozważenia, czy prawo do emerytury i jej wysokość ustala się na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dacie nabycia *ex lege* prawa do tego świadczenia, czy też

na podstawie zmienionego stanu prawnego, obowiązującego w dacie złożenia wniosku o jego ustalenie i wypłatę, w sytuacji gdy w wyniku wprowadzonych zmian dotychczasowe uprawnienia ograniczono.

Przywoławszy orzecznictwo sądów apelacyjnych i Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny stwierdził, że art. 25 ust. 1b ustawy FUS nie stosuje się do ubezpieczonego, który przed 1 stycznia 2013 r. nabył *ex lege* prawo do emerytury w wieku powszechnym na podstawie art. 24 tej ustawy. Zgodnie bowiem z generalną zasadą, wyrażoną w art. 100 ust. 1 ustawy FUS, prawo do świadczeń określonych w tej ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia prawa. Zmiana stanu prawnego, która nastąpiła wskutek wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2012 r., nie dotyczy zatem uprawnień emerytalnych powstałych wcześniej z mocy prawa. Data złożenia wniosku, o której mowa w art. 129 ustawy FUS, wyznacza początek (miesiąc) wypłaty świadczenia emerytalnego, nie wpływa natomiast na określenie stanu prawnego właściwego dla ustalenia świadczenia emerytalnego.

W świetle powyższego Prokurator Generalny uznał, że pytający sąd może przyjąć jako podstawę swego orzeczenia opisany rezultat interpretacyjny, mający oparcie w stanowisku sądów wyższej instancji, a także Sądu Najwyższego. W ocenie Prokuratora Generalnego oznacza to, że pytanie prawne Sądu Okręgowego w Szczecinie dotyczy stosowania prawa, a nie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów; zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jeśli wątpliwość sądu co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją może być usunięta w drodze wykładni albo w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy lub akt normatywny, to pytanie prawne jest niedopuszczalne.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd Okręgowy w Szczecinie w *petitum* pytania prawnego zakwestionował art. 1 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637; dalej: ustawa nowelizująca z 2012 r.) w związku z art. 22 tej ustawy, dodający do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440; dalej: ustawa FUS) art. 25 ust. 1b, w zakresie, w jakim ma zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury, o jakiej mowa w art. 24 ustawy FUS, przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2012 r. W uzasadnieniu pytania sąd doprecyzował, że kwestionuje wskazane przepisy w zakresie, w jakim znajdują zastosowanie do osób, które nabyły i zrealizowały prawo do tzw. wcześniejszej emerytury przed 1 stycznia 2013 r. oraz przed tym dniem „nabyły, lecz nie zrealizowały prawa do emerytury w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego”. Innymi słowy – pytanie prawne dotyczy sytuacji osób, które przed 1 stycznia 2013 r. korzystały z prawa do tzw. wcześniejszej emerytury, przed tym dniem nabyły prawo do emerytury w wieku powszechnym, ale do tego dnia nie złożyły wniosku o to świadczenie.

1.1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że mimo wejścia w życie 30 sierpnia 2015 r. ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: nowa ustawa o TK), w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie do oceny, czy zachodzą przesłanki umorzenia postępowania wszczętego i niezakończonego przed tym dniem, stosuje się – zgodnie z regulacją przejściową zawartą w art. 134 pkt 3 nowej ustawy o TK – przepisy dotychczasowe. Tym samym, zastosowanie w omawianym zakresie znajdował przede wszystkim art. 39 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) oraz inne przepisy tej ustawy powiązane z nim normatywnie (np. określające wymogi formalne wniosku).

1.2. Wskazany w *petitum* pytania prawnego art. 1 ustawy nowelizującej z 2012 r. był już przedmiotem kontroli konstytucyjności. W wyroku z 7 maja 2014 r. (sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis ten jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji.

Zarzuty sformułowane w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Szczecinie nie są jednak tożsame z zarzutami rozpoznawanymi w sprawie o sygn. K 43/12: sąd kwestionuje inną treść normatywną, którą wywodzi z art. 1 pkt 6 lit. b w związku z innymi przepisami ustawy nowelizującej z 2012 r. oraz ustawy FUS, wskazuje nadto inne wzorce kontroli. W związku z tym Trybunał stwierdził, że w niniejszej sprawie nie zachodzi przesłanka *ne bis in idem*, skutkująca zbędnością orzekania.

2. Art. 1 pkt 6 lit. b ustawy nowelizującej z 2012 r. w art. 25 ustawy FUS po ustępie 1 dodał ust. 1a-1c, przy czym pytający sąd zakwestionował ten przepis tylko w zakresie (w części), w jakim dodaje ust. 1b o następującym

brzmieniu: „1b. Jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 26b, 46, 50, 50a, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.), podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ustaloną zgodnie z ust. 1, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne”.

Przytoczony powyżej art. 25 ust. 1b ustawy FUS wprowadza regulację, zgodnie z którą, jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę przysługującą mu w niższym niż powszechny wiek emerytalnym lub w wieku obniżonym (na podstawie wymienionych przepisów), wówczas podstawę obliczenia emerytury w wieku powszechnym pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne. W dalszej części wyводу Trybunału emerytury pobrane na podstawie art. 26b, art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e, art. 184 ustawy FUS lub art. 88 Karty Nauczyciela, o których mówi art. 25 ust. 1b ustawy FUS, będą określane – tak jak uczyniono to w pytaniu prawnym oraz w stanowiskach uczestników postępowania – jako „wcześniejsze emerytury”.

Pytający sąd nie kwestionuje konstytucyjności wprowadzonego w art. 25 ust. 1b ustawy FUS pomniejszania podstawy obliczenia emerytury w wieku powszechnym o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne, lecz to, że regulacja ta znajduje zastosowanie wobec osób, które przed 1 stycznia 2013 r. (przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2012 r.) korzystały z wcześniejszej emerytury i przed tym dniem nabyły prawo do emerytury w wieku powszechnym, ale wniosek o jej przyznanie złożyły po 1 stycznia 2013 r. Zastosowanie art. 25 ust. 1b ustawy FUS do opisanej sytuacji wynika, zdaniem pytającego sądu, z kilku przesłanek, które wymagają odrębnego omówienia.

Po pierwsze, pytający sąd wskazał, że w ustawie nowelizującej z 2012 r. nie ma przepisu intertemporalnego dotyczącego regulacji przewidzianej w art. 25 ust. 1b ustawy FUS i wywiódł z tego wniosek, że określając zakres czasowy zastosowania art. 25 ust. 1b ustawy FUS, należy oprzeć się na regule bezpośredniego działania prawa nowego i stwierdzić, że zawarta w nim regulacja znajduje zastosowanie do wszystkich sytuacji prawnych „w toku”.

Po drugie, pytający sąd, przywoławszy treść art. 100 ust. 1 i art. 129 ust. 1 ustawy FUS, stwierdził, że w przypadku świadczeń emerytalnych warunki ich nabycia określa się według stanu prawnego obowiązującego w dniu złożenia wniosku o takie świadczenie. Ta teza doprowadziła sąd do wniosku o zastosowaniu art. 25 ust. 1b ustawy FUS wobec osób, które przed 1 stycznia 2013 r. pobierały tzw. wcześniejszą emeryturę, przed tym dniem spełniły warunki nabycia emerytury w wieku powszechnym, ale wniosek o emeryturę złożyły po tym dniu.

Sejm i Prokurator Generalny, odwoławszy się głównie do orzecznictwa sądów apelacyjnych i Sądu Najwyższego, uznali, że uzasadniony jest inny niż przyjęty przez pytający sąd rezultat interpretacyjny rozważanych przepisów, a mianowicie taki, iż art. 25 ust. 1b ustawy FUS nie obejmuje osób, które przed 1 stycznia 2013 r. korzystały z wcześniejszej emerytury i przed tym dniem nabyły prawo do emerytury w wieku powszechnym (spełniły warunki jej uzyskania), niezależnie od tego, czy odpowiedni wniosek złożyły przed czy po 1 stycznia 2013 r.

Ponieważ od ustalenia, czy pytanie prawne sądu dotyczy jednego z rezultatów interpretacyjnych zaskarżonych przepisów, czy ich określonej treści normatywnej, zależy rozstrzygnięcie o jego dopuszczalności, Trybunał Konstytucyjny przeanalizował zakres zastosowania normy wywiedzionej z art. 25 ust. 1b ustawy FUS.

W pierwszej kolejności należało zauważyć, że art. 100 ust. 1 ustawy FUS, zamieszczony w jej dziale VIII „Zasady ustalania świadczeń” w rozdziale 1 „Powstanie i ustanie prawa do świadczeń”, stanowi, iż prawo do świadczeń określonych w ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa (z zastrzeżeniem ust. 2, zgodnie z którym: „Jeżeli ubezpieczony pobiera zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne lub wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy wypłacane na podstawie przepisów Kodeksu pracy, prawo do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub renty szkoleniowej powstaje z dniem zaprzestania pobierania tego zasiłku, świadczenia lub wynagrodzenia”).

Z kolei art. 129 ust. 1 ustawy FUS, zamieszczony w dziale IX „Postępowanie w sprawach świadczeń i wypłata świadczeń” rozdziale 3 „Ogólne zasady wypłaty świadczeń”, stanowi, że świadczenia wypłaca się poczynając od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu.

Ustawa *expressis verbis* rozróżnia zatem moment powstania prawa do emerytury (renty) i moment wypłaty świadczenia. Daje temu wyraz także przez zamieszczenie wskazanych wcześniej przepisów w różnych jej rozdziałach, opatrzonych tytułami adekwatnymi do ich treści. W literaturze i orzecznictwie zwrócono dodatkowo uwagę, że złożenie wniosku o emeryturę nie przesądza jeszcze o przejściu na emeryturę i pobieraniu świadczenia. Wniosek może bowiem dotyczyć tylko ustalenia nabytego prawa i obliczenia wysokości świadczenia; moment realizacji powstałego uprawnienia zależy od woli ubezpieczonego (zob. K. Antonów, komentarz do art. 100, [w:] K. Antonów, M. Bartnicki, B. Suchacki, M. Zieleniecki, *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe*).

Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz, Warszawa 2014). Wyróżnienie tych odmiennych momentów, często niepokrywających się ze sobą, aktualizuje pytanie o konsekwencje zmiany treści norm prawnych następującej w okresie między nimi.

W doktrynie można znaleźć stanowisko podważające regułę, którą przyjął pytający sąd, a mianowicie, że wniosek o świadczenie emerytalne podlega rozpoznaniu według stanu prawnego obowiązującego w dniu jego złożenia, chyba że co innego wynika z przepisów szczególnych. Jak podniesiono, przyjęcie takiej reguły powodowałoby, że mimo nabycia określonego uprawnienia *ex lege*, brak wniosku o jego ustalenie skutkuje tym, że późniejsza, niekorzystna zmiana treści norm prawnych uniemożliwia domaganie się wydania decyzji ustalającej prawo do świadczenia na podstawie przepisów prawa dawnego. Oznaczałoby to, że „prawo nowe wywierałoby skutek retrospektywny, to znaczy nakazujący zmianę prawnej kwalifikacji stanów faktycznych rozpoczętych i zrealizowanych pod rządami prawa dawnego, a trwających w chwili zmiany prawa. (...) W takim przypadku dochodziłoby do naruszenia prawa nabytego w starym reżimie prawnym (...)” (K. Ślebzak, komentarz do art. 100, [w:] B. Gudowska, K. Ślebzak, *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe*, Warszawa 2013, s. 635). Przywołując podobne argumenty, inni autorzy wprost stwierdzają, że prawo do emerytury ustala się na dzień spełnienia warunków powstania prawa do tego świadczenia, bez względu na złożenie wniosku, co przesądza o zachowaniu przez zainteresowanego nabytych *ex lege* uprawnień w razie niekorzystnej zmiany stanu prawnego (zob. K. Antonów, komentarz do art. 100, *op.cit.*).

Analiza orzecznictwa sądów powszechnych, w tym przede wszystkim Sądu Najwyższego, dowodzi, że sądy stoją na stanowisku, iż ustalenie prawa do świadczenia emerytalnego (rentowego) następuje na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Jako miarodajne dla takiej linii orzeczniczej można przykładowo przywołać stanowisko Sądu Najwyższego sformułowane w wyroku z 4 listopada 2014 r. (sygn. akt I UK 100/14): „Moment nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy określa art. 100 ust. 1 [ustawy FUS], ustanawiający generalną zasadę, zgodnie z którą prawo do świadczeń określonych w ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Nabycie prawa do świadczenia następuje więc *ex lege* i co do zasady nie jest uzależnione ani od złożenia przez ubezpieczonego stosownego wniosku, ani też od ustalenia (potwierdzenia) tego prawa decyzją organu rentowego, która ma jedynie charakter deklaratoryjny. Przewidziany w art. 116 ust. 1 [ustawy FUS] wniosek o świadczenie nie jest elementem prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, gdyż przesłanki tego prawa określa art. 57 [ustawy FUS], lecz stanowi jedynie żądanie realizacji świadczenia nabytego z mocy prawa. Wniosek o rentę ma natomiast znaczenie dla powstania prawa do wypłaty świadczenia rentowego, co wynika wprost z art. 129 ust. 1 [ustawy FUS], zgodnie z którym świadczenia wypłaca się poczynając od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu. Oznacza to, że zmiany w przepisach ograniczające dotychczasowe uprawnienia, czy też wprowadzające dodatkowe warunki nabycia prawa do renty, nie mają wpływu na istnienie prawa nabytego (powstałego) przed tymi zmianami, niezależnie od tego, kiedy został złożony wniosek o świadczenie (jego realizację)”. Podobne stanowisko zajął SN w wyroku z 14 września 2014 r., sygn. akt I UK 19/14): „Nowa ustawa nie może pozbawić ubezpieczonego prawa, które nabył na mocy poprzedniej regulacji (ustawy). Tłumaczy to tym samym dlaczego nie jest uprawniona wykładnia, że rozstrzygające znaczenie ma stan prawny z chwili wniosku albo wydania decyzji przez organ rentowy, czyli nowa regulacja z art. 58 ust. 4 ustawy [FUS], gdyż również organ rentowy związany był zasadą z art. 100 ust. 1 ustawy [FUS]. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w sferze praw emerytalno-rentowych zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Natomiast w przypadku ekspektatyw praw podmiotowych ochrona ogranicza się do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia pod rządami danej ustawy (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 stycznia 2000 r., K 18/99 i powołane w nim orzeczenia Trybunału z 11 lutego 1992 r., K 14/91, z 23 listopada 1998 r., SK 7/98, z 22 czerwca 1999 r., K 5/99)” – (zob. także np. wyrok SN z 19 marca 2014 r., sygn. akt I UK 334/13, OSNP nr 7/2015, poz. 97). W orzecznictwie, jako argument wspierający omawianą wykładnię art. 100 ust. 1 i art. 129 ust. 1 ustawy FUS, przywoływana jest uchwała SN z 20 grudnia 2000 r. (sygn. akt III ZP 29/00, OSNP nr 12/2001, poz. 418), w której SN, rozważając problemy intertemporalne powstałe na tle ustawy z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 294), odniósł się do rozróżnienia prawa do świadczenia i prawa do jego pobierania oraz konsekwencji tego rozróżnienia: „Prawo do świadczenia z ubezpieczenia społecznego powstaje *ex lege* z momentem spełnienia warunków, z którymi przepisy prawa wiążą jego powstanie (art. 76 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin). Decyzje organów rentowych mają jedynie charakter deklaratoryjny – potwierdzający powstanie warunków koniecznych do nabycia prawa do świadczenia.

Z tego wynika, iż prawo do świadczeń powstaje i istnieje niezależnie od decyzji organu rentowego, a tylko jego realizacja w postaci wypłaty świadczenia wymaga potwierdzenia decyzją. Zanegowanie prawa do rekompensaty osób, które spełniały warunki do uzyskania wzrostów czy dodatków, a więc były do tych świadczeń uprawnione, lecz prawo to nie zostało zrealizowane wobec niezłożenia odpowiednich wniosków – stanowiłoby naruszenie charakteru decyzji organu rentowego nadając jej charakter konstytucyjny, którego nie posiada”.

W przywołanych doktrynie i orzecznictwie podnoszone są także argumenty natury konstytucyjnej, dotyczące wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady ochrony praw nabytych. Argumenty te mają swe wzmocnienie w dotychczasowym dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego. Na temat tej zasady w dziedzinie zabezpieczenia społecznego Trybunał wypowiedział się w wyroku pełnego składu z 7 maja 2014 r. (sygn. K 43/12), podsumowując i rozwijając swój dorobek orzeczniczy. Trybunał przypomniał, że zasadą ochrony praw nabytych obejmuje także tzw. ekspektatywy, zwłaszcza ekspektatywy praw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Choć pojęcie ekspektatywy nie zostało w orzecznictwie ukształtowane precyzyjnie, to w odniesieniu do praw emerytalnych Trybunał odróżnił je od praw nabytych w drodze skonkretyzowanych ostatecznych decyzji przyznających świadczenia, jak i od praw nabytych *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o przyznanie świadczenia. Według Trybunału ochrona przysługuje prawom podmiotowym nabytym *in concreto*, nabytym *in abstracto* oraz maksymalnie ukształtowanym ekspektatywom tych praw, w odróżnieniu od ekspektatyw, które nie są maksymalnie ukształtowane. Zaznaczając, że nabywanie prawa do emerytury jest procesem wieloletnim, Trybunał wyróżnił w nim poszczególne okresy. I tak – zdaniem Trybunału – można mówić o nabyciu prawa do emerytury przez imiennie określony podmiot, co jest potwierdzone wydaną przez upoważniony organ decyzją emerytalną, oraz o nabyciu uprawnienia w sensie spełnienia wszystkich przewidzianych prawem warunków, lecz przed wydaniem stosownej decyzji, a także o zazwyczaj kilkudziesięcioletnim okresie nabywania uprawnień emerytalnych. Trybunał, rozważając możliwe zmiany przepisów emerytalnych w okresie od przystąpienia przez dany podmiot do systemu do momentu, w którym kończy się pobieranie przez niego świadczenia emerytalnego, zauważył, że zmiany tego rodzaju mogą nastąpić (co nie znaczy, że są dopuszczalne) w okresie nabywania prawa do emerytury, w okresie od spełnienia warunków nabycia tego prawa do wydania stosownej decyzji emerytalnej oraz na etapie realizowania prawa do emerytury (spełniania świadczenia). W dwóch ostatnio wyróżnionych okresach zmiany nie mogą odnosić się do warunków uzyskania prawa do emerytury, ponieważ jest ono już (*in abstracto* lub *in concreto*) nabyte, choć mogą dotyczyć warunków waloryzacji należnych świadczeń czy sposobu ich wypłaty. Konstytucyjnie jest niedopuszczalne odebranie słusznie nabytych praw emerytalnych.

Natomiast w okresie nabywania prawa do emerytury zmiany warunków jego nabycia są możliwe; konstytucyjnie niedopuszczalne jest zniesienie prawa do emerytury (jeszcze nienabytego). Trybunał zaznaczył wówczas, że ustawa nowelizująca z 2012 r. zmieniła warunki nabycia prawa do emerytury dla tych wszystkich, którzy przed jej wejściem w życie praw tych nie nabyli. Podwyższenie wieku emerytalnego objęło więc osoby, które są w trakcie nabywania uprawnień emerytalnych; nie objęło natomiast tych, którzy prawa takie, zarówno rozumiane jako prawa *in concreto*, jak i prawa *in abstracto* przed jej wejściem w życie uzyskali. Trybunał dodał przy tym, że swoboda ustawodawcy co do zmiany warunków nabycia świadczeń emerytalnych jest większa, jeśli perspektywa spełnienia owych warunków jest odległa i istnieje jakaś możliwość, by się do zmienionych warunków dostosować. Maleje natomiast wraz ze zbliżaniem się do momentu spełnienia warunków, zwłaszcza osiągnięcia granicy wieku emerytalnego.

Z analizy treści przywołanych w pytaniu prawnym przepisów i praktyki ich stosowania, przede wszystkim z orzecznictwa Sądu Najwyższego, wynika, że przepisy kwestionowane przez Sąd Okręgowy w Szczecinie mogą być i są interpretowane odmiennie niż czyni to pytający sąd. Co więcej – opisany wyżej rezultat interpretacyjny – odmienny od przyjętego przez pytający sąd, znajduje oparcie w ważkich argumentach konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że pytanie prawne Sądu Okręgowego w Szczecinie nie dotyczy utraconej w praktyce stosowania prawa treści normy odtworzonej z zaskarżonych przepisów, lecz jednego z rezultatów interpretacyjnych tych przepisów. Należy zauważyć, że wykładnię taką, jak kwestionowana przez pytający sąd, przyjmują też organy rentowe, co wynika z licznych skarg, jakie wpływały do Rzecznika Praw Obywatelskich, który informował o nich Ministra Pracy i Polityki Społecznej (pismo z 6 marca 2013 r., znak: RPO-723180-III/13/AJ). Potwierdził ją też Minister, którego zdaniem art. 25 ust. 1b ustawy FUS ma zastosowanie do wszystkich wniosków o emeryturę zgłoszonych po 31 grudnia 2012 r. Ani stanowisko organów rentowych, ani MPiPS nie jest jednak dla sądów wiążące.

Trybunał Konstytucyjny przyjmował w dotychczasowym orzecznictwie, że przesłanka funkcjonalna pytania prawnego nie jest spełniona, gdy wątpliwości konstytucyjne może usunąć sam sąd orzekający, stosując znane nauce prawa reguły interpretacyjne i kolizyjne, w szczególności dokonując wykładni zgodnej z Konstytucją, a z taką sytuacją mamy do czynienia w rozważanej sprawie. Trybunał wielokrotnie zaznaczał, że nie jest upoważniony do dokonywania wiążącej wykładni ustaw. Ta bowiem należy do sądów jako organów powołanych

do stosowania prawa. Działalność Trybunału ma na celu wyeliminowanie z porządku prawnego normy niezgodnej z Konstytucją, a nie przesądzenie, który z możliwych wariantów interpretacyjnych wyrażającego tę normę przepisu powinien być przyjęty przez sądy. Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego nie jest bowiem środkiem służącym do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, które są rozbieżnie interpretowane w praktyce ich stosowania, a kompetencja do rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sądy przysługuje Sądowi Najwyższemu oraz Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Trybunał zaznaczał także, że choć przedmiotem pytania prawnego nie może być samodzielnie postawiony problem poprawności przyjmowanej przez sąd wykładni przepisów mających służyć za podstawę prawną wydanego orzeczenia, to jednak zagadnienie interpretacji kwestionowanych przepisów może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał w sytuacji, gdyby sąd występujący z pytaniem prawnym uznał, że przyjęty w orzecznictwie i utrwalony sposób ich rozumienia pozostaje w sprzeczności z unormowaniami zawartymi w akcie hierarchicznie wyższym. W świetle powyżej przeprowadzonej analizy nie ma jednak podstaw, by twierdzić, że przyjęty przez pytający sąd sposób rozumienia kwestionowanej regulacji ma charakter utrwalony.

W związku z powyższym w niniejszej sprawie wydanie wyroku jest niedopuszczalne, co skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w związku z art. 134 pkt 3 nowej ustawy o TK.

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

168

POSTANOWIENIE
z dnia 3 listopada 2015 r.
Sygn. akt P 100/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Maria Gintowt-Jankowicz
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 listopada 2015 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, czy:

„1) art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pozwu o rozwód w razie orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek z winy jednej ze stron, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

oraz ewentualnie – na wypadek stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny lub Prezesa Trybunału Konstytucyjnego podstaw do zastosowania poniżej wymienionych przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym lub przepisów Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego – czy:

2) art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) jest niezgodny z art. 193 w zw. z art. 2 Konstytucji;

3) art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji;

4) art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na

podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek wskazania, w jaki sposób zostanie rozstrzygnięta sprawa w przedmiocie kosztów sądowych, przy założeniu, że art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pozwu o rozwód w razie orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek z winy jednej ze stron jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji;

5) art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek wskazania, w jaki sposób zmieniliby się rozstrzygnięcia dotyczące kosztów sądowych, gdyby art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji;

6) art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. z art. 193 Konstytucji, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji;

7) art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek wskazania, w jaki sposób zmieniliby się rozstrzygnięcia dotyczące kosztów sądowych, gdyby art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 193 w zw. z art. 2 Konstytucji;

8) § 24 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. Nr 72, poz. 720), jest niezgodny z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji i art. 40 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym;

9) § 24 ust. 3 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. Nr 72, poz. 720), jest niezgodny z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 i art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym;

10) art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności § 24 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji i art. 40 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji;

11) art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności § 24 ust. 3 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 40 i art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji;

12) art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek wskazania, w jaki sposób zmieniliby się rozstrzygnięcia dotyczące kosztów sądowych, gdyby § 24 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji;

13) art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek wskazania, w jaki sposób zmieniliby się rozstrzygnięcia dotyczące kosztów sądowych, gdyby § 24 ust. 3 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego,

stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji; 14) art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi podstawę umorzenia postępowania przy uwzględnieniu art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku zawierającego rozstrzygnięcie o zgodności z Konstytucją art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, jest niezgodny z art. 193 w zw. z art. 2 Konstytucji;

15) art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi podstawę umorzenia postępowania w oparciu o przesłanki wykraczające poza stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że pytanie prawne, do którego znajduje zastosowanie art. 193 Konstytucji, nie zostało przestawione przez sąd lub nie dotyczy niezgodności z Konstytucją art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach, art. 3, art. 32 ust. 1 pkt 4, art. 32 ust. 3, art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, czy też nie dotyczy niezgodności z Konstytucją lub ustawą z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym § 24 ust. 2 i 3 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego lub wymienione przepisy niewątpliwie nie znajdują zastosowania w sprawie sądowej lub w postępowaniu dotyczącym pytania prawnego przedstawionego na podstawie art. 193 Konstytucji, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji;

16) art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji obowiązek wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie dotyczące kosztów sądowych, gdyby art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji;

17) art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z art. 193 Konstytucji, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji;

18) art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi podstawę umorzenia postępowania, przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku zawierającego rozstrzygnięcie o zgodności z Konstytucją art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, jest niezgodny z art. 193 w zw. z art. 2 Konstytucji”;

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. W postanowieniu z 6 maja 2015 r. (sygn. akt II C 1216/14) Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie przedstawił pytanie prawne o treści jak w *petitum*. Nie przedstawił żadnych zarzutów uzasadniających którykolwiek z punktów zaskarżenia.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie postanowieniem z 6 maja 2015 r. (sygn. akt II C 390/14) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pozwu o rozwód w razie orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek z winy jednej ze stron, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd zakwestionował także zgodność z Konstytucją – na wypadek stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny lub Prezesa Trybunału Konstytucyjnego podstaw do zastosowania przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) lub przepisów Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720; dalej: regulamin) – przepisów ustawy o TK oraz regulaminu (jak w *petitum*).

2. Zgodnie z art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Unormowanie to ma swoje odzwierciedlenie w art. 3 oraz w art. 32 ustawy o TK. W powyższych przepisach określono przesłanki warunkujące skuteczność przedstawienia i merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie szczegółowo wyjaśniano przesłanki dotyczące pytania prawnego (zob. np. postanowienia TK z: 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40; 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101). Pytanie prawne powinno spełniać przesłanki: 1) podmiotową – z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być akt normatywny mający bezpośredni związek ze sprawą (jeżeli stan faktyczny sprawy jest objęty hipotezą kwestionowanej normy) i będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie, 3) funkcjonalną – musi zachodzić związek między rozstrzygnięciem Trybunału a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, na tle której sąd przedstawił pytanie prawne.

Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek kontroli w trybie pytania prawnego stanowi przeszkodę formalną w prowadzeniu merytorycznego badania konstytucyjności zaskarżonych norm. Powstaje wtedy konieczność umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. np. postanowienia TK z: 3 marca 2009 r., sygn. P 63/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31; 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07 i powołane tam orzecznictwo).

Jednocześnie warunkiem skutecznego wniesienia pytania prawnego jest spełnienie warunków formalnych określonych w art. 32 ustawy o TK. Zgodnie z tym przepisem pytanie prawne musi odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać: 1) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny, 2) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, 3) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Niespełnienie któregokolwiek z wymogów prowadzi do konieczności umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W niniejszej sprawie sąd nie przedstawił żadnego uzasadnienia wymienionych w pytaniu prawnym zarzutów, co oznacza, że pytanie nie spełnia wymogów określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK i prowadzi do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Określając podstawę prawną postanowienia, Trybunał uwzględnił, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: nowa ustawa o TK). Na mocy jej art. 134 pkt 3 „W sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem (...) jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe”.

W konsekwencji, podstawę prawną umorzenia stanowi art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w związku z art. 134 pkt 3 nowej ustawy o TK.

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

169

POSTANOWIENIE
z dnia 3 listopada 2015 r.
Sygn. akt SK 64/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 listopada 2015 r., skargi konstytucyjnej Ł.W. o zbadanie zgodności:

art. 96 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, ze zm.) w związku z art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.) w zakresie, w jakim kryminalizowane (penalizowane) jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy:

- a) takie wskazanie narażałoby tę osobę na odpowiedzialność karną za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem,
- b) takie wskazanie narażałoby osobę najbliższą dla właściciela lub posiadacza pojazdu na odpowiedzialność za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to osoba najbliższa dla właściciela lub posiadacza pojazdu byłaby kierującym pojazdem

– z art. 42 ust. 2 i 3, art. 18 w związku z art. 47 w związku z art. 71 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Skarżący Ł.W. wniósł o zbadanie zgodności art. 96 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, ze zm.; dalej k.w.) w związku z art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej p.r.d.) w zakresie, w jakim kryminalizowane (penalizowane) jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy:

a) takie wskazanie narażałoby tę osobę na odpowiedzialność karną za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem;

b) takie wskazanie narażałoby osobę najbliższą dla właściciela lub posiadacza pojazdu na odpowiedzialność za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to osoba najbliższa dla właściciela lub posiadacza pojazdu byłaby kierującym pojazdem,

– z art. 42 ust. 2 i 3, art. 18 w związku z art. 47 w związku z art. 71 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.1. Skarżący przedstawił stan faktyczny sprawy, która jest podstawą skargi konstytucyjnej.

6 września 2011 r. kierujący pojazdem, którego właścicielem jest skarżący, przekroczył prędkość o 20 km/h, co zarejestrował fotoradar. Skarżący, jako właściciel pojazdu, został zobowiązany do wskazania komu powierzył pojazd do kierowania w tym dniu. Oświadczył jednak, że nie jest w stanie wskazać, kto wówczas kierował samochodem, albowiem tego dnia z podróży służbowej wracało 10 osób dwoma samochodami, z których każda mogła być kierowcą, zaś jedną z nich był sam skarżący.

9 lipca 2012 r. Sąd Rejonowy we Wschowie uznał skarżącego winnym popełnienia wykroczenia z art. 96 § 3 k.w. polegającego na tym, że „będąc użytkownikiem pojazdu (...) nie wskazał na żądanie uprawnionego organu komu powierzył pojazd do kierowania w (...), kiedy to przedmiotowym pojazdem (...) popełniono wykroczenie drogowe polegające na przekroczeniu dozwolonej prędkości w terenie zabudowanym o 22 km/h”. W apelacji skarżący zarzucił m.in. naruszenie prawa materialnego przez zastosowanie ww. przepisu, mimo że jest on sprzeczny z art. 42 ust. 2 oraz art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 6 i 8 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.). Sąd Okręgowy w Zielonej Górze utrzymał w mocy zaskarżony wyrok.

1.2. W ocenie skarżącego z zasady prawa do obrony i domniemania niewinności wynika zasada *nemo se ipsum accusare tenetur*, czyli zakaz zmuszania kogokolwiek do dostarczania dowodów przeciwko samemu sobie i samoobciążania się. Wykonanie obowiązku z art. 78 ust. 4 p.r.d., obwarowanego sankcją karną z art. 96 § 3 k.w., powoduje jednak taką konieczność, bowiem przepisy te nakazują samoobciążanie się. Skorzystanie z prawa do obrony w postaci „prawa do milczenia” czy też prawa do odmowy składania zeznań/wyjaśnień powoduje negatywne konsekwencje w postaci odpowiedzialności za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w.

Zdaniem skarżącego został on pozbawiony swobody w zakresie korzystania z prawa do odmowy składania wyjaśnień i został postawiony w sytuacji, w której nie da się prowadzić sensownej – skutecznej obrony w postępowaniu karnym *sensu largo*. Natomiast zasada *nemo se ipsum accusare tenetur* na gruncie postępowania w sprawach o wykroczenia nie powinna być realizowana w węższym zakresie niż na płaszczyźnie postępowania karnego.

1.3. W ocenie skarżącego zaskarżona regulacja jest również ingerencją w rdzeń prawa do życia rodzinnego, zasadę ochrony więzi małżeńskiej, narzeczeńskiej, rodzicielskiej lub braterskiej. Wykonanie obowiązku z art. 78 ust. 4 p.r.d., obwarowanego sankcją karną z art. 96 § 3 k.w., powoduje bowiem konieczność wskazania osoby najbliższej jako osoby, której powierzono pojazd, co jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa i stanowi złamanie zasady proporcjonalności i równości. Postępowanie takie powoduje zaś rozbitcie więzi rodzinnej, ponieważ godzi w zaufanie między członkami rodziny.

1.4. Skarżący podniósł, że doszło do naruszenia zasady proporcjonalności, ponieważ w prawie karnym *sensu stricto* oskarżony nie musi obciążać sam siebie, jak i osoby najbliższej nawet w przypadku najcięższych przestępstw, więc nie ma proporcjonalnego uzasadnienia dla takiej konieczności w prawie wykroczeń. Zdaniem skarżącego nie jest spełniona przesłanka ograniczeń praw i wolności z art. 31 ust. 3 Konstytucji w postaci ochrony interesu publicznego. „Ochrona interesu publicznego sprowadza się do ochrony wyłącznie wpływów z mandatów, kosztem prawa do obrony i ochrony życia rodzinnego. Nie spełnia to wymogów ochrony interesu publicznego, bowiem prawo karne nie jest i nie może być źródłem finansowania budżetu państwa bądź gminy”. Ponadto zaskarżone przepisy naruszają istotę prawa do obrony i prawa do życia rodzinnego.

1.5. Skarżący zajął stanowisko, że zmuszanie przez ustawodawcę do wskazania osoby najbliższej jako osoby, której powierzono pojazd w oznaczonym czasie, nie może budzić zaufania do państwa prawa i jest niełojalnym działaniem państwa wobec obywateli. Państwo nie może bowiem budować systemu prawnego w taki sposób,

że jednostka albo nie zrealizuje prawa do obrony, albo musi postępować wbrew uczuciom miłości i solidarności względem członka rodziny. Zaskarżona regulacja narusza tym samym ideę sprawiedliwości społecznej.

1.6. W ocenie skarżącego naruszona została zasada równości wobec prawa, bowiem brak jest równorzędnych uprawnień obwinionego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia w stosunku do oskarżonego w procedurze karnej. Istota prawa do obrony i zakres ochrony prawa człowieka do życia rodzinnego na gruncie prawa karnego muszą być takie same jak w postępowaniu wykroczeniowym. Istota tych dwóch praw nie może być dyferencjonowana, nie ma do tego podstaw aksjologicznych i merytorycznych.

2. Pismem z 22 listopada 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik) zgłosił udział w niniejszym postępowaniu. Natomiast w piśmie z 22 stycznia 2014 r. zajął stanowisko, że:

a) art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim przewiduje odpowiedzialność właściciela lub posiadacza pojazdu za odmowę wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby tę osobę na odpowiedzialność za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem, jest niezgodny z art. 42 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji,

b) art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim przewiduje odpowiedzialność właściciela lub posiadacza pojazdu za odmowę wskazania na żądanie uprawnionego organu, że powierzył osobie najbliższej pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

2.1. RPO, przypominając treść zaskarżonych regulacji prawnych i ich wykładnię prezentowaną w doktrynie, zwrócił uwagę, że najczęściej wezwania do wskazania kierującego pojazdem kierowane są do właścicieli lub posiadaczy pojazdów w związku z ujawnieniem wykroczenia drogowego polegającego na przekroczeniu prędkości, zarejestrowanego przez fotoradar. Jednocześnie organy postępowania odmawiają udostępnienia wezwanemu zdjęcia z fotoradaru, co w ocenie Rzecznika – ze względu na upływ czasu od daty wykroczenia i brak możliwości zapoznania się ze zdjęciem – często czyni obowiązek z art. 78 ust. 4 i 5 p.r.d. niemożliwym do spełnienia.

Rzecznik podniósł, że zaskarżone przepisy nie przewidują żadnych wyjątków. Tym samym właściciel lub posiadacz pojazdu w wypadku, gdy nie jest w stanie wskazać, kto kierował pojazdem w czasie popełnienia wykroczenia, nie ma żadnej alternatywy, aby uniknąć odpowiedzialności za wykroczenie.

2.2. Rzecznik zajął stanowisko, że gwarancje prawa do obrony wynikające z art. 42 ust. 2 Konstytucji, jak i domniemania niewinności z art. 42 ust. 3 Konstytucji, należy odnosić do wszystkich postępowań represyjnych, zaś odpowiedzialność za wykroczenie właśnie ma taki charakter. Jednocześnie gwarancje te należy stosować także do tej fazy postępowania, która poprzedza formalne postawienie zarzutów danej osobie.

RPO zwrócił uwagę, że jedną z gwarancji składających się na konstytucyjne prawo do obrony jest tzw. prawo do milczenia, stanowiące najważniejszy aspekt zasady *nemo se ipsum accusare tenetur*. Jest ono dopełniane następnie przez zasadę domniemania niewinności. Zasada domniemania niewinności została recypowana do 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 art. 8, natomiast odpowiednie stosowanie w postępowaniach w sprawach o wykroczenia zasady *nemo se ipsum accusare tenetur* wynika z art. 20 § 3 k.p.w.

Rzecznik zajął stanowisko, że właściciel lub posiadacz pojazdu, do którego kierowane jest wezwanie do wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania w oznaczonym czasie, staje się beneficjentem konstytucyjnie chronionych prawa do obrony i zasady domniemania niewinności. Z kolei naruszeniem powyższych gwarancji jest zmuszanie właściciela lub posiadacza pojazdu, pod groźbą odpowiedzialności penalnej, do dostarczania organom ścigania dowodów na jego winę bądź winę jego osób najbliższych, jeżeli to właściciel lub posiadacz pojazdu albo osoba im najbliższa prowadzili pojazd w czasie wskazanym przez organ wzywający.

RPO wskazał, że rację ma autor skargi konstytucyjnej wskazując, że żadna z przesłanek ograniczenia prawa do obrony i domniemania niewinności z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie została spełniona. Naruszona została istota powyższych gwarancji, w szczególności przez złamanie zasady *nemo se ipsum accusare tenetur*. Ponadto zaskarżone regulacje prawne nie są konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, bowiem przesłanką uzasadniającą ingerencję w konstytucyjne prawa nie może być potrzeba zapewnienia szybkiego i sprawnego postępowania oraz chęć ułatwienia pracy organom ścigania.

2.3. W ocenie Rzecznika zaskarżone przepisy tworzą stan prawny, w którym właściciel lub posiadacz pojazdu ma prawny obowiązek obciążyć swoimi zeznaniami osobę najbliższą, zaś jego niewypełnienie spowoduje jego odpowiedzialność za wykroczenie. Jest to pułapka zastawiona na obywatela, co zdaniem RPO nie daje się pogodzić z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa. Podobny wniosek Rzecznik zaprezentował do wypadku samooskarżenia się przez właściciela lub posiadacza pojazdu.

Odwołując się do regulacji z zakresu prawa karnego materialnego, RPO zajął stanowisko, że jako nieproporcjonalne z punktu widzenia ochrony życia rodzinnego – art. 47 Konstytucji – może być uznane rozwiązanie nakładające prawny obowiązek obciążenia osób najbliższych pod rygorem odpowiedzialności za wykroczenie. Konieczność wskazania osoby najbliższej godzi w zaufanie między członkami rodziny i może oznaczać rozbitcie więzi rodzinnej.

Rzecznik ponownie wskazał, że przesłanką uzasadniającą ingerencję w konstytucyjne prawa w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być potrzeba zapewnienia szybkiego i sprawnego postępowania oraz chęć ułatwienia pracy organom ścigania.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 25 lutego 2014 r. zajął stanowisko, że:

a) art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim przewidują odpowiedzialność właściciela lub posiadacza pojazdu za odmowę wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania lub użytkowania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby tę osobę na odpowiedzialność za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem albo gdy takie wskazanie naraziłoby na odpowiedzialność za inne wykroczenie drogowe osobę najbliższą dla właściciela lub posiadacza pojazdu, której pojazd ten został powierzony do kierowania lub używania, są niezgodne z art. 42 ust. 2 i 3 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji,

b) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

3.1. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że chociaż skarżący nie zaproponował jako wzorca kontroli art. 42 ust. 1 Konstytucji, to całkowite pominięcie przy ocenie regulacji z art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. zasady *nullum crimen sine lege anteriori* nie byłoby zabiegiem właściwym i mogłoby prowadzić do splotenia analizy kwestionowanych przepisów. Przypominał, że z utrwalonego i jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż standardy gwarancyjne zawarte w rozdziale II Konstytucji, w tym w art. 42 Konstytucji, znajdują zastosowanie do wszelkich postępowań represyjnych, w tym odpowiedzialności za wykroczenia.

3.2. Prokurator Generalny podniósł, że informowanie organów ścigania o osobach popełniających czyny zabronione jest w społeczeństwie polskim postrzegane jako dwuznaczne moralnie. W związku z tym ustawodawca, wprowadzając taki obowiązek i obwarowując jego nierespektowanie sankcją, powinien kierować się szczególną ostrożnością i umiarem.

Zajął stanowisko, że unormowania materialne i procesowe prawa karnego *sensu stricto* stanowią kontekst normatywny, w którym zostało osadzone prawo wykroczeń, czego wyrazem jest na przykład regulacja art. 41 § 1 k.p.w. odsyłająca do art. 182 i art. 183 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.). W związku z tym ocena art. 96 § 3 k.w. nie może być dokonywana w całkowitym oderwaniu od prawa karnego *sensu stricto*.

W ocenie Prokuratora Generalnego ustawodawca wyraził dyskusyjny pogląd, że uchylenie się przez właściciela lub posiadacza pojazdu od zawiadomienia, kto w danej chwili pojazdem kierował lub go używał, obwarowane sankcją za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w., rodzi groźniejsze skutki dla porządku publicznego niż uchylenie się od realizacji wynikającego z art. 304 § 1 k.p.k. społecznego obowiązku zawiadomienia o popełnieniu większości przestępstw. Ustawodawca wyłączył możliwość ukarania za przestępstwo z art. 240 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) osoby, która zaniechała zawiadomienia o wymienionych w tym przepisie przestępstwach z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jej samej lub jej najbliższemu, natomiast z analogicznych powodów nie jest możliwe wyłączenie od odpowiedzialności za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. z uwagi na grożącą tej osobie lub jej najbliższemu odpowiedzialność za wykroczenie. „Tym samym, ustawodawca potraktował, w istocie, bardziej rygorystycznie właścicieli i posiadaczy pojazdów, którzy uchylili się od zadenuncjowania swoich bliskich (żony, męża, dziecka), w sytuacji, gdy, przykładowo, urządzenie rejestrujące (fotoradar) ujawniło przekroczenie dozwolonej prędkości przez niezidentyfikowanego kierującego ich pojazdem, niż osoby, które uchylają się od zawiadomienia o ludobójstwie, zamachu stanu lub szpiegostwie, których dopuściliby się ci sami bliscy”.

3.3. Zdaniem Prokuratora Generalnego opatrzenie sankcją niewykonania obowiązku wskazania kierującego pojazdem jest zabiegiem nieproporcjonalnie restrykcyjnym w stosunku do właścicieli i posiadaczy pojazdów, zaś sama sankcja nie jest adekwatną reakcją ustawodawcy na oceniane zachowanie.

Jest to rozwiązanie wygodne dla służb zajmujących się ruchem drogowym, ułatwia im bowiem identyfikację sprawców niektórych wykroczeń. Niemniej trudności w tym zakresie wynikają najczęściej z niedostatecznej jakości urządzeń technicznych, wadliwej ich lokalizacji i obsługi oraz zaniechania podejmowania przez funkcjonariuszy tradycyjnych czynności zmierzających do identyfikacji sprawców wykroczeń. W związku z tym wprowadzenie sankcji w art. 96 § 3 k.w. trudno uznać za konieczne dla identyfikacji sprawcy ewentualnego wykroczenia.

3.4. Prokurator Generalny podzielił stanowisko Rzecznika, dotyczące sposobu egzekwowania obowiązku wynikającego z art. 78 ust. 4 p.r.d. Wzywanie obywatela do wskazania kierującego pojazdem w terminie 180 dni od daty ujawnienia wykroczenia samo w sobie utrudnia lub wręcz uniemożliwia odtworzenie w pamięci okoliczności zdarzenia. Powyższe pogarsza to, że obywatelowi nie jest przesyłane zdjęcie z fotoradaru.

Uznał, że niedopuszczalne jest w demokratycznym państwie prawnym nakładanie na obywateli obowiązków sankcjonowanych w postępowaniu represyjnym, przy jednoczesnym ukształtowaniu systemu prawnego w sposób, który czyni spełnienie tych obowiązków niemożliwym.

3.5. Prokurator Generalny przypomniał, że prawo do obrony i zasada domniemania niewinności winny być gwarantowane we wszystkich postępowaniach represyjnych. Na gruncie odpowiedzialności za wykroczenia żadna służba nie ma prawa m.in. domagać się od kogokolwiek udowodnienia własnej niewinności odnośnie do jakiegokolwiek wykroczenia.

Powyższych zasad nie respektuje ustawodawca, bowiem art. 96 § 3 k.w. wprowadza sankcję za zaniechanie udowodnienia własnej niewinności przez wskazanie osoby, której powierzono pojazd w oznaczonym czasie. „[U]stawodawca umożliwił służbom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i porządek w komunikacji, by w przypadku braku wystarczających dowodów na popełnienie ujawnionego przez urządzenie rejestrujące wykroczenia (określonego, przykładowo, w art. 92 § 1 lub 92a Kodeksu wykroczeń) przez konkretnego właściciela pojazdu, mogły wymusić od tegoż posiadacza lub właściciela zapłacenie grzywny w postaci mandatu karnego za nieudowodnione wykroczenie bądź wymusić od niego, pod groźbą kary za wykroczenie określone w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, udowodnienie swej niewinności poprzez denuncjację innej osoby (nierzadko osoby najbliższej)”.

3.6. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że ustawodawca zawarł w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2015 r. poz. 583, ze zm.; dalej: k.r.o.) przepisy mające wzmocnić więzi rodzinne, realizując wymagania wynikające z art. 47 Konstytucji. Należą do nich m.in. art. 23 i art. 87 k.r.o., zobowiązujące małżonków do wzajemnej pomocy i wierności oraz do współdziałania dla dobra rodziny, którą przez swój związek założyli, a także rodziców i dzieci do wzajemnego się wspierania.

Tymczasem prawny obowiązek zawiadomienia o wykroczeniu popełnionym przez współmałżonka lub dziecko godzi w zasadę ochrony życia rodzinnego, bowiem nie można być równocześnie obowiązany do wzajemnej pomocy, wierności i wspierania się oraz do informowania organów ścigania o osobach, wobec których obowiązek ten powinien być realizowany. Ustawodawca tym samym zastawił swoistą pułapkę na obywatela.

3.7. Zdaniem Prokuratora Generalnego ocena art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w kontekście art. 42 ust. 2 i 3 oraz art. 47 Konstytucji musi determinować ocenę tychże przepisów w kontekście zasady równości oraz zakazu dyskryminacji. Aktualność w tym zakresie zachowują wywody dotyczące zróżnicowania regulacji prawnych obowiązku zawiadamiania o przestępstwach i wykroczeniach na gruncie postępowania karnego *sensu stricto* oraz postępowania w sprawach o wykroczenia. Cechą relewantną różnicującą sytuację prawną podmiotów jest poddanie tychże podmiotów postępowaniu represyjnemu. Zróżnicowanie uprawnień oskarżonego i obwinionego w zakresie możliwości ochrony przez samooskarżeniem i oskarżeniem osób najbliższych budzi poważne zastrzeżenia.

3.8. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 18 i art. 71 Konstytucji nie określają praw przysługujących bezpośrednio obywatelowi, w związku z czym nie mogą być podstawą skargi konstytucyjnej. Tym samym postępowanie w powyższym zakresie należałoby umorzyć.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 23 lutego 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim przewiduje ciężący na właścicielu lub posiadaczu pojazdu obowiązek wskazania, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, pod rygorem odpowiedzialności wykroczeniowej, bez możliwości uchylecia się od tego obowiązku

w razie powierzenia pojazdu osobie najbliższej, kiedy ta dopuściła się wykroczenia, jest zgodny z art. 42 ust. 2 i 3 w związku z art. 47 w związku z art. 18 i art. 71 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

4.1. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że w wyroku z 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13 (OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 30), Trybunał orzekł, iż art. 96 § 3 k.w. jest zgodny z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą proporcjonalności oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Trybunał orzekł również, że przepis ten nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji, bowiem zarzut pytającego sądu dotyczył nieproporcjonalnej restrykcyjności art. 96 § 3 k.w. wobec potencjalnych sprawców.

Marszałek Sejmu uznał, że nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania ze względu na zbędność orzekania i zasadę *ne bis in idem*, bowiem odmiennie kształtuje się przedmiot kontroli – w sprawie o sygn. P 27/13 zaskarżono wyłącznie art. 96 § 3 k.w., zaś w niniejszej sprawie art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. Ponadto inne są wzorce kontroli i nie ma tożsamości w zakresie podnoszonych zarzutów.

4.2. Odnosząc się do *ratio legis* art. 96 § 3 k.w. Marszałek Sejmu wskazał, że potrzeba i cel uchwalenia ustawy wprowadzającej do porządku prawnego powyższy przepis wiązane były z niezadowalającym poziomem bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz występującymi w praktyce trudnościami z ustalaniem osób faktycznie kierujących pojazdami. W związku z tym za chybione należy uznać twierdzenia skarżącego, że powyższa ustawa służyła zapewnieniu „określonych wpływów budżetowych” czy też „wpływów z mandatów”.

Marszałek Sejmu przywołał również stanowisko wyrażone przez Trybunał w wyroku z 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13. Podniósł również, że zaniechanie karnoprawnego zabezpieczenia obowiązku z art. 78 ust. 4 p.r.d. prawdopodobnie doprowadziłoby do tego, iż obowiązek ten nie byłby przestrzegany.

4.3. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w odniesieniu do dwóch sytuacji – po pierwsze, gdy właściciel lub posiadacz pojazdu kierował pojazdem, po drugie, gdy pojazdem kierowała osoba najbliższa dla właściciela lub posiadacza pojazdu. W związku z tym nasuwa się wątpliwość, czy sformułowanie przez skarżącego problemów konstytucyjnych w odniesieniu do dwóch różnych sytuacji nie pozostaje w sprzeczności z konkretnym charakterem kontroli konstytucyjności prawa w trybie skargi konstytucyjnej, bowiem w sprawie skarżącego nie mogły zaistnieć jednocześnie obie te sytuacje.

Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że realia sprawy dają podstawę do objęcia skargą konstytucyjną obu sytuacji, bowiem w sprawie nie udało się ustalić, kto kierował pojazdem, zaś skarżący w toku postępowania podnosił, że kierowcą mógł być on sam lub osoba mu najbliższa.

4.4. Zdaniem Marszałka Sejmu art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. nie wyłącza ani nie ogranicza uprawnień obwinionego w zakresie prawa do obrony. Może on podejmować wszelkie czynności procesowe zmierzające do wykazania, że nie zrealizował znamion czynu zabronionego z art. 96 § 3 k.w. Ponadto przesłanki wyłączenia odpowiedzialności z art. 78 ust. 4 p.r.d. są niekiedy istotnie liberalizowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego, co również może być wykorzystane w ramach prawa do obrony, zaś ten kierunek wykładniczy spotkał się z aprobatą Inspekcji Transportu Drogowego.

Kwestionowane przepisy nie uchybiają prawu do milczenia oraz wolności od samooskarżania się czy też dostarczania dowodów przeciwko sobie, bowiem w postępowaniu wykroczeniowym gwarantowane jest zarówno prawo do obrony, jak i domniemanie niewinności, o czym świadczą regulacje art. 4 k.p.w., art. 8 k.p.w. w związku z art. 5 k.p.k., art. 20 § 3 k.p.w. w związku z art. 74 § 1 i art. 175 k.p.k. Ponadto właściciel lub posiadacz pojazdu uprawniony jest do odmowy wskazania siebie jako sprawcy wykroczenia, bowiem mieści się to w zakresie jego prawa do obrony. Marszałek Sejmu podkreślił również, że jeżeli właściciel lub posiadacz pojazdu odmówił udzielenia informacji, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, to nie pozwala to na przyjęcie domniemania, że jest on sprawcą wykroczenia.

4.5. W ocenie Marszałka Sejmu brak możliwości uchylenia się przez właściciela lub posiadacza pojazdu od realizacji obowiązku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w sytuacji, gdy jego realizacja mogłaby narażać osobę mu najbliższą na odpowiedzialność za wykroczenie, w przeciwieństwie do sytuacji, gdy osobie najbliższej groziłaby odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, jest uzasadniona odmiennym poziomem dolegliwości właściwym dla odpowiedzialności za przestępstwa i dla odpowiedzialności za wykroczenie. Dużo mniejszy poziom represji nie powinien budzić oporów przed ujawnieniem osoby najbliższej jako sprawcy wykroczenia, zaś

wykroczenia są czynami mniejszej wagi i ich popełnienie nie wiąże się z takim potępieniem czy też negatywnym społecznym odbiorem jak popełnienie przestępstwa.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że w świetle Konstytucji życie rodzinne nie jest sferą wyłączoną od ingerencji ze strony państwa. Niemniej w zaskarżonych przepisach nie chodzi o obowiązek wskazania sprawcy wykroczenia, ale obowiązek wskazania określonej okoliczności faktycznej, czyli komu został powierzony pojazd, co w żadnym razie nie przesądza o ewentualnej odpowiedzialności za wykroczenie osoby, której pojazd powierzono. Tym samym ingerencja za pomocą kwestionowanych przepisów w sferę życia rodzinnego ogranicza się do zobowiązania właściciela lub posiadacza pojazdu do ewentualnego wskazania wyłącznie okoliczności faktycznej, jaką jest powierzenie pojazdu osobie najbliższej. Taka ingerencja w życie rodzinne nie jest znaczna lub poważna, zaś mając na uwadze, że celem kwestionowanych przepisów jest zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz ochrona życia i zdrowia uczestników tego ruchu, jest również usprawiedliwiona w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W kontekście powyższego nie można również podzielić stanowiska skarżącego, że doszło do naruszenia zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

4.6. Analizując zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, w kontekście art. 304 § 1 k.p.k. i art. 240 k.k., Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że skarga konstytucyjna zmierza w kierunku tzw. kontroli poziomej, gdzie wzorcem dla kwestionowanych przepisów ustawowych mają być inne przepisy ustawowe, co jest niedopuszczalne. Ponadto różnice zachodzące między art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. a art. 304 § 1 k.p.k. i art. 240 k.k. są na tyle znaczące, że zestawienie tych przepisów trudno uznać za zabieg uprawniony. Przede wszystkim na gruncie zaskarżonych przepisów nie chodzi o obowiązek ujawnienia sprawcy przestępstwa lub wykroczenia, a jedynie o wskazanie określonej okoliczności faktycznej.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżący wniósł o stwierdzenie, że art. 96 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.; dalej: k.w.) w związku z art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: p.r.d.) w zakresie, w jakim kryminalizowane (penalizowane) jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy:

a) takie wskazanie narażałoby tę osobę na odpowiedzialność karną za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem,

b) takie wskazanie narażałoby osobę najbliższą dla właściciela lub posiadacza pojazdu na odpowiedzialność za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to osoba najbliższa dla właściciela lub posiadacza pojazdu byłaby kierującym pojazdem

– są niezgodne z art. 42 ust. 2 i 3, art. 18 w związku z art. 47 w związku z art. 71 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2. Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do badania na każdym etapie rozpoznania sprawy, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 5 grudnia 2001 r., sygn. K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66; 28 października 2002 r., sygn. SK 21/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 78; 18 listopada 2009 r., sygn. SK 12/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 158). W szczególności możliwe jest przeprowadzenie badania skargi konstytucyjnej pod kątem spełnienia przesłanek postępowania, w tym przesłanek formalnych, także po zakończeniu określonej w art. 77 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK) procedury wstępnej kontroli i umorzenie postępowania, w sytuacji, gdy wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na ujawnione dopiero na tym etapie postępowania przeszkody. Składu rozpoznającego sprawę nie wiąże bowiem stanowisko zajęte w zarządzeniu lub postanowieniu Trybunału wydanym w ramach rozpoznania wstępnego (zob. postanowienia TK z: 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał zauważa, że w niniejszej sprawie procedura wstępnej kontroli została przeprowadzona na podstawie art. 49 w związku 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 z 1997 r.). Na obecnym etapie rozpoznania sprawy, ze względu na treść art. 134 pkt 1 i 3 ustawy o TK, Trybunał jest uprawniony do zbadania, czy skarga konstytucyjna Ł.W. spełnia wszystkie wymagania określone w art. 79 Konstytucji oraz w odpowiednich przepisach właśnie ustawy o TK z 1997 r.

3. Trybunał, po przeanalizowaniu treści skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie, dostrzegł rozbieżności pomiędzy treścią normatywną i wzorcami kontroli zawartymi w *petitum* a treścią uzasadnienia.

Zarówno w *petitum* skargi, jak i w uzasadnieniu skarżący zmierzał do poddania kontroli konstytucyjności dwóch norm wywiedzionych z art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. Pierwsza zgodność art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim kryminalizowane (penalizowane) jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby tę osobę na odpowiedzialność karną za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem. Z kolei druga obejmuje art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim kryminalizowane (penalizowane) jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby osobę najbliższą dla właściciela lub posiadacza pojazdu na odpowiedzialność za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to osoba najbliższa dla właściciela lub posiadacza pojazdu byłaby kierującym pojazdem.

O ile w *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący w odniesieniu do obydwu wskazanych powyżej norm jako wzorce kontroli wskazał art. 42 ust. 2 i 3, art. 18 w związku z art. 47 w związku z art. 71 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, o tyle z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący niezgodność art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim kryminalizowane (penalizowane) jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby tę osobę na odpowiedzialność karną za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem, wiązał z art. 42 ust. 2 i 3, art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, zaś niezgodność art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim kryminalizowane (penalizowane) jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby osobę najbliższą dla właściciela lub posiadacza pojazdu na odpowiedzialność za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to osoba najbliższa dla właściciela lub posiadacza pojazdu byłaby kierującym pojazdem, z art. 18 w związku z art. 47 w związku z art. 71 ust. 1 oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny bada akt normatywny tylko w zakresie wskazanym przez skarżącego (wnioskodawcę, pytający sąd). Niemniej w europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*. Zgodnie z nią decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (por. wyroki TK z: 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161). W związku z tym na istotę skargi konstytucyjnej składa się cała wyrażająca ją treść, zawarta zarówno w *petitum*, jak i w uzasadnieniu. Rola *petitum* ogranicza się do usystematyzowania wątpliwości konstytucyjnych oraz wskazania głównych w tym względzie wzorców kontroli (por. wyroki TK z: 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12 oraz 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9). Szczegółowa argumentacja skarżącego może jednak jednoznacznie wskazywać, że – wbrew brzmieniu *petitum* skargi konstytucyjnej – zmierza ona w istocie do poddania kontroli konstytucyjnej innej treści normatywnej, wyrażonej przez określone przepisy prawne, niż wskazana w *petitum* skargi konstytucyjnej lub z perspektywy innego wzorca niż powołany w *petitum* skargi konstytucyjnej (por. wyrok TK z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7).

Wobec powyższego Trybunał podkreśla, że w każdej sprawie konieczne jest rekonstruowanie sformułowanego przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności, z punktu widzenia treści normatywnej poddawanej kontroli i wzorców tejże kontroli, łącznie z treścią *petitum* skargi konstytucyjnej (wniosku, pytania prawnego), jak i uzasadnienia (por. wyrok TK z 8 czerwca 2010 r., sygn. P 62/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 47).

Trybunał uznał w niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę łącznie treść *petitum* i uzasadnienia skargi konstytucyjnej, że przedmiotem rozpoznania są dwa odrębne zarzuty. Pierwszy dotyczy zgodności art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim kryminalizowane (penalizowane) jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby tę osobę na odpowiedzialność karną za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem, z art. 42 ust. 2 i 3, art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Drugi natomiast dotyczy zgodności art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim kryminalizowane (penalizowane) jest niewskazanie przez właściciela

lub posiadacza pojazdu, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby osobę najbliższą dla właściciela lub posiadacza pojazdu na odpowiedzialność za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to osoba najbliższa dla właściciela lub posiadacza pojazdu byłaby kierującym pojazdem, z art. 18 w związku z art. 47 w związku z art. 71 ust. 1 oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

4. Art. 96 § 3 k.w. stanowi wykroczenie, w którym penalizowane jest zachowanie polegające na niewskazaniu na żądanie uprawnionego organu, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Z kolei art. 78 ust. 4 p.r.d. stanowi źródło obowiązku wskazania na żądanie uprawnionego organu, komu powierzono pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, którego adresatem został właściciel lub posiadacz pojazdu. Ponadto przepis ten wskazuje, że powyższy obowiązek nie ciąży na właścicielu lub posiadaczem pojazdu, jeżeli pojazd został użyty wbrew woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mógł on zapobiec.

Trybunał przypomina, że warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, m.in. wskazanie konkretnego naruszenia przysługującego skarżącemu prawa lub wolności konstytucyjnej. Owo konkretne naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych uzasadnia dopiero interes prawny skarżącego w żądaniu zbadania przez Trybunał konstytucyjności określonej ustawy lub innego aktu normatywnego (por. postanowienie TK z 6 października 1998 r., sygn. Ts 56/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 84). Jednocześnie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. wskazują, że w trybie skargi konstytucyjnej można poddać kontroli Trybunału tylko taki przepis, który był podstawą ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Skarżący w niniejszej sprawie kwestionuje normę wprowadzającą odpowiedzialność za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. w sytuacji, gdy właściciel lub posiadacz pojazdu nie wskazuje, komu pojazd został powierzony do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, w odniesieniu do dwóch sytuacji. Po pierwsze, gdy takie wskazanie narażałoby samego właściciela lub posiadacza pojazdu na odpowiedzialność za inne wykroczenie drogowe, bowiem to on był kierującym pojazdem; po drugie, gdy takie wskazanie narażałoby osobę najbliższą dla właściciela lub posiadacza pojazdu na odpowiedzialność za inne wykroczenie drogowe, bowiem to ona była kierującym pojazdem. Niemniej, ze względu na treść art. 79 ust. 1 Konstytucji, analiza norm prawnych obejmujących obydwie sytuacje wskazane przez skarżącego jest możliwa jedynie wówczas, gdy w toczącym się postępowaniu w sprawie o wykroczenie zaistniał wypadek, w którym wskazanie osoby kierującej pojazdem mogłoby dotyczyć zarówno samego skarżącego jako właściciela pojazdu, jak i członka rodziny skarżącego.

Analiza skargi konstytucyjnej, a także orzeczeń sądowych załączonych do tejże skargi, nie daje jakichkolwiek podstaw do uznania, że jedną z osób podróżujących samochodem zarejestrowanym przez fotoradar był członek rodziny skarżącego, a tym samym mógł on również kierować pojazdem. Skarżący w toku postępowania wskazał, że tego dnia dwoma samochodami (w tym jednym zarejestrowanym przez fotoradar) podróżowali: on sam, jego pracownicy oraz klienci (łącznie 10 osób). Z wyjaśnień skarżącego oraz stanu faktycznego ustalonego przez sąd nie wynika, że jedną z osób podróżujących samochodami był członek rodziny skarżącego, a tym samym, że ewentualne wskazanie osoby kierującej pojazdem mogło odnosić się do członka rodziny skarżącego. O ile zatem wskazanie kierującego pojazdem mogło dotyczyć samego skarżącego jako właściciela pojazdu, o tyle wykluczona była sytuacja, w której wypełnienie obowiązku z art. 78 ust. 4 p.r.d. przez skarżącego powodowałoby konieczność wskazania na osobę najbliższą.

Trybunał uznał, że zarzut dotyczący art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim kryminalizowane (penalizowane) jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby osobę najbliższą dla właściciela lub posiadacza pojazdu na odpowiedzialność za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to osoba najbliższa dla właściciela lub posiadacza pojazdu byłaby kierującym pojazdem, zmierza do poddania zaskarżonej regulacji kontroli abstrakcyjnej, co w trybie skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne.

Mając na uwadze, że skarżący niezgodność powyżej normy wiązał z art. 18 w związku z art. 47 w związku z art. 71 ust. 1 oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK, umorzył postępowanie w powyższym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W konsekwencji, z punktu widzenia przedmiotu kontroli, w niniejszej sprawie analizie mogłaby zostać poddana ewentualnie zgodność art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim kryminalizowane (penalizowane) jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy takie wskazanie

narażałoby tę osobę na odpowiedzialność karną za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem, z art. 42 ust. 2 i 3, art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

5. Stosownie do art. 47 ustawy o TK z 1997 r., skarga konstytucyjna powinna odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać m.in. wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone oraz uzasadnienie skargi. Trybunał zwrócił uwagę, że jako jeden z wzorców kontroli skarżący wskazał art. 32 ust. 2 Konstytucji, czyli zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Niemniej, poza przywołaniem powyższego przepisu w *petitum* skargi konstytucyjnej oraz trzykrotnie w jej uzasadnieniu, skarżący nie wskazał ani jednego argumentu wskazującego na niezgodność art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zaskarżonym zakresie z art. 32 ust. 2 Konstytucji.

W związku z tym Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK, umorzył postępowanie w sprawie badania zgodności art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim kryminalizowane (penalizowane) jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby tę osobę na odpowiedzialność karną za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem, z art. 32 ust. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Art. 96 § 3 k.w. był już dwukrotnie przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W wyroku z 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13 (OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 30), Trybunał uznał, że art. 96 § 3 k.w. jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Z analizy uzasadnienia wynika, że Trybunał badał zgodność powyższego przepisu z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami proporcjonalności oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W związku z analizą drugiej zasady Trybunał stwierdził, że regulacją z art. 96 § 3 k.w. ustawodawca nie zastawił pułapki na właściciela lub posiadacza pojazdu. „W naszym porządku prawnym na właścicielu (posiadaczu) pojazdu spoczywa obowiązek wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania. Nie jest jednocześnie dopuszczalne domniemanie, że właściciel (posiadacz) pojazdu, który nie wskazał, komu powierzył pojazd do kierowania (używania), jest sprawcą wykroczenia polegającego np. na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości”. Wskazując na pięć możliwości, jakie ma właściciel lub posiadacz pojazdu wezwany do wskazania kierującego pojazdem, Trybunał uznał, że „zarzut pytającego sądu, że art. 96 § 3 k.w. jest «swoistą pułapką zastawioną przez prawo» i narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, nie znalazł potwierdzenia w rozpatrywanej sprawie”.

Z kolei w wyroku z 30 września 2015 r., sygn. K 3/13 (OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 125), Trybunał uznał, że art. 96 § 3 w związku z art. 92 § 1, art. 92a, art. 88 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w związku z art. 41 § 1 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.) oraz w związku z art. 183 § 1 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 – po ujawnieniu przy użyciu rejestrującego urządzenia technicznego przekroczenia przez niezidentyfikowanego kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości, niezastosowania się przez takiego kierującego do znaku lub sygnału drogowego bądź prowadzenia nieoświetlonego pojazdu – przewidują ciążący na właścicielu lub posiadaczu tego pojazdu obowiązek wskazania, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, pod rygorem odpowiedzialności wykroczeniowej, bez możliwości uchylenia się od tego obowiązku w razie powierzenia pojazdu osobie najbliższej, kiedy ta dopuściła się wykroczenia, są zgodne z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, z art. 42 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz z art. 47 w związku z art. 18, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Trybunał podkreślił, że w postępowaniu wykroczeniowym gwarantowane jest zarówno prawo do obrony, jak i domniemanie niewinności. Odwołując się do treści art. 4 k.p.w., Trybunał wskazał, że „[p]rzepis ten umożliwia zarówno obronę czynną, jak i obronę bierną, którą można określić jako powstrzymanie się od aktywności, w tym od przedstawiania dowodów czy też od wypowiedzania się. Z kolei art. 8 k.p.w. w związku z art. 5 § 1 i 2 k.p.k. statuuje na gruncie wykroczeniowym domniemanie niewinności i zasadę *in dubio pro reo*. Artykuł 20 § 3 k.p.w. w związku z art. 74 § 1 k.p.k. wprowadza do postępowania w sprawach o wykroczenia brak obowiązku dowodzenia swej niewinności oraz brak obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść, a art. 20 § 3 k.p.w. w związku z art. 175 k.p.k. przyznaje obwinionemu prawo do odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania oraz prawo do odmowy składania wyjaśnień. Kwestionowane przepisy ani nie wyłączają wskazanych przepisów

gwarancyjnych, ani też ich nie modyfikują. Ustawodawca gwarantuje zatem w postępowaniu wykroczeniowym zarówno prawo do obrony, jak i zasadę domniemania niewinności”.

Jednocześnie w uzasadnieniu Trybunał stwierdził m.in., że „[n]ie jest zasadne twierdzenie PG, że kwestionowane przepisy prowadzą do naruszenia wolności od samooskarżania. Odpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 96 § 3 k.w. jest bowiem wyłączona w sytuacji, gdy właściciel lub posiadacz pojazdu uchylił się od obowiązku wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie w ramach prawa do obrony na podstawie art. 74 § 1 k.p.k. w związku z art. 20 § 3 k.p.w. Właściciel lub posiadacz pojazdu nie ma zatem obowiązku wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, jeżeli sam tym pojazdem kierował lub go używał i dopuścił się np. wykroczenia przekroczenia prędkości zarejestrowanego za pomocą urządzenia rejestrującego (zob. R.A. Stefański, uwaga do art. 96, [w:] *Wykroczenia drogowe...*, teza 7.8). W naszym porządku prawnym nie jest dopuszczalne domniemanie, że właściciel (posiadacz) pojazdu, który nie wskazał, komu powierzył pojazd do kierowania (używania), jest sprawcą wykroczenia polegającego np. na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości”.

W kontekście zarzutu naruszenia zasady równości, Trybunał stwierdził, że obowiązek z art. 78 ust. 4 p.r.d., którego niewypełnienie jest zabezpieczone sankcją grzywny, jest istotowo innym obowiązkiem niż obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa z art. 240 k.k. i art. 304 § 1 k.p.k. Obowiązek z art. 78 ust. 4 p.r.d., zabezpieczony odpowiedzialnością za wykroczenie, to tylko „obowiązek wskazania, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, a nie o obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa czy też nawet wykroczenia. Innymi słowy, kwestionowane przepisy statuują obowiązek wskazania okoliczności faktycznej. Wskazanie na żądanie uprawnionego organu, komu właściciel lub posiadacz pojazdu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, nie przesądza o ewentualnej odpowiedzialności wskazanej osoby za wykroczenie drogowe utrwalone przez urządzenie rejestrujące (fotoradar). Zestawione przez PG regulacje są więc na tyle odmienne, że nie sposób twierdzić, iż różnicują podobne sytuacje prawne adresatów norm prawnych. W innej sytuacji prawnej jest bowiem osoba, która ma obowiązek wskazać, komu powierzyła pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, a w innej zobowiązanego do zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa”.

7. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Zbędność lub niedopuszczalność orzekania zachodzi między innymi wówczas, gdy kwestionowana norma była już przedmiotem kontroli w innej sprawie co do ich zgodności z Konstytucją. Gdy w sprawie zachodzi tożsamość podmiotowa i przedmiotowa, ziszcza się ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) powodująca niedopuszczalność wydania orzeczenia. Gdy zaś w sprawie zachodzi tylko tożsamość przedmiotowa, ziszcza się przesłanka *ne bis in idem*, prowadząca do uznania orzekania za zbędne. Zasada *ne bis in idem* wyraża tym samym niedopuszczalność orzekania w sprawie, jeżeli występuje w niej identyczność zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz postawionych zarzutów, jak w sprawie, w której Trybunał już wcześniej orzekał (zob. przykładowo postanowienia TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. K 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172; 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218; 25 lutego 2004 r., sygn. K 35/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 15 oraz 23 lipca 2014 r., sygn. SK 6/14, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 88).

W związku z powyższym analizy wymaga, czy nie zachodzi tożsamość przedmiotowa między niniejszą sprawą, a wyrokami Trybunału z 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13 i 30 września 2015 r., sygn. K 3/13.

8. W wyroku z 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13, Trybunał uznał m.in., że art. 96 § 3 k.w. jest zgodny z art. 2 Konstytucji, w tym wynikającą z tego przepisu zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Trybunał stwierdził, że ustawodawca nie zastawił pułapki na właściciela lub posiadacza pojazdu, bowiem ten – wezwany do wskazania kierującego pojazdem – ma pięć różnych możliwości reakcji na wezwanie. Jednocześnie nie jest dopuszczalne domniemanie, że właściciel lub posiadacz pojazdu, który nie wskazał, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, jest sprawcą określonego wykroczenia.

W niniejszej sprawie skarżący zarzucił niezgodność art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim kryminalizowane (penalizowane) jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby tę osobę na odpowiedzialność karną za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem, m.in. z art. 2 Konstytucji i wynikającą z tego przepisu zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Skarżący zajął stanowisko, że zmuszanie przez ustawodawcę do samooskarżenia nie może budzić zaufania do państwa prawa i jest nielojalnym działaniem państwa wobec obywateli.

Nie ulega wątpliwości, że pomiędzy powyższymi sprawami zachodzi identyczność w zakresie wzorca konstytucyjnego (art. 2 Konstytucji) i postawionych zarzutów (naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa). Dla stwierdzenia przesłanki *ne bis in idem* i tym samym tożsamości przedmiotowej spraw konieczna jest jednak analiza, czy w obu sprawach występuje również identyczność zaskarżonych przepisów.

W wyroku z 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13, przedmiotem kontroli był art. 96 § 3 k.w., podczas gdy w niniejszej sprawie przedmiotem kontroli jest art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie wskazanym przez skarżącego. Niemniej w sprawie o sygn. P 27/13 Trybunał kontrolując konstytucyjność art. 96 § 3 k.w. wyraźnie wskazał, że źródłem obowiązku wskazania komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, którego niespełnienie stanowi wykroczenie z art. 96 § 3 k.w., jest art. 78 ust. 4 p.r.d. Trybunał podkreślił, że „w obowiązującym stanie prawnym obowiązek wskazania, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania, wynika z art. 78 ust. 4 p.r.d. Po wejściu w życie ustawy z 29 października 2010 r. niewywiązanie się z obowiązku wskazania, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania, powinno być kwalifikowane na podstawie art. 96 § 3 k.w., który jako przepis podstawowy – na mocy reguły *primaria derogat legi subsidiariae* – wyłącza zastosowanie art. 97 k.w.”. Jednocześnie Trybunał, analizując zakres zastosowania czynu zabronionego z art. 96 § 3 k.w., w sposób wyraźny odwoływał się do treści i zakresu obowiązku ciążącego na właścicielu lub posiadaczu pojazdu, wynikającym z art. 78 ust. 4 p.r.d., którego niedochowanie jest wykroczeniem z art. 96 § 3 k.w.

W konsekwencji należy przyjąć, że chociaż Trybunał w sentencji wyroku z 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13, orzekł o zgodności z art. 2 Konstytucji jedynie art. 96 § 3 k.w., to w rzeczywistości przedmiotem kontroli była norma prawna zdekodowana z art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d., bowiem ten ostatni przepis statuuje treści i zakres obowiązku, którego niewypełnienie jest penalizowane jako wykroczenie na gruncie art. 96 § 3 k.w.

Trybunał, orzekając w wyroku z 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13, o zgodności całego art. 96 § 3 k.w. z art. 2 Konstytucji i wynikającą z tego przepisu zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, automatycznie objął również zakresem orzeczenia ten fragment powyższego przepisu, który miałby penalizować – zgodnie z zarzutem skarżącego w niniejszej sprawie – niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby tę osobę na odpowiedzialność karną za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem. Trybunał wprost wskazał bowiem, że „[o]dpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 96 § 3 k.w. zostanie wyłączona także w sytuacji, gdy właściciel lub posiadacz pojazdu uchylił się od obowiązku wskazania, komu powierzyli pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie w ramach prawa do obrony na podstawie art. 74 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) w związku z art. 20 § 3 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.). Właściciel lub posiadacz pojazdu nie mają zatem obowiązku wskazania, komu powierzyli pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, jeżeli sami tym pojazdem kierowali lub go używali i dopuścili się np. wykroczenia przekroczenia prędkości zarejestrowanego za pomocą urządzenia rejestrującego (zob. R.A. Stefański, komentarz do art. 96, [w:] *Wykroczenia drogowe...*, teza 7.8)”.

Trybunał uznał tym samym, że w obu sprawach zachodzi identyczność zaskarżonej normy prawnej, a tym samym tożsamość przedmiotowa spraw i przesłanka *ne bis in idem*. W związku z tym Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK, umorzył postępowanie w sprawie badania zgodności art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim kryminalizowane (penalizowane) jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby tę osobę na odpowiedzialność karną za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem, z art. 2 Konstytucji, ze względu na zbędność orzekania.

9. W wyroku z 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, Trybunał uznał, że art. 96 § 3 w związku z art. 92 § 1, art. 92a, art. 88 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w związku z art. 41 § 1 k.p.w. oraz w związku z art. 183 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim – po ujawnieniu przy użyciu rejestrującego urządzenia technicznego przekroczenia przez niezidentyfikowanego kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości, niezastosowania się przez takiego kierującego do znaku lub sygnału drogowego bądź prowadzenia nieoświetlonego pojazdu – przewidują ciążący na właścicielu lub posiadaczu tego pojazdu obowiązek wskazania, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, pod rygorem odpowiedzialności wykroczeniowej, bez możliwości uchylenia się od tego obowiązku w razie powierzenia pojazdu osobie najbliższej, kiedy ta dopuściła się wykroczenia, są zgodne m.in. z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, z art. 42 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Z kolei w niniejszej sprawie skarżący zarzucił niezgodność art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim kryminalizowane (penalizowane) jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby tę osobę na odpowiedzialność karną za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem, m.in. z art. 42 ust. 2 i 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Nie budzi wątpliwości, że pomiędzy powyższymi sprawami zachodzi identyczność w zakresie wzorca konstytucyjnego (art. 42 ust. 2 i 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji) i postawionych zarzutów (por. pkt 6 uzasadnienia). Dla stwierdzenia przesłanki *ne bis in idem* i tym samym tożsamości przedmiotowej spraw konieczna jest jednak analiza, czy w obu sprawach występuje również identyczność zaskarżonych przepisów.

Analiza sentencji wyroku z 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, oraz zarzutu w niniejszej sprawie wskazuje, że o ile sentencja powyższego orzeczenia dotyczy *expressis verbis* sytuacji, w której właściciel lub posiadacz pojazdu, wykonując obowiązek z art. 78 ust. 4 p.r.d., wskazałby jako osobę, której pojazd został powierzony w oznaczonym czasie, na osobę najbliższą, o tyle zarzut w niniejszej sprawie dotyczy sytuacji, w której wykonanie obowiązku z art. 78 ust. 4 p.r.d. wiązałoby się z koniecznością wskazania przez właściciela lub posiadacza pojazdu samego siebie.

Niemniej należy zwrócić uwagę, że wniosek Prokuratora Generalnego w sprawie o sygn. K 3/13 dotyczył również zbadania zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów „w zakresie, w jakim – po ujawnieniu przy użyciu rejestrującego urządzenia technicznego przekroczenia przez niezidentyfikowanego kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości, niezastosowania się przez takiego kierującego do znaku lub sygnału drogowego bądź prowadzenia nieoświetlonego pojazdu – dopuszcza do skierowania do właściciela lub posiadacza tego pojazdu alternatywnego żądania przyznania się przez tegoż właściciela lub posiadacza, że to on kierował zarejestrowanym przez urządzenie pojazdem, co naraża go na odpowiedzialność za ujawnione wykroczenie drogowe”, a zatem odnosił się do sytuacji, w której wykonanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu obowiązku z art. 78 ust. 4 p.r.d. wiązałoby się z koniecznością wskazania samego siebie.

Analiza uzasadnienia wyroku z 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, wskazuje, że Trybunał celowo nie objął sentencją powyższej sytuacji, bowiem uznał, że „[n]ie jest zasadne twierdzenie PG, że kwestionowane przepisy prowadzą do naruszenia wolności od samooskarżania. Odpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 96 § 3 k.w. jest bowiem wyłączona w sytuacji, gdy właściciel lub posiadacz pojazdu uchylił się od obowiązku wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie w ramach prawa do obrony na podstawie art. 74 § 1 k.p.k. w związku z art. 20 § 3 k.p.w. Właściciel lub posiadacz pojazdu nie ma zatem obowiązku wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, jeżeli sam tym pojazdem kierował lub go używał i dopuścił się np. wykroczenia przekroczenia prędkości zarejestrowanego za pomocą urządzenia rejestrującego (zob. R.A. Stefański, uwaga do art. 96, [w:] *Wykroczenia drogowe...*, teza 7.8). W naszym porządku prawnym nie jest dopuszczalne domniemanie, że właściciel (posiadacz) pojazdu, który nie wskazał, komu powierzył pojazd do kierowania (używania), jest sprawcą wykroczenia polegającego np. na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości”.

W konsekwencji Trybunał uznał, że właściciel lub posiadacz pojazdu, w granicach prawa do obrony, nie ma obowiązku wskazywania komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, jeżeli on sam nim kierował, a tym samym powyższa sytuacja nie jest objęta odpowiedzialnością za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. To oznacza, że elementem treści normy z art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. nie jest pociągnięcie do odpowiedzialności za wykroczenie właściciela lub posiadacza pojazdu, który nie wskazał komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, jeżeli sam tym pojazdem kierował lub go używał. Skoro właściciel lub posiadacz pojazdu, korzystając z prawa do obrony, nie musi realizować obowiązku z art. 78 ust. 4 p.r.d. wskazując siebie jako osobę, która kierowała lub używała pojazdu w oznaczonym czasie, to tym bardziej zaistnienie powyższej sytuacji nie jest objęte zakresem zastosowania art. 96 § 3 k.w. i nie może prowadzić do odpowiedzialności wykroczeniowej.

W związku z powyższym Trybunał nie mógł w sentencji wyroku z 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, *expressis verbis* orzec o konstytucyjności normy prawnej m.in. z art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim wykroczeniem jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby tę osobę na odpowiedzialność karną za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem, bowiem przepisy te w rzeczywistości nie przewidują odpowiedzialności wykroczeniowej w powyższej sytuacji. Trybunał nie mógł zatem orzec wprost o normie prawnej, która nie istnieje. Niemniej analiza uzasadnienia powyższego wyroku wskazuje, że – zgodnie z wnioskiem Prokuratora Generalnego – Trybunał rozważył sytuację, w której realizacja obowiązku z art. 78 ust. 4 p.r.d.

mogłaby prowadzić do konieczności wskazania przez właściciela lub posiadacza pojazdu samego siebie, zaś niespełnienie tego obowiązku do odpowiedzialności wykroczeniowej. Trybunał uznał, że w powyższej sytuacji właściciel lub posiadacz pojazdu może skorzystać z prawa do obrony i nie wskazywać siebie jako kierującego lub używającego pojazd, czemu dał wyraz w sentencji orzeczenia, w której art. 96 § 3 w związku z art. 92 § 1, art. 92a, art. 88 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w związku z art. 41 § 1 k.p.w. oraz w związku z art. 183 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim – po ujawnieniu przy użyciu rejestrującego urządzenia technicznego przekroczenia przez niezidentyfikowanego kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości, niezastosowania się przez takiego kierującego do znaku lub sygnału drogowego bądź prowadzenia nieoświetlonego pojazdu – przewidują ciężący na właścicielu lub posiadaczu tego pojazdu obowiązek wskazania, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, pod rygorem odpowiedzialności wykroczeniowej, bez możliwości uchylenia się od tego obowiązku w razie powierzenia pojazdu osobie najbliższej, kiedy ta dopuściła się wykroczenia, zostały uznane za zgodne z m.in. art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (prawo do obrony) oraz art. 42 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji (domniemanie niewinności). Tym samym Trybunał w wyroku z 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, wypowiedział się również merytorycznie na temat art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim wykroczeniem jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby tę osobę na odpowiedzialność karną za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem.

Trybunał przypomina, że zasada *ne bis in idem* znajduje zastosowanie nie tylko do samej sentencji, lecz także może odnosić się do ustaleń, jakie poczynił Trybunał w uzasadnieniu wyroku (por. postanowienie TK z 11 lutego 2009 r., sygn. P 39/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 12). „Pomimo że uzasadnienie nie posiada mocy powszechnie obowiązującej, niektóre jego fragmenty mogą być nierozzerwalnie powiązane z kształtem oraz treścią sentencji i w tym sensie stanowić jej uzupełnienie. Z uwagi na doniosłość znaczenia zasady *ne bis in idem* dla ochrony stabilności porządku prawnego celowe jest zastosowanie jej do tego rodzaju fragmentów uzasadnień wyroków Trybunału” (por. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1).

Trybunał uznał tym samym, że w obu sprawach zachodzi identyczność zaskarżonej normy prawnej, a tym samym tożsamość przedmiotowa spraw i przesłanka *ne bis in idem*. W związku z tym Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK, umorzył postępowanie w sprawie badania zgodności art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. w zakresie, w jakim kryminalizowane (penalizowane) jest niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, także w sytuacji, gdy takie wskazanie narażałoby tę osobę na odpowiedzialność karną za inne wykroczenie drogowe, ponieważ to właściciel lub posiadacz pojazdu był kierującym pojazdem, z art. 42 ust. 2 i 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, ze względu na zbędność orzekania.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

170

POSTANOWIENIE
z dnia 4 listopada 2015 r.
Sygn. akt K 9/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Andrzej Rzepliński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 listopada 2015 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. poz. 222) w całości z art. 2 w związku z art. 118 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) ustawy powołanej w punkcie 1 w całości z art. 1, art. 2, art. 7 i art. 20 Konstytucji,
- 3) ustawy powołanej w punkcie 1 w całości z art. 5, art. 22 oraz art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 4) art. 2 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 22 Konstytucji,
- 5) art. 1 pkt 4 i art. 2 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 7, art. 21 i art. 22 Konstytucji,
- 6) art. 1 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 7 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. poz. 222; dalej: ustawa nowelizująca) wprowadziła m.in. obowiązek przekazywania przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej: Lasy Państwowe, LP) wpłat do budżetu państwa (dalej: wpłaty).

Zasady obowiązujące w latach 2014 i 2015 zostały uregulowane w art. 2 tej ustawy w następujący sposób:
– w latach 2014 i 2015 Lasy Państwowe dokonują wpłaty do budżetu państwa „z kapitału (funduszu) własnego w wysokości 800 mln złotych rocznie” (art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej);

– powyższa wpłata jest dokonywana „przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych w formie równych rat kwartalnych, w terminie do ostatniego dnia każdego kwartału” (art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej);

– wpłata za 2015 r. „w uzasadnionym przypadku, w szczególności wystąpienia szkody lub klęski żywiołowej lub gdy nastąpi zmiana ceny sprzedaży drewna oraz popytu mogąca zagrozić realizacji planu gospodarczo-finansowego Lasów Państwowych” może nie być wykonana lub zostać zmniejszona na mocy uchwały Rady Ministrów, podjętej na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska (art. 2 ust. 3 ustawy nowelizującej).

Natomiast począwszy od 2016 r. (por. art. 3 ustawy nowelizującej) mają obowiązywać zasady przewidziane w art. 58a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1153, ze zm.; dalej: ustawa o lasach), dodanym przez art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej. Są one następujące:

– Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych dokonuje wpłaty na rachunek ministra właściwego do spraw środowiska (dalej: minister) „w wysokości stanowiącej równowartość 2% przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna” (art. 58a ust. 1 ustawy o lasach);

– wpłaty dokonuje się „za każdy kwartał kalendarzowy w terminie do trzydziestego dnia miesiąca następującego po tym kwartale” (art. 58a ust. 2 ustawy o lasach);

– „Wpłata stanowi dochód budżetu państwa. W sprawach dotyczących wpłaty właściwy jest minister właściwy do spraw środowiska” (art. 58a ust. 3 ustawy o lasach).

2. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) we wniosku z 31 marca 2014 r. wniosła o zbadanie zgodności:
- ustawy nowelizującej w całości z art. 1, art. 2 (samodzielnie oraz w związku z art. 118 ust. 3 Konstytucji), art. 5, art. 7, art. 20, art. 22 i art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej z art. 2 i art. 22 Konstytucji,
 - art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej z art. 2, art. 7, art. 21 i art. 22 Konstytucji,
 - art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej z art. 2, art. 7, art. 21 i art. 22 Konstytucji.

Zarzuty wnioskodawcy zarówno w *petitum*, jak i w uzasadnieniu wniosku zostały podzielone na sześć grup (oznaczonych jako pkt A-F), przy czym grupa posłów wniosła o zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet* „w przypadku, w którym przyporządkowanie problemów konstytucyjnych przedstawionych we wniosku do określonych jednostek redakcyjnych budziłoby wątpliwości” (por. pkt II *petitum* wniosku).

2.1. Po pierwsze (por. pkt A *petitum* wniosku), zdaniem wnioskodawcy, uchwalenie ustawy nowelizującej nie zostało poprzedzone „pełnym i wyczerpującym sprawozdaniem” co do skutków „społecznych, gospodarczych i ekonomicznych” jej wykonania. Zaniechano m.in. oceny wpływu uchwalonych zasad na kondycję finansową Lasów Państwowych w sytuacji zmniejszonej sprzedaży drewna (uzasadnienie projektu ustawy przedstawiało jej skutki przy założeniu, że sprzedaż ta utrzyma się na poziomie zbliżonym do aktualnego).

Tymczasem z załączonej do wniosku analizy (wykonanej na zamówienie wnioskodawcy) wynika, że wejście w życie ustawy uniemożliwi Lasom Państwowym prowadzenie działalności rozwojowej, a w szczególności nie pozwoli na realizację pięcioletnich planów w zakresie modernizacji i budowy dróg leśnych. Utrudni także podejmowanie działań na rzecz poprawy wynagrodzenia za pracę osób zatrudnionych w zakładach usług leśnych (robotników leśnych). Zaskarżona nowelizacja może także zakłócić działanie funduszu leśnego i spowodować konieczność zaciągania pożyczek i kredytów bankowych.

W opinii wnioskodawcy, przesądza to o niezgodności całej ustawy nowelizującej z art. 2 w związku z art. 118 ust. 3 Konstytucji.

2.2. Po drugie (por. pkt B *petitum* wniosku), wnioskodawca twierdzi, że kwestionowana nowelizacja została uchwalona z rażącym naruszeniem prawa powszechnego i wewnętrznego, tj.:

- ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, ze zm.; dalej: ustawa lobbingsowa),
- ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167; dalej: ustawa o związkach zawodowych),
- „Regulaminu Sejmu”,
- „Regulaminu pracy Rady Ministrów”.

Wnioskodawca wymienił następujące uchybienia, które – jego zdaniem – wystąpiły podczas opracowywania ustawy nowelizującej:

– skierowanie ustawy do Sejmu bez wcześniejszego opracowania i uzgodnienia projektu założeń (według wnioskodawcy, żadne z procedowanych od 2011 r. przez rząd założeń nowelizacji ustawy o lasach nie przewidywało wpłaty do budżetu państwa), pomimo braku formalnej decyzji Prezesa Rady Ministrów (dalej: Prezes RM) o odstąpieniu od tego obowiązku (tj. o zastosowaniu trybu odrębnego, o którym mowa w § 8 pkt 4 lit. b uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. Nr 13, poz. 221, ze zm.; dalej: regulamin RM z 2002 r.);

– udostępnienie pierwszej wersji projektu ustawy nowelizującej jedynie na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska 23 grudnia 2013 r. o godzinie 16.00; do 7 stycznia 2014 r. opracowano kilka kolejnych, istotnie różniących się wariantów tego aktu, z których ostatecznie przedłożony Radzie Ministrów został udostępniony na wspomnianej stronie internetowej „praktycznie w tym samym czasie, w którym został skierowany do Rady Ministrów”;

– zamieszczenie dokumentów dotyczących projektu ustawy w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) Rządowego Centrum Legislacji (dalej: RCL) dopiero 18, 20, 21 oraz 24 lutego 2014 r. (podczas gdy ustawa nowelizująca została uchwalona 24 stycznia 2014 r.); według wnioskodawcy, dokumenty te są niekompletne i nie odzwierciedlają wszystkich etapów prac nad ustawą (od 18 grudnia 2013 r. do 7 stycznia 2014 r. zostało wytworzonych pięć istotnie różniących się wariantów projektów ustawy, a „są podstawy do twierdzenia, że w obiegu znalazł się jeszcze jeden projekt”, ponadto projekt ustawy przesłany przez Ministra Środowiska (dalej: MŚ) do Sekretarza Rady Ministrów 7 stycznia 2014 r. (jako projekt uwzględniający ustalenia z posiedzenia Rady

Ministrów z tego samego dnia) został przerobiony poprzez dokonanie na nim ręcznych poprawek parafowanych przez Sekretarza Rady Ministrów, bez podania daty zmian, i z tymi poprawkami przesłany do Marszałka Sejmu);

– pozorność konsultacji społecznych – przedstawiciele związków zawodowych zostali wprawdzie zaproszeni przez Ministra Środowiska „na spotkanie poświęcone nowym regulacjom prawnym dotyczącym leśnictwa”, które odbyło się 2 stycznia 2014 r., lecz nie mieli w praktyce możliwości dokonania konsultacji wewnątrz swoich organizacji i uzyskania odpowiedniego umocowania do udziału w tym spotkaniu (zaproszenie otrzymali 20 grudnia 2013 r.); przedstawiciele związków zawodowych bezskutecznie wnosili o wydłużenie czasu na konsultacje społeczne oraz sygnalizowali, że pospieszne uchwalenie tak ważnej regulacji może się negatywnie odbić na jej jakości; zdaniem wnioskodawcy, organy rządowe „odmówiły dialogu społecznego z obywatelami i środowiskami zainteresowanymi wprowadzaniem zmian ustawowych”, a „dialog ten zastąpiono arbitralnym postępowaniem ukierunkowanym na określony cel, który wyznaczony jest mechanicznie i *a priori*, zaś nie stanowi on pożytecznej konkluzji wszystkich stanowisk stron zainteresowanych”;

– wprowadzenie zasady, że ulgi lub zwolnienia od wpłat za 2015 r. mogą być przyznawane przez Radę Ministrów w formie uchwały (podczas gdy właściwa byłaby forma ustawy);

– brak rzeczywistej potrzeby uchwalenia ustawy (ze względu na niewielki wpływ osiągniętych dzięki niej dochodów na poprawę stanu lokalnej sieci drogowej);

– „swoiste zalegalizowanie” projektu ustawy obciążonego powyższymi wadami przez Sejm, przy czym procedowanie nad ustawą trwało niespotykanie krótko (została ona uchwalona w ciągu 27 godzin);

– poddanie projektu ustawy nowelizującej pierwszemu czytaniu na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Finansów Publicznych Sejmu (dalej: komisje sejmowe), podczas gdy – jako projekt ustawy podatkowej – powinien on zostać rozpatrzony na posiedzeniu Sejmu;

– zlekceważenie wątpliwości przedstawicielki Biura Legislacyjnego Sejmu, która podczas wspólnego posiedzenia komisji sejmowych zasygnalizowała konieczność analizy, czy art. 2 rządowego projektu ustawy nie narusza zasady samodzielności finansowej Lasów Państwowych, wyrażonej w art. 50 ustawy o lasach.

W opinii grupy posłów, powyższe nieprawidłowości uzasadniają zarzut naruszenia przez ustawę nowelizującą art. 1, art. 2, art. 7 i art. 20 Konstytucji.

2.3. Po trzecie (por. pkt C *petitum* wniosku), zdaniem wnioskodawcy, zaskarżona ustawa nowelizująca uniemożliwia Lasom Państwowym realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu i ogranicza prowadzenie przez nie działalności gospodarczej (w tym rozwojowej i operacyjnej). Stanowi ona zagrożenie dla samowystarczalności finansowej Lasów Państwowych. Może także wymusić zwiększenie pozyskania drewna, a w rezultacie będzie prowadzić do naruszenia zasady trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, wyrażonej w art. 7 ustawy o lasach. Narusza to art. 5, art. 22 oraz art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2.4. Po czwarte (por. pkt D *petitum* wniosku), art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej działa wstecz, powodując konfiskatę dochodów Lasów Państwowych i ich dekapitalizację. Lasy Państwowe „zostały obciążone świadczeniami publicznymi wyznaczonymi z góry dla całego roku w ciągu roku, w którym świadczenie to ma być realizowane”, z bardzo małym wyprzedzeniem (art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej wszedł w życie 6 marca 2014 r., a pierwszą ratę wpłaty Lasy Państwowe miały wpłacić do końca marca 2014 r.).

Wnioskodawca podkreślił, że do końca 2013 r. Lasy Państwowe kształtowały swoją sytuację prawną i faktyczną „w [uzasadnionym] przeświadczeniu, że wyniki finansowe po zmniejszeniu o podatek dochodowy od działalności zarobkowej poza gospodarką leśną, nie będą podlegać dalszemu zmniejszeniu”. W momencie wejścia w życie kwestionowanego przepisu ustalone było już *Prowizorium Planu Finansowo-Gospodarczego LP na rok 2014*, które stanowiło zasadniczą podstawę procesu zamówieniowego (w szczególności na usługi zakładów leśnych).

W opinii wnioskodawcy, retroaktywność art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej narusza art. 2 i art. 22 Konstytucji.

2.5. Po piąte (por. pkt E *petitum* wniosku), wnioskodawca twierdzi, że art. 1 pkt 4 i art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej powodują ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej przez Lasy Państwowe.

Lasy Państwowe w orzecznictwie sądowym i administracyjnym, a także w świetle prawa Unii Europejskiej, są przedsiębiorcą, a więc powinny być traktowane na równi z innymi podmiotami gospodarki narodowej, także w sprawach podatkowych. Przewidziana przez zaskarżoną ustawę wpłata Lasów Państwowych do budżetu państwa stanowi podatek w rozumieniu art. 217 Konstytucji, ponieważ jest świadczeniem nieodpłatnym, bezwrotnym, przymusowym i pieniężnym, ustalonym jednostronnie w drodze ustawy i stanowiącym dochód budżetu państwa. Daniny publiczne (w tym podatki) mogą być nakładane tylko na podstawie norm ustawowych generalnych i abstrakcyjnych, podczas gdy obowiązek wpłat do budżetu państwa został wprowadzony za pomocą normy indywidualnej – skierowanej tylko do tego podmiotu, a nie do wszystkich przedsiębiorców prowadzących

gospodarstwa leśne. Świadczenie to nie jest podobne do obowiązków nałożonych na przedsiębiorstwa państwowe, lecz ma charakter podatku obrotowego od sprzedaży drewna. Wobec tego „elementarny szacunek do konstytucyjnej zasady równości w nakładaniu ciężarów i świadczeń publicznych wymagał, aby przewidywane skutki finansowe, związane z tym podatkiem, odpowiadały 15% zysku po opodatkowaniu [tj. obowiązkowi przedsiębiorstw państwowych]”, a równowartość 2% wartości sprzedawanego drewna w latach 2016-2020 będzie stanowił nawet wielokrotność zysku po opodatkowaniu. Tymczasem, biorąc pod uwagę świadczenie przez Lasy Państwowe w sposób nieodpłatny wielu świadczeń społecznych i środowiskowych, powinny one raczej być objęte zwolnieniami lub ulgami w zakresie wpłat z zysku (albo ekwiwalentnych świadczeń).

Okoliczności te świadczą o naruszeniu przez wskazane przepisy art. 2, art. 7, art. 21 oraz art. 22 Konstytucji.

2.6. Po szóste (por. pkt F *petitum* wniosku), w opinii wnioskodawcy, art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej został sformułowany w sposób niedookreślony, co nie pozwala na jednoznaczną identyfikację uprawnień ministra oraz przepisów proceduralnych, na podstawie których będzie on wykonywał powierzone mu zadania.

W projekcie ustawy z 7 stycznia 2014 r. przygotowanym przez Ministra Środowiska z uwzględnieniem ostatecznych ustaleń Rady Ministrów przewidywano, że minister ten będzie miał uprawnienia organu podatkowego, co oznaczałoby możliwość udzielania Lasom Państwowym zwolnień i ulg na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa). Sformułowanie to zostało tego samego dnia odręcznie przerobione (prawdopodobnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) w taki sposób, że wskazano jedynie, iż „w sprawach dotyczących wpłaty właściwy jest minister właściwy do spraw środowiska”. Zdaniem wnioskodawcy, nie jest oczywiste, czy zastosowanie będą miały w tym zakresie przepisy ordynacji podatkowej i ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.). W rezultacie, brak jest podstawy prawnej do ewentualnego udzielania Lasom Państwowym przez ministra ulg i zwolnień od obowiązku dokonywania wpłat.

Wnioskodawca uważa to za naruszenie art. 2 i art. 7 Konstytucji.

3. Minister Finansów (dalej: MF) w piśmie z 17 października 2014 r. przedstawił – na wniosek Trybunału Konstytucyjnego – opinię na temat charakteru kwestionowanych wpłat LP do budżetu państwa oraz stanowisko w sprawie możliwości zastosowania ulg lub zwolnień.

3.1. Jego zdaniem, przedmiotowa wpłata jest świadczeniem publicznoprawnym, nieodpłatnym, przymusowym i bezzwrotnym. Świadczenie to nie mieści się jednak w pojęciu podatku w rozumieniu art. 6 ordynacji podatkowej, ponieważ nie wynika z ustawy podatkowej w rozumieniu art. 3 pkt 1 ordynacji podatkowej. Wpłaty te nie są podatkiem także dlatego, że organy podatkowe nie mają kompetencji w zakresie ich ustalania lub określania, a ponadto nie spełniają warunku ogólności (są uiszczane nie przez określoną kategorię podmiotów, lecz przez jeden konkretnie wskazany podmiot – Lasy Państwowe). Zdaniem MF, przedmiotowe wpłaty należy zakwalifikować jako „niepodatkową należność budżetową o charakterze publiczno-prawnym” w rozumieniu art. 60 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych). Jej wprowadzenie wynika z prawa właściciela (Skarbu Państwa) do dysponowania swoim majątkiem.

3.2. Odnośnie do możliwości udzielania ulg lub zwolnień od zaskarżonych wpłat, MF wskazał, że nie mają w tym zakresie zastosowania przepisy ordynacji podatkowej. Ulg i zwolnienia od niepodatkowych należności publicznoprawnych są wyczerpująco uregulowane w art. 64 ustawy o finansach publicznych. Zaskarżone wpłaty nie są jednak wymienione w tym przepisie wśród należności, od których istnieje możliwość udzielania ulg lub zwolnień.

4. Dyrektor Generalny Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (dalej: Dyrektor Generalny LP) w piśmie z 20 października 2014 r. przedstawił – na wniosek Trybunału Konstytucyjnego – informacje w sprawie historii legislacyjnej ustawy nowelizującej oraz jej wpływu na sytuację finansową Lasów Państwowych.

4.1. Dyrektor Generalny LP przypomniał, że już w latach 2012-2013 rozważane były różne warianty rozdyponowania zysku wypracowanego przez Lasy Państwowe (m.in. objęcie podatkiem dochodowym całości działalności LP). Informacja o podjęciu prac nad nowelizacją ustawy o lasach dotyczącą konkretnie przekazywania przez Lasy Państwowe części zysku do budżetu państwa została przekazana kierownictwu LP ustnie przez kierownictwo Ministerstwa Środowiska w połowie grudnia 2013 r.

4.2. Jeżeli chodzi o wpływ zaskarżonej ustawy na kondycję finansową Lasów Państwowych, ich Dyrektor Generalny wskazał, że w planie finansowym na 2014 r. w celu zabezpieczenia wpłat ograniczono „nakłady inwestycyjne na budowę środków trwałych” z 1 007 516 tys. zł (ujętych w prowizorium planu) do 705 139 tys. zł. W jego opinii, obciążenia z tytułu wpłat do budżetu państwa „są możliwe do zrealizowania, jednak wymagają od Lasów Państwowych podjęcia szeregu działań, które pozwolą bez uszczerbku realizować podstawowe ustawowe cele zrównoważonej gospodarki leśnej i prowadzić bieżącą działalność. Do tych działań należy zaliczyć przede wszystkim ograniczenie inwestycji w latach 2014-2016 oraz inwestycji rozwojowych w następnych latach, racjonalizację i monitoring kosztów działalności, szczegółowy monitoring płynności finansowej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, optymalne wykorzystanie mechanizmu czasowego udostępniania środków z funduszu leśnego oraz mechanizmu przesuwania zasobów pomiędzy jednostkami organizacyjnymi PGL LP”.

Dodatkowo Dyrektor Generalny LP stwierdził, że nie przewiduje renegeacji zawartych umów lub zaciągania w najbliższym czasie kredytów czy pożyczek.

Zwrócił także uwagę, że pozyskanie drewna w sposób naturalny corocznie zwiększa się na skutek przyrostu zasobów drzewnych, co pozytywnie przyczynia się do możliwości realizacji obowiązku wpłat.

4.3. Dyrektor Generalny LP oświadczył, że wpłaty na konto Ministerstwa Środowiska zostały uiszczone w określonych przez ustawę terminach i wysokościach. Ich źródłem był kapitał (fundusz) własny, a dokładnie nadwyżka tego kapitału, będąca efektem dodatnich wyników finansowych Lasów Państwowych w ostatnich latach, zgromadzona na rachunkach bankowych jednostek organizacyjnych LP (w 2012 r. zysk finansowy brutto LP wynosił 301 mln zł, w 2013 r. – 338 mln zł).

4.4. W opinii Dyrektora Generalnego LP, w aktualnym brzmieniu ustawa o lasach nie przewiduje możliwości udzielenia ulg lub zwolnień z wpłat do budżetu państwa po 2016 r.

5. Minister Środowiska w piśmie z 27 października 2014 r. przedstawił – na wniosek Trybunału Konstytucyjnego – informację o przebiegu prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą oraz stanowisko w zakresie charakteru wpłat LP do budżetu państwa i wpływu ustawy na sytuację finansową LP w 2014 r. Treść jego pisma jest w zasadniczej części zbieżna z wyjaśnieniami przedstawionymi przez Dyrektora Generalnego LP.

5.1. Jeżeli chodzi o historię legislacyjną ustawy nowelizującej, Minister Środowiska wskazał, że projekt jej założeń został zamieszczony w BIP RCL i MŚ, a także przesłany do konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych 30 października 2012 r. Przewidywano w nim objęcie podatkiem dochodowym od osób prawnych dochodów z całości działalności LP. W kolejnych wersjach założeń rozwiązanie to proponowano zastąpić corocznymi wpłatami do Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 30% osiągniętego zysku netto z przeznaczeniem na budowę dróg lokalnych (projekt założeń z 2 września 2013 r.), a następnie – wpłatami LP do budżetu państwa w wysokości 30% zysku netto z poprzedniego roku obrotowego w formie zaliczek kwartalnych (wersja z 4 listopada 2013 r.). W związku z decyzją Stałego Komitetu RM o odrębnym procedowaniu kwestii krajowych i unijnych przewidzianych w założeniach ustawy nowelizującej, kolejny projekt założeń z 28 listopada 2013 r. zawierał jedynie przepisy dostosowujące prawo polskie do prawa UE (został on przyjęty przez Radę Ministrów 21 stycznia 2014 r.).

Regulacja, zgodnie z którą LP będą dokonywały corocznej wpłaty do budżetu państwa w wysokości 100 mln zł (a w latach 2014-2015 – 800 mln zł rocznie z kapitału – funduszu – własnego), pojawiła się w projekcie ustawy z 18 grudnia 2013 r. MŚ wyjaśnił, że nie została ona skierowana do konsultacji społecznych, ponieważ „plany stworzenia mechanizmu umożliwiającego dokonywanie przez Lasy Państwowe wpłat do budżetu państwa” były przedstawiane w „kolejnych wersjach” projektu założeń do ustawy nowelizującej i rozwiązanie to było przedmiotem konsultacji.

Projekt ustawy nowelizującej został udostępniony na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska 23 grudnia 2014 r. Wnioskodawca nie umieścił go w BIP RCL, ponieważ uznał, że jest to uzasadnione pominięciem konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych.

W kontekście zarzutów wnioskodawcy co do oceny skutków regulacji, Minister Środowiska podkreślił, że art. 118 ust. 3 Konstytucji nie określa zakresu i stopnia szczegółowości przewidywanych skutków finansowych wykonania ustawy. Projekt ustawy zawierał ocenę skutków regulacji (w tym prognozę jej wpływu na sektor finansów publicznych), wobec czego wymóg określony w tym wzorcu kontroli został spełniony.

Jeżeli zaś chodzi o brak konsultacji ze związkami zawodowymi, to Minister Środowiska uznał, że projekt ustawy nowelizującej nie dotyczył praw pracowniczych lub interesów zawodowych lub socjalnych, do których obrony powołane są związki zawodowe. Odstąpienie od opiniowania projektu przez związki zawodowe było więc

zgodne z prawem. Niemniej Minister Środowiska zaprosił przedstawicieli środowisk związanych z leśnictwem (w tym związków zawodowych i stowarzyszeń) na spotkanie 2 stycznia 2014 r., poświęcone nowym regulacjom prawnym dotyczącym leśnictwa.

Minister Środowiska podkreślił, że projekt ustawy nowelizującej został zgłoszony do wykazu prac legislacyjnych oraz udostępniony w BIP – nastąpiło to jednak na etapie Stałego Komitetu RM ze względu na odstąpienie od uzgodnień międzyresortowych. Zaakcentował on w tym kontekście, że – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy – procedowany był jeden projekt tej ustawy, który podlegał zmianom wynikającym z uzgodnień w ramach Rady Ministrów, mieszczącym się w pierwotnym zakresie projektu (w wersji przekazanej do rozpatrzenia przez Stały Komitet RM).

W opinii Ministra Środowiska, w świetle § 8a regulaminu RM z 2002 r. dopuszczalne było skierowanie projektu do rozpatrzenia przez Stały Komitet RM bez uprzednich uzgodnień i konsultacji przed uzyskaniem zgody Prezesa RM na odrębny tryb procedowania. Zgoda ta jest bowiem wydawana na etapie RM i wyraża się w umieszczeniu projektu dokumentu rządowego w porządku obrad RM lub jego rozpatrzeniu w trybie obiegowym lub bezpośrednio na posiedzeniu RM, na którym projekt dokumentu będzie rozpatrywany. Nawet gdyby przyjąć odmienną wykładnię, naruszenie regulaminu RM nie może być podstawą stwierdzenia niezgodności aktu prawnego z Konstytucją.

5.2. Jeżeli chodzi o charakter przedmiotowych wpłat do budżetu państwa, to Minister Środowiska podkreślił, że nie stanowią one podatku w rozumieniu art. 6 ordynacji podatkowej, ponieważ nie wynikają z ustawy podatkowej w rozumieniu art. 3 pkt 1 ordynacji podatkowej i nie są ustalane lub określone przez organy podatkowe, jak wymaga tego art. 2 § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej. Są natomiast świadczeniem publicznoprawnym, nieodpłatnym, przymusowym i bezzwrotnym na rzecz Skarbu Państwa.

Odnosząc się do definicji podatku ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Minister Środowiska podkreślił, że analizowana wpłata nie spełnia warunku ogólności. Obowiązek jej uiszczenia ciąży tylko na jednym, konkretnie wskazanym podmiocie – Dyrekcji Generalnej LP (a nie na określonej rodzajowo kategorii podmiotów). Przedmiotowa wpłata stanowi natomiast niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym, o której mowa w art. 60 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem Ministra Środowiska, wynika ona z prawa właściciela (Skarbu Państwa) do dysponowania swoim majątkiem (podobnie jak np. obowiązek przekazywania przez LP nieruchomości na drogi krajowe, wynikający z art. 38a ustawy o lasach).

5.3. Jeżeli zaś chodzi o wpływ ustawy na sytuację finansową LP w 2014 r., to Minister Środowiska podkreślił, że obciążenia wynikające z ustawy nowelizującej „są możliwe do zrealizowania, jednak wymagają od Lasów Państwowych podjęcia szeregu działań, które pozwolą bez uszczerbku realizować podstawowe ustawowe cele zrównoważonej gospodarki leśnej i prowadzić bieżącą działalność”. Polegają one m.in. na ograniczeniu planowanych nakładów inwestycyjnych na budowę środków trwałych z ponad 1 007,5 mln zł (planowanych w przewidywanym planie finansowo-gospodarczego) do poziomu ponad 705 mln zł. W opinii Ministra, konieczne będzie ograniczenie inwestycji w latach 2014-2015, racjonalizacja kosztów działalności, monitoring płynności finansowych, optymalne wykorzystanie mechanizmu czasowego udostępnienia środków z funduszu leśnego oraz mechanizmu przesuwania zasobów pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych. Lasy Państwowe nie przewidują renegotjacji zawartych umów lub zaciągania w najbliższym czasie kredytów czy pożyczek. Dodatkowo Minister wskazał, że pozyskanie drewna w sposób naturalny zwiększa się na skutek przyrostu zasobów drzewnych.

Minister oświadczył także, iż wpłaty zostały uiszczone w określonych przez ustawę terminach i wysokościach.

Jeżeli zaś chodzi o możliwość udzielania ulg lub zwolnień od wpłat, to Minister uznał, że zastosowanie w tym zakresie mógłby mieć art. 64 ustawy o finansach publicznych, który reguluje zasady przyznawania ulg w spłacie niepodatkowych publicznoprawnych należności budżetu państwa. Przepis ten nie przewiduje jednak możliwości udzielenia ulg od analizowanych wpłat.

6. Prezes Rządowego Centrum Legislacji (dalej: Prezes RCL) w piśmie z 14 listopada 2014 r. przedstawił – na wniosek Trybunału Konstytucyjnego – obszerne omówienie przebiegu prac legislacyjnych nad kwestionowaną nowelizacją ustawy o lasach.

6.1. Na wstępie swojego stanowiska Prezes RCL zastrzegł, że regulamin RM, określający procedurę prac legislacyjnych nad projektami dokumentów rządowych, „nieoparty na żadnym elemencie procedury określonym w Konstytucji”, nie jest wystarczającym wzorcem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Wskazał również, że prace nad projektem ustawy nowelizującej rozpoczęły się przed 1 stycznia 2014 r., wobec czego miał do nich zastosowanie regulamin RM z 2002 r., a nie – wskazana przez wnioskodawcę uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 979).

6.2. Według Prezesa RCL, opracowanie projektu ustawy nowelizującej było poprzedzone opracowaniem projektu założeń.

Pierwsza ich wersja została przekazana do konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych wraz z pismem przewodnim Ministra Środowiska z 30 października 2012 r., a dzień później została udostępniona w BIP RCL oraz MŚ. Planowano w niej objęcie podatkiem dochodowym od osób prawnych dochodów z całości działalności LP.

W drugiej wersji projektu założeń z 2 września 2013 r. propozycję tę zastąpiono obowiązkiem dokonywania przez LP corocznych wpłat do Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 30% osiągniętego zysku netto z przeznaczeniem na budowę dróg lokalnych.

Trzecia wersja projektu założeń z 4 listopada 2013 r. przewidywała wpłaty LP do budżetu państwa w wysokości 30% zysku netto z poprzedniego roku obrotowego w formie zaliczek kwartalnych (z wyjątkiem pierwszej wpłaty, która miała się równać średniemu zyskowi netto LP z lat 2008-2012). Propozycja ta nie była jednak przedmiotem obrad RM, ponieważ zdjęto ją z porządku obrad Stałego Komitetu Rady Ministrów, a dalszemu procedowaniu poddano jedynie te elementy trzeciej wersji projektu założeń do ustawy nowelizującej, które dotyczyły dostosowywania prawa polskiego do prawa UE.

Jak wskazał Prezes RCL, „w związku” z rozstrzygnięciem Stałego Komitetu RM o wyłączeniu z projektu założeń spraw pozbawionych elementów unijnych, Minister Środowiska opracował projekt ustawy nowelizującej m.in. w zakresie dotyczącym wpłat LP do budżetu państwa.

6.3. Jeżeli zaś chodzi o brak formalnej decyzji o procedowaniu projektu ustawy w trybie odrębnym (uregulowanym w § 8 pkt 4 lit. b regulaminu RM z 2002 r., tj. z pominięciem wymaganych konsultacji i uzgodnień), to Prezes RCL wskazał, że Minister Środowiska 19 grudnia 2013 r. wystąpił do Sekretarza Rady Ministrów z wnioskiem o wyrażenie zgody na zastosowanie takiego trybu. Wniosek ten nie został wówczas uwzględniony, ponieważ decyzja o zastosowaniu trybu odrębnego może zostać podjęta dopiero po przedstawieniu projektu ustawy.

Projekt ustawy nowelizującej został przedstawiony przez Ministra Środowiska 2 stycznia 2014 r., a RM przyjęła go 7 stycznia 2014 r. W opinii Prezesa RCL, oznaczało to, że Prezes RM wyraził *per facta concludentia* zgodę na zastosowanie w tym wypadku trybu odrębnego.

Prezes RCL zaznaczył równocześnie, że sposób procedowania w tej sprawie był taki sam, jak w wypadku innych wniosków o zastosowanie trybu odrębnego.

6.4. Odnosząc się do zarzutu zbyt późnego umieszczenia projektu ustawy w BIP RCL, Prezes RCL stwierdził, że ustawa lobbingowa nie przewidywała takiego wymogu, a wynikał on jedynie z regulaminu RM z 2002 r. (który jednak nie rozstrzygał, w jakim terminie powinno to nastąpić).

Równocześnie Prezes RCL potwierdził, że projekt ustawy nowelizującej został udostępniony w BIP RCL 30 stycznia 2014 r. Zaznaczył równocześnie, że nie stanowiło to przeszkody w dostępie opinii publicznej do tego projektu, ponieważ 23 grudnia 2013 r. został on udostępniony w BIP Ministra Środowiska.

6.5. Ustosunkowując się do zarzutu wadliwych konsultacji społecznych, Prezes RCL wskazał, że w świetle § 10 ust. 6 pkt 2 regulaminu RM z 2002 r. konsultacje społeczne nie są obowiązkowym etapem prac nad każdym projektem aktu normatywnego. Jeżeli obowiązek taki nie wynika bezpośrednio z odpowiednich przepisów, decyzję w tym zakresie podejmuje wnioskodawca danego projektu aktu normatywnego.

W odniesieniu do ustawy nowelizującej Minister Środowiska uznał (uwzględniając przedmiot planowanej regulacji), że nie ma takiej konieczności. Prezes RCL zauważył w tym kontekście, że sprawy ujęte w projekcie stanowiły przedmiot konsultacji społecznych przeprowadzonych nad projektem założeń. Normowana w nim materia nie jest objęta zadaniami związków zawodowych (nie dotyczyła praw pracowniczych lub interesów zawodowych lub socjalnych, do których obrony powołane są związki zawodowe), wobec czego nie wymagała obowiązkowej konsultacji z tymi podmiotami.

6.6. Jeżeli chodzi o wątpliwości wnioskodawcy do co odrębnych poprawek na projekcie ustawy przyjętym przez RM przed jego wysłaniem do Sejmu, Prezes RCL wyjaśnił, że Minister Środowiska w ostatecznej wersji projektu ustawy przygotowanym w celu skierowania do Sejmu nie uwzględnił ustaleń RM z 7 stycznia 2014 r., dotyczących ostatecznego brzmienia art. 58a ust. 3 zdanie drugie ustawy o lasach. W związku z tym Sekretarz RM naniósł odrębnie na tekście projektu poprawkę, ustalającą brzmienie tego przepisu zgodnie z rozstrzygnięciem RM, opisanym w karcie informacyjnej projektu ustawy, sporządzonej przez Sekretarza RM na posiedzeniu RM.

Pozostałe odrębne poprawki w projekcie ustawy miały charakter redakcyjny i zostały naniesione na jej tekst przez RCL w ramach weryfikacji projektu zgodnie z § 34a ust. 1 regulaminu RM z 2002 r.

6.7. Odnośnie do zarzutu błędnej merytorycznie i niepełnej oceny skutków regulacji, Prezes RCL podkreślił, że art. 118 ust. 3 Konstytucji nie określa zakresu i stopnia szczegółowości przewidywanych skutków finansowych wykonania ustawy. Zgodnie z § 10 ust. 6 regulaminu RM z 2002 r. projekt ustawy zawierał syntetyczną informację o jego wpływie na LP, która – ze względu na to, że LP nie są przedsiębiorcą – została zawarta w części oceny skutków regulacji dotyczącej wpływu aktu normatywnego na sektor finansów publicznych.

Ponadto Prezes RCL wskazał, że ocena skutków finansowych ustawy nowelizującej uwzględniała zmiany w proponowanych rozwiązaniach, wobec czego kolejne wersje projektu z 2 stycznia 2014 r. i 7 stycznia 2014 r. zawierały inne dane.

7. Minister Środowiska w piśmie z 18 listopada 2014 r. przedstawił – z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów – opinię o możliwych skutkach finansowych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Według niego, w razie stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy nowelizującej ze skutkiem *ex tunc*, Lasy Państwowe będą mogły wystąpić z roszczeniem o zwrot nienależnie uiszczonych wpłat wraz z odsetkami. Zastosowanie w tym zakresie będą miały przepisy ordynacji podatkowej dotyczące nadpłaty. Szacunkowa wysokość oprocentowania od rat kwartalnych (po 200 mln zł każda), wypłaconych na koniec trzech pierwszych kwartałów 2014 r., liczona na dzień 31 grudnia 2014 r. przy zastosowaniu stawek odsetek za zwłokę obowiązujących w 2014 r., wynosiłaby ok. 27 mln zł.

Dodatkowo Minister Środowiska wyraził pogląd, że brak wpłat może naruszyć równowagę budżetową ze względu na zmniejszenie dochodów budżetu państwa.

8. Prokurator Generalny w piśmie z 1 kwietnia 2015 r. przedstawił stanowisko, że:

– ustawa nowelizująca:

a) jest zgodna z art. 118 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodna z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji;

b) jest zgodna z art. 7 Konstytucji i nie jest niezgodna z art. 1, art. 2 (zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej) oraz art. 20 Konstytucji,

c) jest zgodna z art. 5 i art. 74 ust. 1 i 2 oraz nie jest niezgodna z art. 22 Konstytucji;

– art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej nie jest niezgodny z zasadą *lex retro non agit*, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 22 Konstytucji;

– art. 58a ustawy o lasach oraz art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej, w zakresie nakładającym na LP obowiązek ponoszenia świadczeń publicznych, są zgodne z art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, art. 22 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;

– art. 58a ustawy o lasach jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji;

zaś postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) ze względu na niedopuszczalność orzekania.

8.1. W kontekście zarzutów wnioskodawcy wynikających z art. 118 ust. 3 Konstytucji, Prokurator Generalny podkreślił, że projekt ustawy nowelizującej (zawarty w druku sejmowym nr 2041/VII kadencja Sejmu) zawiera prognozę jej wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa (pozytywną) i jednostek samorządu terytorialnego (brak bezpośredniego oddziaływania). Wymóg wynikający ze wskazanego wzorca kontroli został więc zrealizowany.

Oceniając zaskarżoną ustawę nowelizującą pod względem zgodności z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. art. 2 Konstytucji), Prokurator Generalny podkreślił, że zasada ta ma zastosowanie do stosunków między państwem i podmiotami wobec autonomicznymi (zwłaszcza obywatelami). Lasy Państwowe nie mają takiego statusu, wobec czego zasada zaufania nie jest w tym wypadku adekwatnym wzorcem kontroli. Skarbowi Państwa przysługują wobec Lasów Państwowych uprawnienia właścicielskie, a w rezultacie „ustawodawca miał prawo do dowolnej zmiany i ukształtowania sytuacji prawnej tego podmiotu, w tym także w zakresie nakładanych na niego obowiązków, a czyniąc użytek z tego uprawnienia nie naruszył Konstytucji”.

8.2. Jeżeli chodzi o zarzut nieprawidłowości w zakresie konsultacji projektu ustawy, to Prokurator Generalny podniósł, że materia obejmująca zaskarżoną regulację nie dotyczy bezpośrednio zagadnień pracy, płacy, spraw socjalnych oraz praw i wolności związkowych, do ochrony których powołane są związki zawodowe. Nieprzekazanie projektu ustawy odpowiednim władzom statutowym związków zawodowych działających w LP nie naruszyło

art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, ponieważ – ze względu na problematykę projektowanej regulacji – nie było to wymagane.

W kontekście zarzutów wnioskodawcy co do braku możliwości zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie ustawy lobbingowej na skutek zbyt późnego udostępnienia projektu ustawy nowelizującej w BIP, Prokurator Generalny zauważył, że analizowany projekt został zamieszczony w wykazie prac legislacyjnych RM, opublikowanym w BIP 30 grudnia 2013 r. Od tej daty istniała możliwość zgłoszenia zainteresowania pracami nad tą ustawą (jej kolejnymi wersjami).

Konkludując, Prokurator Generalny uznał, że ustawa nowelizująca nie narusza zasady legalizmu, wynikającej z art. 7 Konstytucji. Podkreślił również, że wzorcami kontroli w tym kontekście nie mogą być przepisy ustawowe oraz wewnętrzne (regulamin RM oraz uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu).

Odnosnie do zasady współpracy partnerów społecznych (por. art. 20 Konstytucji), Prokurator Generalny wskazał, że nie obowiązuje ona w relacjach między państwem i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, nie jest więc adekwatnym wzorcem kontroli. Podobnie należy ocenić zasadność kontroli zaskarżonej ustawy przez pryzmat art. 1 i art. 2 Konstytucji (jako wzorcami związkowymi).

8.3. W kontekście zarzutu naruszenia zasady zrównoważonego rozwoju, Prokurator Generalny stwierdził, że uchwalenie ustawy nowelizującej mieściło się w granicach uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa w odniesieniu do LP.

Powołując się na stanowisko Ministra Środowiska, uznał, że wprowadzenie wpłat „nie stanowi zagrożenia dla prowadzonej przez LP działalności i realizacji ich zadań określonych w ustawie o lasach”, a przyczyni się do zwiększenia dochodów państwa. Nałożenie tego obowiązku „nie wpłynie też na bezpieczeństwo ekologiczne, skoro jego wykonanie nie wiąże się z koniecznością zwiększenia ilości pozyskiwanego drewna ponad przewidziane we wcześniejszych 10-letnich planach urządzenia lasu”.

Jeżeli zaś chodzi o zarzut ograniczenia swobody działalności gospodarczej LP, to Prokurator Generalny podniósł, że wolność ta jest gwarantowana podmiotom prywatnym, a Lasy Państwowe są państwową jednostką organizacyjną.

8.4. Oceniając art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej z punktu widzenia zakazu retroaktywności prawa (por. art. 2 Konstytucji), Prokurator Generalny podkreślił, że stanowi ona składnik zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta nie chroni zaś stosunków między państwem i podmiotami od niego zależnymi, takimi jak LP.

Na marginesie Prokurator Generalny zauważył, że założenie ustawodawcy o finansowaniu wpłat z kapitału własnego, zgromadzonego przez Lasy Państwowe przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, nie oznacza jej retroaktywności. Nowa regulacja nie służy do oceny prawnej stosunku prawnego, który miał miejsce pod rządami dawnego prawa, i nie ingeruje w sytuację już „skonsumowaną”, a jedynie wprowadza zmiany na przyszłość.

Art. 22 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej z przyczyn omówionych wyżej.

8.5. W związku z zarzutem naruszenia zasad dotyczących danin publicznych, Prokurator Generalny uznał, że wpłata nie stanowi podatku w rozumieniu konstytucyjnym, ponieważ nie ma cechy ogólności (wynikający z niej obowiązek świadczenia adresowany jest wyłącznie do jednego, imiennie oznaczonego podmiotu).

Oceniając wpłatę z punktu widzenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej (por. art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji), Prokurator Generalny uznał, że LP nie są podmiotem podobnym ani do przedsiębiorców państwowych, ani do innych podmiotów gospodarujących lasami, wobec czego ich odmienne traktowanie jest uzasadnione.

Zasada wolności gospodarczej (por. art. 22 Konstytucji) nie odnosi się do relacji między państwem i podmiotami od niego zależnymi.

Zarzut naruszenia art. 21 ust. 1 Konstytucji jest niezasadny z tego względu, że uzyskiwane przez LP dochody nie stanowią własności tego podmiotu. Właścicielem lasów państwowych zarządzanych przez LP jest Skarb Państwa i to ten podmiot jest uprawniony do wykonywania uprawnień właścicielskich (w tym czerpania korzyści ze swojego majątku).

Zarzut naruszenia przez ustawodawcę zasady legalizmu (por. art. 7 Konstytucji) nie został należycie uzasadniony, wobec czego postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność orzekania.

8.6. Oceniając konstytucyjność art. 58a ustawy o lasach, Prokurator Generalny stwierdził, że – skoro LP prowadzą działalność gospodarczą – możliwość ubiegania się przez nie o ulgi lub zwolnienia w spłacie niepodatkowych należności budżetowych jest w świetle art. 64 ust. 2 ustawy o finansach publicznych ograniczona. Wpłata przewidziana w art. 58a ustawy o lasach nie należy do katalogu zobowiązań wymienionych w art. 60 pkt 1-6 ustawy o finansach publicznych, wobec czego nie ma możliwości udzielenia od niej ulgi lub zwolnienia. Przepis ten jest więc zgodny z art. 2 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego, wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu niezgodności art. 58a ustawy o lasach z art. 7 Konstytucji. Nawet gdyby uznać, że wniosek spełnia w tym zakresie minimalne wymogi formalne, dotyczy on naruszenia w toku procedowania projektu ustawy regulaminu RM, który nie może być podstawą kontroli w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy. Postępowanie w tej części należałoby więc umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.

9. Marszałek Sejmu w piśmie z 1 czerwca 2015 r. przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

– ustawa nowelizująca jest zgodna z art. 7 i art. 118 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodna z art. 20 Konstytucji;

– art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej oraz art. 58a ust. 1 ustawy o lasach są zgodne z art. 5 i art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 21, art. 22 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;

– art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nakazuje dokonanie przez Lasy Państwowe wpłaty do budżetu państwa w 2015 r., nie narusza zasady niedziałania prawa wstecz, a przez to jest zgodny z art. 2 Konstytucji;

– art. 58a ust. 3 ustawy o lasach jest zgodny z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.

9.1. Na wstępie swojego stanowiska Marszałek Sejmu dokonał analizy formalnoprawnej wniosku.

Jego zdaniem, zarzuty materialnoprawne sformułowane przez wnioskodawcę wobec całej ustawy powinny zostać odniesione – w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* – do art. 1 pkt 4 (w zakresie, w jakim dotyczy art. 58a ust. 1 ustawy o lasach) oraz art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej.

W związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej, zamiast jej art. 1 pkt 4 przedmiotem kontroli powinny być art. 58a ust. 1 (ustanawiający obowiązek świadczenia) i art. 58a ust. 3 ustawy o lasach (jeżeli chodzi o ulgi i zwolnienia od obowiązku świadczenia). Aktualność zachowują natomiast zarzuty niezgodności art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji – lecz tylko w zakresie, w jakim dotyczą wpłat za 2015 r. (odnośnie do wpłat za 2014 r. postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku; Marszałek Sejmu wskazał równocześnie, że regulacja ta utraciła w tej części moc obowiązującą i nie ma do niej zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.).

Ponadto Marszałek Sejmu uznał, że wnioskodawca nie dopełnił wymogu należytego uzasadnienia zarzutów niezgodności ustawy nowelizującej z art. 1 (zasadą dobra wspólnego) i art. 2 Konstytucji, a także niezgodności art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach z zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz art. 7 Konstytucji.

9.2. Odnosząc się do zarzutu niezgodności ustawy nowelizującej w całości z art. 7 Konstytucji, Marszałek Sejmu podkreślił, że ewentualne wskazane przez wnioskodawcę naruszenia regulaminu RM nie mogą być kwalifikowane jako uchybienia konstytucyjnej zasadzie legalizmu. „Chodzi bowiem o najwcześniejszy etap prac legislacyjnych, pozostający zasadniczo poza obszarem regulacji konstytucyjnej, uregulowany aktem prawa wewnętrznego organu, w którego strukturach toczą się prace. Znaczenie ogólnoustrojowe tej fazy postępowania z projektem ustawy jest nieporównywalne ze znaczeniem etapu sejmowego”. Marszałek Sejmu oświadczył, że w tym zakresie „przyjmuje” wyjaśnienia złożone przez Prezesa RCL. Wskazał również, że „ocena wagi i pilności sprawy będącej przedmiotem projektowanej regulacji, a także wyprowadzenie z takiej oceny konsekwencji dla szczegółowego trybu prac wewnątrz Rady Ministrów, musi być pozostawiona samej Radzie Ministrów i jej organom”.

Marszałek Sejmu uznał, że trudno ocenić zarzuty wnioskodawcy co do naruszenia regulaminu Sejmu ze względu na ich ogólny charakter. Zauważył również, że „znaczne tempo prac ustawodawczych nie jest zarezerwowane jedynie dla trybu pilnego, o którym mowa w art. 123 Konstytucji”.

W opinii Marszałka Sejmu, udostępnienie projektu ustawy nowelizującej w BIP RCL nie było obowiązkowe, a dostęp do treści tego projektu był możliwy dzięki jego zamieszczeniu 23 grudnia 2013 r. w BIP MŚ.

W toku postępowania nie doszło także – zdaniem Marszałka Sejmu – do naruszenia praw związków zawodowych, ponieważ kwestionowana ustawa nowelizująca nie reguluje kwestii objętych zadaniami związków

zawodowych (związek między przyszłą kondycją Lasów Państwowych i warunkami pracy i płacy jest „co najwyżej pośredni, a w dodatku oddalony w czasie”).

W rezultacie Marszałek Sejmu uznał, że ustawa nowelizująca jest zgodna z art. 7 Konstytucji.

9.3. Jeżeli chodzi o zgodność ustawy nowelizującej w całości z art. 20 Konstytucji, to Marszałek Sejmu stwierdził, że ten wzorzec kontroli nie może służyć do oceny konkretnego postępowania ustawodawczego. Ponadto nie wynika z niego obowiązek konsultacji społecznych w kształcie wskazanym przez wnioskodawcę.

Ustawa nowelizująca nie jest więc niezgodna z art. 20 Konstytucji.

9.4. W opinii Marszałka Sejmu, zarzut niezgodności ustawy nowelizującej z art. 118 ust. 3 Konstytucji odnosi się do jakości uzasadnienia projektu ustawy. Tymczasem wymóg dołączenia do projektu ustawy skutków finansowych jej wykonania zostaje spełniony „w wyniku zawarcia w uzasadnieniu projektu stosownej prognozy odnoszącej się do wpływu wejścia ustawy w życie na sektor finansów publicznych”. Ewentualna polemika z założeniami ekonomicznymi, przyjętymi w uzasadnieniu projektu ustawy, nie może stanowić argumentu za jego niekonstytucyjnością.

Ustawa nowelizująca jest więc zgodna z art. 118 ust. 3 Konstytucji.

9.5. Oceniając zgodność art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach z art. 5, art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu uznał, że zarzuty wnioskodawcy odnoszą się do celowości (zasadności, racjonalności) społeczno-ekonomicznej kwestionowanych uregulowań, co uzasadnia umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu przedstawił równocześnie merytoryczne stanowisko w tym zakresie. W jego opinii, krytyka zaskarżonych rozwiązań opiera się na prognozach i nie znajduje potwierdzenia w dotychczasowej praktyce ich funkcjonowania. Lasy Państwowe nie zgłaszają trudności z realizowaniem wymaganych od nich świadczeń i deklarują zdolność do wywiązania się z zadań nałożonych przez ustawę dzięki racjonalizacji gospodarki finansowej. Zaprojektowany mechanizm „realizuje uzasadniony cel społeczno-ekonomiczny” (wpłaty mają służyć budowie i modernizacji dróg lokalnych), „nie powoduje kolizji z prawami i wolnościami jednostki oraz nie prowadzi do uszczerbku w zakresie walorów środowiska”, jest więc zgodny z art. 5 oraz art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji.

9.6. Ustosunkowując się do kwestii zgodności art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach z art. 21 i art. 22 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że przepisy te nie są adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonej regulacji ze względu na status Lasów Państwowych. Podkreślił, że Lasy Państwowe nie są tworem odrębnym od Skarbu Państwa (pomimo że ich gospodarka finansowa opiera się na ustawowej zasadzie samofinansowania).

Badanych wpłat nie należy ujmować w kategoriach kolizji interesu majątkowego Lasów Państwowych z interesem majątkowym Skarbu Państwa, ponieważ w obydwu wypadkach podmiotem praw majątkowych jest Skarb Państwa (Lasy Państwowe jedynie reprezentują Skarb Państwa jako *statio fisci*). Jednostka organizacyjna „strukturalnie przynależna do podmiotowości Skarbu Państwa nie może powoływać się przeciwko niemu na ochronę własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji), a przesunięcie środków finansowych między taką jednostką a Skarbem Państwa nie stanowi wyłączenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji)”.

„Podmiot prawa publicznego, jakim są Lasy Państwowe, prowadzi w pewnym zakresie działalność gospodarczą, ale nie korzysta z konstytucyjnych wolności i praw, w tym ze swobody działalności gospodarczej. Nie jest bowiem podmiotem swobodnie decydującym o zakresie swojego uczestnictwa w życiu gospodarczym, lecz (...) formą uczestnictwa Skarbu Państwa w obrocie. Swoboda Lasów Państwowych w zakresie gospodarowania zarządzanym mieniem jest silnie ograniczona ustawowo i poddana nadzorowi ze strony władz publicznych, zaś celem istnienia tego podmiotu jest realizacja zadań państwa”.

Wobec powyższego, Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach nie są niezgodne z art. 21 i art. 22 Konstytucji.

9.7. Jeżeli chodzi o zgodność art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach z art. 32 ust. 1 Konstytucji, to Marszałek Sejmu uznał, że Lasy Państwowe są w zasadzie jedynym podmiotem powołanym do zarządzania lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (z wyjątkiem lasów, o których mowa w art. 4 ust. 1-2 ustawy o lasach). Nie jest więc uprawnione porównywanie ich sytuacji z sytuacją podmiotów prywatnych, choćby prowadziły one gospodarkę leśną lub uzyskiwały przychody ze sprzedaży drewna, ani też żądanie ich traktowania w taki sam sposób, jak przedsiębiorstw państwowych. W rezultacie, art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach nie są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W kontekście tych zarzutów Marszałek Sejmu podkreślił dodatkowo, że wpłata będąca przedmiotem postępowania nie stanowi podatku w sensie konstytucyjnym, ponieważ nie spełnia cechy generalności (jest nałożona na jeden podmiot, wskazany co do tożsamości, a nie rodzajowo).

9.8. Odnosząc się do oceny art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej (w zakresie, w jakim nakazuje dokonanie wpłat w 2015 r.) z zasadą niedziałania prawa wstecz (por. art. 2 Konstytucji), Marszałek Sejmu uznał, że zaskarżony przepis nie przełamuje tej zasady i jest zgodny ze wskazanym wzorcem kontroli. Przewiduje on bowiem „nowy element współkształtujący ustawowe zasady gospodarki finansowej wiążące (na przyszłość) Lasy Państwowe”, nie nakazuje stosowania badanych przepisów do zdarzeń lub stanów faktycznych, które miały miejsce w przeszłości.

9.9. Jeżeli zaś chodzi o zarzut nieuregulowania kompetencji Ministra do udzielania ulg i zwolnień, to – według Marszałka Sejmu – jest on skierowany do potencjalnych (przyszłych i hipotetycznych) aktów stosowania prawa. Kwestia ta w oczywisty sposób nie mieści się w ramach kognicji Trybunału Konstytucyjnego, co uzasadnia wniosek o umorzenie postępowania w zakresie zgodności art. 58a ust. 3 ustawy o lasach z art. 7 Konstytucji.

W opinii Marszałka Sejmu, nie ma również podstaw, aby przyjąć, że rozważana (nieistniejąca) kompetencja ministra została wyrażona w sposób wadliwy z punktu widzenia określoności prawa (tj. art. 2 Konstytucji). W świetle przedstawionych w niniejszej sprawie stanowisk Dyrektora Generalnego LP i Ministra Środowiska brak możliwości udzielenia ulg i zwolnień wynika jednoznacznie z art. 64 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

10. Wnioskodawca w piśmie z 7 lipca 2015 r. podtrzymał „w całości bez zmian i uzupełnień” swoje dotychczasowe stanowisko oraz przedstawił polemikę z poglądami przedstawionymi w pismach pozostałych uczestników postępowania.

10.1. W opinii wnioskodawcy, Lasy Państwowe nie należą do sektora finansów publicznych. Środki finansowe w dyspozycji LP nie są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych (dokonywana z tych środków wpłata nabiera takiego charakteru dopiero po jej wpływie na rachunek Ministra Środowiska). Nie można wobec tego kwalifikować ich jako niepodatkowych należności publicznoprawnych, o których mowa w art. 60 ustawy o finansach publicznych. Przy założeniu, że świadczenia nałożone na Lasy Państwowe są daninami publicznymi, na gruncie ustawy o finansach publicznych muszą być kwalifikowane jako podatki.

Wpłat nie można też traktować jako dywidend (są one bowiem daninami, a nie dochodami publicznymi). Pod względem funkcjonalnym można je porównywać do niepodatkowych należności budżetowych, polegających na wpłatach do budżetu państwa 15% zysku po opodatkowaniu, dokonywanych przez przedsiębiorców państwowych oraz jednoosobowe spółki Skarbu Państwa.

10.2. Odnosząc się do statusu Lasów Państwowych, wnioskodawca stwierdził, że Lasy Państwowe nie stanowią *statio fisci* Skarbu Państwa, lecz są „przedsiębiorcą państwowym legitymowanym zdolnością prawną (choć oczywiście nie są osobą prawną w rozumieniu kodeksu cywilnego)”. Świadczy o tym m.in. dokonywanie przez LP kwestionowanych w niniejszym wniosku wpłat do budżetu państwa, ale także opłacanie przez Lasy Państwowe podatku od nieruchomości, podatku od towarów i usług oraz podatku leśnego (istotą podatków jest przewłaszczenie środków pieniężnych na rzecz Skarbu Państwa, a Skarb Państwa nie dokonuje przewłaszczenia na swoją rzecz).

W Lasach Państwowych nie występuje cywilnoprawny nadzór właścicielski (charakterystyczny np. dla jednoosobowych spółek Skarbu Państwa), a tylko administracyjny (wykonywany w ramach *imperium* państwa z wykorzystaniem aktów administracyjno-prawnych, np. przez Ministra Środowiska i Ministra Skarbu Państwa). Lasy Państwowe zostały utworzone i wyposażone w majątek z woli Sejmu, a nie Skarbu Państwa.

Wykonywanie przez Lasy Państwowe zarządu majątkiem Skarbu Państwa nie jest nieodpłatne, ponieważ odpłatnością jest „wyręczenie” przez Lasy Państwowe (bez wynagrodzenia) „szeroko rozumianej administracji publicznej w sferze *imperium* i *dominium*”.

10.3. W kontekście wątpliwości legislacyjnych co do trybu uchwalenia ustawy nowelizującej, wnioskodawca zauważył, że Prezes RCL ocenił w swoim stanowisku własne działanie. W jego opinii, naruszenie procedury legislacyjnej było rażące i ewidentne.

10.4. Dodatkowo wnioskodawca podniósł, że – wedle jego wiedzy – w 2014 r. blisko 100 mln zł z 800 mln zł dokonanej w tym roku wpłaty „z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością” nie zostało przeznaczone na realizację celu przewidzianego w ustawie budżetowej, tj. Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.

Zapowiedział także złożenie raportu potwierdzającego, że kwestionowane obciążenia finansowe stanowią czynnik bardzo istotnie ograniczający rozwój Lasów Państwowych.

Załącznikami do pisma wnioskodawcy były opracowania:

– „Państwowe Gospodarstwo Leśne «Lasy Państwowe» – forma organizacyjno-prawna, w tym status Lasów Państwowych”;

– „Kompleksowa klasyfikacja środków publicznych oraz ciężarów i świadczeń publicznych”;

– „Wstępna analiza wykorzystania środków finansowych stanowiących w roku 2014 wpłatę Lasów Państwowych do budżetu państwa w wykonaniu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 24 stycznia 2014 r.”.

Wnioskodawca nie wskazał autorów tych tekstów ani też nie wyjaśnił, czy zostały one sporządzone na jego zlecenie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Merytoryczna ocena zarzutów grupy posłów (dalej: wnioskodawca) musi być poprzedzona zbadaniem, czy złożony przez nich wniosek spełnia wymogi formalne, wynikające z Konstytucji oraz ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W niniejszej sprawie powinno to nastąpić przez pryzmat kryteriów zawartych w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), pomimo że akt ten został uchylony przez ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Zgodnie bowiem z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie w postępowaniu przed Trybunałem, „jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe”. Zasada ta ma zastosowanie do analizowanego wniosku, który wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego 31 marca 2014 r. (a więc kilkanaście miesięcy przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r.).

2. Wnioskodawca kwestionuje zgodność ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. poz. 222; dalej: ustawa nowelizująca) w całości z art. 1, art. 2 (samodzielnie oraz w związku z art. 118 ust. 3 Konstytucji), art. 5, art. 7, art. 20, art. 22 i art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji (por. pkt A-C *petitum* wniosku), a ponadto odrębnie formułuje zarzut niezgodności art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej z art. 2 i art. 22 Konstytucji (pkt D *petitum* wniosku), art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej z art. 2, art. 7, art. 21 i art. 22 Konstytucji (pkt E *petitum* wniosku) oraz art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej z art. 2 i art. 7 Konstytucji (pkt F *petitum* wniosku).

3. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczalność merytorycznego orzekania w powyższym zakresie wymaga oceny z uwzględnieniem następujących zasad:

3.1. Po pierwsze, przedmiotem wniosku jest konstytucyjność specyficznego rodzaju ustawy, a mianowicie ustawy zmieniającej (aktu prawnego, którego podstawowym – i typowo jednym – celem jest dokonanie zmian w ustawie zmienianej). Ustawa nowelizująca została przy tym zaskarżona nie w okresie jej *vacatio legis* (a więc kiedy nie wywarła ona jeszcze wpływu na kształt ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. z 2014 r. poz. 1153, ze zm.; dalej: ustawa o lasach), lecz już po jej wejściu w życie (co miało miejsce 6 marca 2014 r. – por. art. 5 ustawy nowelizującej).

Należy więc przypomnieć, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasadność badania zgodności z Konstytucją ustawy zmieniającej po jej wejściu w życie zależy od rodzaju stawianych zarzutów. W typowych sytuacjach, aktualność zachowują wyłącznie adresowane do niej zastrzeżenia o charakterze formalnym (dotyczące konstytucyjności trybu jej uchwalenia w aspekcie proceduralnym i kompetencyjnym). Wątpliwości merytoryczne – w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* – Trybunał Konstytucyjny rozpatruje natomiast w odniesieniu do przepisów zmienionych, w brzmieniu nadanym przez kwestionowaną ustawę zmieniającą (por. np. wyroki z: 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120 i 13 marca 2014 r., sygn. P 38/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 31). Po skutecznej modyfikacji ustawy zmienianej ustawa zmieniająca (choć formalnie nadal obowiązuje) nie wywołuje już samoistnych skutków prawnych, a źródłem praw, wolności lub obowiązków (i tym samym – zastrzeżeń podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym) stają się wyłącznie przepisy ustawy zmienianej, ukształtowane przez ustawę zmieniającą.

3.2. Po drugie, wnioskodawca ma wątpliwości nie tylko do konkretnych przepisów ustawy nowelizującej (z których część należy – jak wskazano wyżej – odnieść odpowiednio do przepisów ustawy o lasach), lecz także do ustawy jako całości (por. pkt A-C *petitum* wniosku).

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r., przedmiotem wniosku może być „kwestionowany akt normatywny lub jego część” (a w rezultacie – orzeczenie Trybunału „może odnosić się do całego aktu normatywnego albo do poszczególnych jego przepisów” – por. art. 69 ustawy o TK z 1997 r.).

W praktyce zasadą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zaskarżanie konkretnych przepisów (pojedynczo lub w związku; specyficzne w tym kontekście jest jednak postępowanie w trybie kontroli prewencyjnej – por. art. 122 ust. 3 Konstytucji i liczne wyroki Trybunału Konstytucyjnego, np. z: 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59; 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 41; 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4). Jak bowiem stwierdzano w orzecznictwie, taki sposób określenia przedmiotu zaskarżenia „w wyższym stopniu” niż kwestionowanie całego aktu normatywnego odpowiada wymogom wynikającym z ustawy o TK z 1997 r., zwłaszcza jeżeli chodzi o obowiązek uzasadnienia zarzutów, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. (por. np. wyrok z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117 oraz odrębne omówienie tego wymogu niżej).

W rezultacie, jeżeli wnioskodawca domagał się zbadania konstytucyjności całej ustawy, a – na wypadek nieuwzględnienia tego wniosku – kwestionował konstytucyjność także jej konkretnych przepisów, Trybunał Konstytucyjny najczęściej orzekał według tej drugiej metody (por. np. wyrok o sygn. 2/04 oraz wyroki z: 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78 i 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1). Jedynie sporadycznie orzeczenie merytoryczne obejmowało całą ustawę (por. wyroki z: 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104 i 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

3.3. Po trzecie, nie może także ująć uwadze Trybunału Konstytucyjnego, że art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej (wymieniony w pkt D *petitum* wniosku) w zakresie, w jakim dotyczył wpłat za 2014 r., nie wywołuje już żadnych skutków na przyszłość (nie może być źródłem indywidualnych aktów stosowania prawa, bo wpłaty na jego podstawie zostały już dokonane). Choć formalnie nie został on uchylony (zwłaszcza że nadal jest źródłem zobowiązań za 2015 r.), należy więc uznać, że częściowo utracił on moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r. (por. podobnie o przepisach epizodycznych – np. postanowienie z 30 marca 2009 r., sygn. K 28/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 42).

W świetle art. 39 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu obliguje Trybunał Konstytucyjny do umorzenia postępowania, chyba że wydanie orzeczenia jest „konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. Wskazany wyjątek był zasadniczo zaprojektowany głównie dla celów skargi konstytucyjnej i nie może być interpretowany rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*). Jego zastosowanie w sprawach wszczętych w trybie kontroli abstrakcyjnej nie jest jednak *a priori* wykluczone (por. np. wspomniane postanowienie o sygn. K 28/07). Niemniej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmowano, że w takich sprawach obowiązek udowodnienia konieczności orzekania ciąży na wnioskodawcy pod rygorem umorzenia postępowania (por. np. postanowienie z 17 grudnia 2014 r., sygn. K 20/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 129).

3.4. Po czwarte, należy także zauważyć, że wnioskodawca jako wzorce kontroli wskazał przede wszystkim przepisy zawarte w rozdziale I Konstytucji o charakterze podstawowych zasad ustrojowych (art. 1 – zasada dobra wspólnego, art. 2 – zasada demokratycznego państwa prawnego, art. 5 – zasada zrównoważonego rozwoju, art. 7 – zasada praworządności, art. 20 – m.in. zasada swobody działalności gospodarczej oraz dialogu i współpracy partnerów społecznych, art. 22 – ograniczenia wolności działalności gospodarczej).

Ze względu na ich ogólny charakter, należy przypomnieć, że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – odwoływanie się do wzorców kontroli formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, jeśli nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z ocenianą regulacją (por. podsumowanie tej linii orzeczniczej np. na tle relacji między art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz art. 32 i art. 60 Konstytucji w wyrokach z: 21 września 2009 r., sygn. P 46/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 124 i 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150). W pozostałych wypadkach Trybunał Konstytucyjny ogranicza się do zbadania zgodności zaskarżonych przepisów z bardziej szczegółowymi wzorcami kontroli, zaś postępowanie w zakresie wzorców ogólniejszych jest umarżane na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na zbędność orzekania.

Za takim stanowiskiem przemawiają przede wszystkim względy pragmatyczne – pomijanie w sentencji wyroku akcesoryjnych wzorców kontroli umożliwia bardziej „precyzyjne uchwycenie podstawowego problemu

konstytucyjnego, występującego w danej sprawie i ułatwia ustawodawcy prawidłową realizację orzeczenia” (wyrok z 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 115).

3.5. Po piąte, należy także zauważyć, że wiele zarzutów stawianych zaskarżonym przepisom dotyczy naruszenia przez ustawodawcę zasad niewyrażonych w Konstytucji, lecz wynikających z innych aktów prawnych. Dotyczy to w szczególności wątpliwości co do naruszenia w toku prac nad ustawą nowelizującą:

– ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, ze zm.; dalej: ustawa lobbingsowa),

– ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167; dalej: ustawa o związkach zawodowych),

– „Regulaminu Sejmu” (wnioskodawca nie podaje jego bliższego określenia; należy jednak przyjąć, że chodzi o uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu),

– „Regulaminu pracy Rady Ministrów” (wnioskodawca nie podaje jego adresu publikacyjnego, a w tekście wniosku odwołuje się zarówno do przepisów uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. Nr 13, poz. 221, ze zm.; dalej: regulamin RM z 2002 r., jak i przepisów uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. poz. 979; dalej: regulamin RM z 2013 r.).

Tymczasem Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony jedynie do badania hierarchicznej („pionowej”) zgodności norm prawnych, a nie do rozstrzygania konfliktów „poziomych” pomiędzy normami o tej samej randze (tak m.in. orzeczenia TK z: 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7; 16 lutego 1993 r., sygn. K 13/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 4; wyroki z: 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183; por. także nieco inaczej: wyrok z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50).

Znaczenie ma przy tym istota, a nie forma zarzutów – omawiane ograniczenie kognicji Trybunału Konstytucyjnego ma pełne zastosowanie także wtedy, gdy wątpliwości wnioskodawcy są sformułowane w sposób pozornie poprawny (przez odniesienie do przepisów Konstytucji), lecz w rzeczywistości zmierzają do uwzględnienia niedopuszczalnych argumentów o poziomej sprzeczności norm, przedstawionych „za pośrednictwem” wzorców konstytucyjnych.

3.6. Po szóste, w związku ze stawianymi przez wnioskodawcę zarzutami nieprawidłowości podczas opracowywania projektu ustawy nowelizującej, należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny, orzekając o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, bada „zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu” (art. 42 ustawy o TK z 1997 r.).

Ocena poprawności „dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu” jest dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny *ad casum* w każdej sprawie z uwzględnieniem m.in. następujących okoliczności (por. zwłaszcza wyroki z: 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121 i 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30):

– usytuowanie w systemie źródeł prawa aktu, z którego wynikają dane elementy procesu legislacyjnego („«jakościowo cięższym» uchybieniem w procedurze legislacyjnej jest zlekceważenie powinności konstytucyjnej” – powołany wyrok o sygn. K 10/09; teza powtórzona m.in. w wyroku o sygn. P 4/14);

– waga materii prawnej, której dotyczy ustawa – im bardziej istotny ustrojowo, społecznie lub gospodarczo przedmiot regulacji, tym bardziej skrupulatnie powinny być przestrzegane zasady procesu legislacyjnego;

– znaczenie naruszonych przepisów (np. wiążąca lub konsultacyjno-opiniodawcza rola danego podmiotu, naruszenie fundamentalnych wymogów konstytucyjnych lub zasad drugorzędnych i technicznych; kryterium to często łączone było z konstytucyjną lub pozakonstytucyjną regulacją danej zasady procesu legislacyjnego);

– etap prac legislacyjnych, na którym doszło do nieprawidłowości (konstytucyjnie lepiej opisany jest etap parlamentarny i to on ma znaczenie decydujące);

– skutek nieprawidłowości, tj. ich wpływ na treść uchwalonego aktu (np. należy brać pod uwagę, czy mimo niedopełnienia obowiązków konsultacyjnych, parlamentarzyści mogli wnikliwie zapoznać się z projektowanymi rozwiązaniami i ich skutkami);

– skala i częstotliwość naruszeń (np. intencjonalne działanie wbrew poważnym, znanym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności proponowanego rozwiązania należy ocenić surowiej niż naruszenia przypadkowe, wynikające tylko z pośpiechu);

– czas, który upłynął od wejścia w życie ustawy (uchybień legislacyjnych powinny być kontrolowane przede wszystkim w trybie rewencyjnym; im dłuższy czas obowiązywania przepisów, tym mają one względnie mniejsze znaczenie).

Ze względu na treść zarzutów wnioskodawcy, dodatkowych wyjaśnień wymaga dopuszczalność oceny procesu legislacyjnego w kontekście zasad wynikających z aktów podkonstytucyjnych.

Otóż w świetle orzecznictwa TK, nie ma wątpliwości, że punktem odniesienia kontroli w tym zakresie mogą być nie tylko unormowania konstytucyjne, lecz także zasady zawarte w regulaminach Sejmu i Senatu i ustawach zwykłych oraz wynikające z prawa międzynarodowego, w tym w szczególności prawa Unii Europejskiej – jednak pod warunkiem, że doprecyzowują one i rozwijają „konstytucyjne elementy procesu ustawodawczego” (a więc te elementy procesu legislacyjnego, które przesądzają o dojściu ustawy do skutku – por. np. wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32).

Bardziej kontrowersyjna była kwestia oceny poprawności legislacyjnej przez pryzmat samoistnych uregulowań pozakonstytucyjnych, pozbawionych bezpośredniego zakotwiczenia w ustawie zasadniczej. Z jednej strony, można wskazać stosunkowo liczną grupę orzeczeń, dopuszczających taką możliwość z uwagi na zasadę legalizmu z art. 7 Konstytucji i zasadę demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji (por. np. wyroki z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52 i 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56, a w kontekście wymogów wynikających z prawa UE – powołany wyrok o sygn. P 4/14). Z drugiej zaś, w niektórych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że tylko obraza konstytucyjnych zasad trybu legislacyjnego ma charakter na tyle istotny, iż uzasadnia uchylenie danej ustawy (por. np. orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1, a po wejściu w życie obecnej Konstytucji – np. powołane wyroki o sygn. K 4/06, K 31/12, Kp 4/08 oraz wyrok z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134), a odwołanie do zasad pozakonstytucyjnych jest niedopuszczalnym żądaniem „kontroli poziomej” (tak wprost – wyrok z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121).

3.7. Po siódme, w każdej sprawie Trybunał Konstytucyjny jest obowiązany zbadać, czy stawiane w niej zarzuty zostały należycie uzasadnione. Brak „uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”, w piśmie inicjującym postępowanie (por. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r.) obliuguje do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, bez dokonywania oceny merytorycznej zaskarżonych przepisów.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów „nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie” (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Uzasadnienie wniosku musi „precyzyjnie wskazywać co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem określonych wzorców kontroli” (wyrok z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61; podobnie np. postanowienie z 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4). Aby spełniało ono wymogi formalne, ten argument musi też mieć określoną „jakość”. „Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli” (wyrok z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125). Nie realizują analizowanego wymogu „uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (por. wspomniany wyrok o sygn. K 35/11) czy argumenty ze swej istoty „nienadające się” do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (np. pozaprawne), które jedynie pozornie uzasadniają stawiane zarzuty (por. np. wspomniane wyroki o sygn. P 10/10 i K 35/11).

3.8. Po ósme, wnioskodawca wnosi także o zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet* „w przypadku, w którym przyporządkowanie problemów konstytucyjnych przedstawionych we wniosku do określonych jednostek redakcyjnych budziłoby wątpliwości”.

W tym kontekście należy przypomnieć, że powyższa zasada – jako ugruntowana w europejskiej kulturze prawnej metoda łagodzenia nadmiernego formalizmu procesowego – jest przestrzegana przez Trybunał Konstytucyjny z urzędu (por. np. wyroki z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51 i 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10). Pozwala to na ingerencję w *petitum* wniosku (rekonstrukcję wzorców i przedmiotu kontroli) tylko wówczas, gdy nie zostały w nim wiernie oddane zarzuty skutecznie sformułowane (a więc i udowodnione) w uzasadnieniu wniosku (decydujące znaczenie ma bowiem istota sprawy, a nie sposób jej oznaczenia). Na podstawie tej zasady Trybunał Konstytucyjny nie może natomiast sanować braków formalnych, gdy zarzuty stawiane przez wnioskodawcę są całkowicie pozbawione uzasadnienia albo niepowiązane z żadnym adekwatnym i prawidłowo interpretowanym wzorcem kontroli (byłoby to bowiem sprzeczne z zasadą skargowości, wyrażoną w art. 66 ustawy o TK z 1997 r.).

4. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, powyższe zasady zachowują pełną aktualność w rozpatrywanej sprawie. Ich zastosowanie do poszczególnych części wniosku grupy posłów prowadzi do następującej konkluzji:

4.1. Zarzut braku „pełnej i wyczerpującej” analizy skutków regulacji (por. pkt A *petitum* wniosku) – jako wątpliwość o charakterze legislacyjnym – został poprawnie skierowany do ustawy nowelizującej w całości.

Konstytucyjnym punktem odniesienia tego zarzutu mógłby być art. 118 ust. 3 Konstytucji (powołany we wniosku jako związkowy wzorzec kontroli dla art. 2 Konstytucji) – jest to bowiem jedyne unormowanie ustawy zasadniczej, które dotyczy wprost uzasadnienia projektu ustawy. Trybunał Konstytucyjny stwierdza jednak, że zarzuty wnioskodawcy nie dotyczą ani treści wyrażonych wprost w tym przepisie, ani możliwych do wyinterpretowania na jego podstawie (brak jest więc dla nich adekwatnego wzorca kontroli). Art. 118 ust. 3 Konstytucji obliguje wnioskodawcę do przedłożenia wraz z projektem ustawy „skutków finansowych jej wykonania”. Zakładając, że celem tego przepisu jest uświadomienie ustawodawcy istoty uchwalanego aktu, uprawnione byłoby ponadto oczekiwanie, aby ten element uzasadnienia projektu ustawy nie miał charakteru pozornego. Niepodobna bowiem przyjąć, że dyspozycję art. 118 ust. 3 Konstytucji spełnia uzasadnienie rażąco błędne, sprzeczne z aktualnym stanem wiedzy i doświadczeniem życiowym albo pomijające wszystkie istotne okoliczności. Odmienne jednak, niż wydaje się sądzić wnioskodawca, art. 118 ust. 3 Konstytucji nie formułuje żadnych sztywnych i wiążących wytycznych co do wymaganego konstytucyjnie zakresu i stopnia szczegółowości oceny skutków regulacji, w tym nie obliguje wnioskodawcy do przedstawienia wszystkich teoretycznie możliwych wariantów jej wpływu na gospodarkę i społeczeństwo (zwłaszcza tych mało prawdopodobnych) – wskazuje jedynie, że należy ująć w niej skutki „finansowe”. Co więcej, wymóg przedstawienia „pełnej i wyczerpującej” oceny skutków regulacji nie występuje także w innych aktach prawnych, które wskazują jedynie, że zakres dokonywania oceny skutków regulacji ustala się w zależności od „przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanego aktu normatywnego” (§ 9 ust. 1 zdanie drugie regulaminu RM z 2002 r.) lub „rodzaju dokumentu oraz przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanych regulacji” (§ 24 ust. 3 zdanie trzecie regulaminu RM z 2013 r.).

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzut naruszenia art. 118 ust. 3 Konstytucji w toku prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą nie został przez wnioskodawcę należycie udowodniony. Projekt ustawy w wersji przedłożonej Sejmowi zawierał ocenę skutków regulacji (por. druk sejmowy nr 2041/VII kadencja Sejmu, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2041>). Wnioskodawca nie przedstawił żadnych przekonujących argumentów, pozwalających na zdyskwalifikowanie racjonalności czy rzetelności przewidywanych w nim skutków wejścia w życie ustawy. Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej – choć rzeczywiście bardzo lakoniczne – uwzględniło dotychczasowe wyniki działalności Lasów Państwowych oraz założony w ustawie nowelizującej mechanizm obliczania wpłat LP do budżetu państwa, było więc oparte na obiektywnych, zgodnych z prawdą danych historycznych, a w rezultacie nie miało charakteru pozornego. Przedłożone przez wnioskodawcę alternatywne opracowanie na temat możliwych długofalowych rezultatów ustawy nowelizującej jest polemiką z założeniami projektu ustawy nowelizującej i nie zawiera argumentów prawnych, wskazujących na niespełnienie wymogów wynikających z art. 118 ust. 3 Konstytucji. Dotyczy to w szczególności zarzutu, że środki zgromadzone na mocy ustawy nowelizującej nie będą w całości wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem (zwłaszcza że ustawa nowelizująca nie zawiera żadnych ograniczeń przeznaczenia wpłat, a polityczna deklaracja rządu w tym zakresie odnośnie do wpłat za 2014 i 2015 r., zawarta w uzasadnieniu projektu ustawy, nie ma charakteru bezwzględnie wiążącego – por. wspomniany druk sejmowy nr 2041/VII kadencja Sejmu).

Zarzuty zawarte w tej części wniosku nie mogą także być ocenione przez pryzmat art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku grupa posłów omówiła treść niektórych zasad wynikających z tego wzorca kontroli, lecz w sposób abstrakcyjny (w oderwaniu od okoliczności sprawy i zaskarżonej ustawy).

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pkt A *petitum* wniosku nie spełnia wymogów wynikających z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. Postępowanie w tym zakresie podlega więc umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.2. Zastrzeżenia co do niedochowania w toku procesu legislacyjnego licznym zasad postępowania legislacyjnego (por. pkt B *petitum* wniosku) jako wątpliwości o charakterze formalnym także zostały właściwie zaadresowane do całej ustawy nowelizującej.

Wnioskodawca nie wykazał jednak w należyty sposób związku tych zarzutów z przepisami Konstytucji, które regulują zasady postępowania prawodawczego.

Podstawowym punktem odniesienia dla jego wątpliwości były ustawy (ustawa lobbingowa i ustawa o związkach zawodowych) oraz akty wewnętrzne (regulamin Sejmu oraz regulamin RM). Regulacje te były powoływane zresztą najczęściej w sposób generalny (bez wskazania konkretnych przepisów; w wypadku regulaminu Sejmu

i regulaminów RM wnioskodawca nie podał także pełnej nazwy tych aktów i ich adresu publikacyjnego). Nie normują one kwestii objętych częścią zarzutów wnioskodawcy (np. żaden akt prawny nie sankcjonuje braku rzeczywistej potrzeby uchwalenia ustawy, nadmiernego tempa prac – bez naruszenia zasad dotyczących projektów pilnych, o których mowa w art. 123 Konstytucji, czy nieuwzględnienia wątpliwości ekspertów sejmowych) albo czynią to w inny sposób niż przyjął wnioskodawca (np. jeżeli chodzi o formę wyrażenia zgody przez Prezesa Rady Ministrów na procedowanie projektu ustawy w trybie odrębnym, o którym mowa w § 8a regulaminu RM z 2002 r. i § 100 regulaminu RM z 2013 r.). Niezależnie od tych okoliczności (które należałoby ocenić negatywnie z punktu widzenia obowiązku uzasadnienia zarzutów wniosku), przepisy ustaw ani uchwał nie mogą być ani podstawowymi ani związkowymi wzorcami kontroli w postępowaniu dotyczącym oceny poprawności trybu legislacyjnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (m.in. dlatego, że prowadziłyby to do obejścia zakazu poziomej kontroli prawa).

Wnioskodawca wniósł wprawdzie równocześnie o ocenę zgodności trybu legislacyjnego z przepisami Konstytucji (tj. art. 1, art. 2, art. 7 i art. 20), lecz bez należytego uzasadnienia.

W kontekście art. 1 Konstytucji we wniosku podkreślono jedynie, że zasada dobra wspólnego jest istotną dyrektywą interpretacyjną innych wzorców kontroli, oraz postawiono tezę o prymacie dobra wspólnego nad dobrem indywidualnym. Wywody na ten temat należy więc zakwalifikować jako próbę dosyć uproszczonej i abstrakcyjnej wykładni tego wzorca kontroli, a nie jako dowody potwierdzające zasadność zarzutu jego naruszenia.

Odpowiednie wzorce kontroli dla niektórych zarzutów naruszenia zasad trybu legislacyjnego, które nie mają bezpośredniego zakotwiczenia w ustawie zasadniczej, mogłyby ewentualnie stanowić art. 2 i art. 7 Konstytucji (por. przytoczone wyroki o sygn. K 3/98, K 10/09 i P 4/14). Ze względu na omówioną wyżej rozbieżność w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i wyjątkowy charakter takiej kontroli (zwłaszcza w odniesieniu do prac na etapie przedparlamentarnym), wymagałoby to jednak od wnioskodawcy szczególnie precyzyjnego uzasadnienia. Niezbędne byłoby uwzględnienie przez niego wszystkich okoliczności, które mogą mieć wpływ na końcową ocenę uchwalonej ustawy (m.in. fazy prac legislacyjnych, podstawy prawnej naruszonych obowiązków, rangi i skali uchybień, możliwości ich konwalidowania na etapie parlamentarnym, wpływu dostrzeżonych nieprawidłowości na wynik postępowania – por. wyżej). W analizowanym wniosku brak jest jednak tych elementów. Jego uzasadnienie zawiera szczegółowe (i nie zawsze obiektywne) omówienie poszczególnych etapów prac legislacyjnych i twierdzenia o występujących nieprawidłowościach, po których następują ogólnikowe wywody o naruszeniu przepisów Konstytucji (np. „naruszenie przepisów prawa powszechnego (...), jak również naruszenie Regulaminu Sejmu oraz Regulaminu pracy Rady Ministrów w procesie stanowienia ustawy o zmianie ustawy o lasach, samo w sobie jest nośnikiem deliktu konstytucyjnego, albowiem obraża art. 7 Konstytucji”; „każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu”).

Podobnie przedstawia się sytuacja z art. 20 Konstytucji, przy czym zarzuty sformułowane w tej części wniosku wykazują jedynie związek z jedną z wartości wymienionych w tym przepisie – zasadą solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (jego powołanie w całości jest więc nieuprawnione). Podczas ich formułowania wnioskodawca nie odniósł się do wyrażonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądu, że brak jest konstytucyjnego obowiązku przeprowadzenia konsultacji każdej ustawy (aktu normatywnego), i to w formie, na jaką się godzą wszyscy partnerzy społeczni (a więc wymóg dialogu społecznego nie idzie tak daleko, aby mógł być rozumiany jako „nakaz dochodzenia do treści ustaw przez konsensus” – por. postanowienie z 2 września 2002 r., sygn. K 17/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 68; pogląd podtrzymany w wyroku z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50). Zignorował więc wykładnię, w myśl której „art. 20 Konstytucji sam przez się nie może być (...) wzorcem kontroli konkretnego postępowania ustawodawczego, choć może być wzorcem oceny, czy tworząc ustawy konstruuje ład społeczno-gospodarczy, prawodawca starannie wykorzystał przewidziane w systemie prawnym i pozostające do jego dyspozycji formy współpracy i dialogu społecznego” (wyrok o sygn. K 43/12).

Dodatkowo nie przeprowadził też rozumowania wskazującego, że przedmiot ustawy nowelizującej jest objęty zadaniami związków zawodowych (por. art. 19 ustawy o związkach zawodowych). Stawiana przez niego teza, że ustawa ma „bardzo duże znaczenie dla przyszłego zatrudnienia i warunków wynagradzania w Lasach Państwowych”, nie została poparta żadnymi dowodami i nie znajduje potwierdzenia w pozostałym materiale dowodowym (zwłaszcza w informacji na temat wykonywania ustawy, przedłożonej przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych).

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że także pkt B *petitum* wniosku nie spełnia wymogów wynikających z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r., co powoduje konieczność umorzenia

postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.3. Jeżeli chodzi o zarzut negatywnego wpływu ustawy nowelizującej na wykonywanie przez Lasy Państwowe ich ustawowych zadań (por. pkt C *petitum* wniosku), to – odmiennie niż przyjął to wnioskodawca – na zasadzie *falsa demonstratio non nocet* należy uznać, że powinien on być skierowany nie do całej ustawy nowelizującej, lecz do przepisów, które są bezpośrednim źródłem dostrzeganego przez wnioskodawcę zagrożenia (tj. formułując obowiązek dokonywania wpłat do budżetu państwa przez Lasy Państwowe). Są to odpowiednio:

– art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej – jeżeli chodzi o wpłaty w 2015 r. (przepis ten nie jest typowym przepisem ustawy zmieniającej, nie dokonuje bowiem zmian w ustawie o lasach, lecz zawiera samoistne regulacje materialnoprawne, obowiązujące w okresie przejściowym) oraz

– art. 58a ustawy o lasach, dodany przez art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej – jeżeli chodzi o wpłaty w kolejnych latach.

Nie ma natomiast możliwości rozpatrzenia tego zarzutu odnośnie do wpłat w 2014 r. Art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej w tym zakresie utracił bowiem moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r., a wnioskodawca nie wykazał, że orzekanie o tej regulacji jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw lub wolności (por. art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.). Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że obowiązek uzasadnienia ewentualnej potrzeby orzekania zaktualizował się wraz z upływem 2014 r. Wnioskodawca nie przedstawił jednak w tym zakresie stanowiska (nie było to w szczególności przedmiotem jego ostatniego pisma z 7 lipca 2015 r.).

Wzorcami kontroli, do których zdaje się nawiązywać wnioskodawca jest zasada zapewnienia przez władze państwowe ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, wynikająca z art. 5 Konstytucji oraz art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji. Nie przedstawia on jednak żadnego dowodu, potwierdzającego naruszenie tych przepisów. Argument o możliwym „wymuszonym zwiększeniu pozyskania drewna” nie znajduje podstaw w normatywnej konstrukcji wpłat, które od 2016 r. są określane w sposób proporcjonalny do przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe. Nie nakładają one zobowiązań w formie sztywnych kwot, które Lasy Państwowe byłyby zobligowane gromadzić nawet za cenę rabunkowej gospodarki leśnej, lecz uwzględniają zarówno skalę produkcji drewna, jak i jego cenę. Na marginesie można wskazać, że wątpliwości te wydają się niezasadne także w kontekście deklarowanego przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych sposobu wygospodarowywania środków przeznaczonych na wpłaty i dotychczasowego sposobu wykonywania ustawy (np. utrzymania dotychczasowych założeń polityki leśnej, wyrażonych w długoterminowych planach urządzenia lasów – por. art. 7 ustawy o lasach).

Sformułowany w tym punkcie wniosku zarzut naruszenia przez kwestionowaną ustawę zasady samofinansowania lasów wyrażoną w art. 50 ustawy o lasach jest w oczywisty sposób niedopuszczalny jako wniosek o kontrolę poziomą (rozstrzygnięcie domniemanej wewnętrznej sprzeczności ustawy o lasach).

W rezultacie Trybunał Konstytucyjny uznał, że wniosek także w części ujętej w pkt C *petitum* nie zawiera uzasadnienia w rozumieniu art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r., co powoduje konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.4. Zarzut naruszenia przez art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej zasady niedziałania prawa wstecz (por. pkt D *petitum* wniosku) jako zarzut merytoryczny powinien być skierowany do przepisów stanowiących źródło kwestionowanego przez wnioskodawcę obowiązku (tj. art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej – jeżeli chodzi o wpłaty w 2015 r.; zbadanie tej kwestii w odniesieniu do wpłat za 2014 r. nie jest możliwe z powodu utraty w tym zakresie mocy obowiązującej art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej).

Zasadę niedziałania prawa wstecz wnioskodawca prawidłowo wiąże z art. 2 Konstytucji, jednak towarzysząca temu argumentacja oparta jest na błędnej interpretacji tej zasady. Źródłem zastrzeżeń grupy posłów jest konieczność pokrycia analizowanej wpłaty przez Lasy Państwowe ze środków zgromadzonych w latach poprzednich i zewidencjonowanych jako kapitał (fundusz) własny. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej w tym zakresie działa jednak retrospektywnie, a nie retroaktywnie – kształtuje sytuację LP na przyszłość, nie nakazuje natomiast stosowania nowych zasad do całkowicie zakończonych stosunków prawnych (por. kryteria odróżnienia tych dwóch sytuacji w wyrokach z: 18 października 2006 r., sygn. P 27/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 124; 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155; 10 stycznia 2012 r., sygn. SK 25/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 1; 23 kwietnia 2013 r., sygn. P 44/10, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 39). Można bowiem co najwyżej przyjąć, że w pewnym stopniu skonsumował się proces gromadzenia kapitału (funduszu) własnego przez Lasy Państwowe (choć był on uzupełniany dochodami uzyskanymi już po wejściu w życie ustawy, tj. w latach 2014-2015), natomiast już

nie jego wydawania (a tego właśnie dotyczy zaskarżony przepis). W analizowanej sprawie brak jest więc elementu nieodwracalności i ostateczności ukształtowania przeznaczenia środków zgromadzonych przez Lasy Państwowe, co powoduje oczywistą nietrafność argumentów wnioskodawcy dotyczących zasady *lex retro non agit*.

W odpowiedniej części uzasadnienia wniosku pojawia się także zasada zaufania obywateli do państwa i prawa, wynikająca z art. 2 Konstytucji. Ma ona jednak charakter bardziej ogólny niż zakaz retroakcji prawa, a jej zastosowanie w relacjach między Lasami Państwowymi i państwem budzi wątpliwości (sygnalizuje to w swoim stanowisku m.in. Prokurator Generalny).

Powołanie w tej części *petitum* pisma grupy posłów art. 22 Konstytucji nie pozostaje w związku ze stawianym zarzutem.

Mając na uwadze, że wnioskodawca nie przytoczył innych okoliczności uzasadniających zarzut naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz (uwzględniających prawidłową interpretację art. 2 Konstytucji), wniosek w części objętej pkt D *petitum* nie został należycie uzasadniony w rozumieniu art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. Postępowanie w tym zakresie podlega więc umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.5. W pkt E *petitum* wniosku grupa posłów stawia ustawie nowelizującej dwa powiązane zarzuty: ograniczenie prowadzenia wolności działalności gospodarczej oraz (w rezultacie) nierówne traktowanie Lasów Państwowych w porównaniu z „innymi podmiotami gospodarki narodowej”. Wątpliwości w tym zakresie są także wyrażane w całym uzasadnieniu wniosku.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ich przedmiotem należało uczynić:

– art. 58a ustawy o lasach (zamiast wskazanego przez wnioskodawcę art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej, który po wejściu w życie tej ustawy utracił już samoistne znaczenie) oraz

– art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej, w zakresie odnoszącym się do 2015 r. (zamiast wskazanego przez wnioskodawcę art. 2 ust. 2 tej ustawy, który zawiera jedynie techniczne zasady wnoszenia wpłat; konsekwentnie także w tym wypadku niedopuszczalne jest orzekanie o wpłatach za 2014 r.).

Jeżeli zaś chodzi o adekwatne wzorce kontroli, to z pierwszym z nich koresponduje jedynie art. 22 Konstytucji, formułujący zasady ograniczenia wolności gospodarczej.

Do drugiej z omówionych wątpliwości należy przypisać – na zasadzie *falsa demonstratio non nocet* – art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 Konstytucji. Wnioskodawca nie powołał wprawdzie zasady równości opodatkowania w *petitum* wniosku, lecz wielokrotnie wspominał o niej w uzasadnieniu, a podstawą jego wywodów było założenie o podatkowym charakterze wpłat LP do budżetu państwa.

Wnioskodawca w tym punkcie wniosku wymienił jako wzorzec kontroli także art. 21 Konstytucji, regulujący ochronę własności. Należałoby więc dodatkowo w tym miejscu rozpatrzyć zarzut „konfiskaty mienia”, sformułowany w pkt D *petitum* wniosku (lecz bez odpowiednich wzorców kontroli, bo na tle art. 2 i art. 22 Konstytucji) i powtórzony w uzasadnieniu pkt F *petitum* wniosku.

Dopuszczalność dokonania merytorycznej oceny art. 58a ustawy o lasach i art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej (w zakresie odnoszącym się do 2015 r.) z powyższymi wzorcami kontroli jest jednak wątpliwa. Wskazane przepisy Konstytucji regulują prawa podmiotowe, a więc odnoszą się do relacji między państwem i podmiotami wobec niego zewnętrznymi (przede wszystkim osobami fizycznymi lub osobami prawnymi prawa prywatnego). Tymczasem wnioskodawca oczekuje ich zastosowania w stosunkach między państwem i Lasami Państwowymi, które są – jak jednoznacznie i wyraźnie wskazuje ustawa – „państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej” (por. art. 32 ust. 1 ustawy o lasach), a więc klasycznym *statio fisci* (podmiotem działającym w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa). Nie przedstawia przy tym żadnych przekonujących powodów tak szerokiej interpretacji zakresu podmiotowego wskazanych wzorców kontroli. W załączonych do wniosku opracowaniach wnioskodawca dokonał wprawdzie analizy niektórych aspektów podmiotowości Lasów Państwowych, lecz wskazane przez niego cechy nie pozwalają na obalenie wyraźnego ustawowego założenia, że Lasy Państwowe stanowią *statio fisci*.

Niedostatki uzasadnienia wniosku w powyższym zakresie są szczególnie rażące w odniesieniu do możliwości objęcia Lasów Państwowych ochroną wynikającą z zasady wolności gospodarczej, o której mowa w art. 20 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że „Państwo i inne instytucje publiczne (w tym władze publiczne) nie mogą być adresatem uprawnień, wynikających z konstytucyjnej gwarancji dla wolności działalności gospodarczej. Państwo może być bowiem w tym przypadku jedynie podmiotem zobowiązanym do poszanowania uprawnień jednostek i innych podmiotów spoza «sektora publicznego». Państwo nie może być na podstawie samej konstytucji zobowiązane wobec samego siebie, ani wobec swoich jednostek organizacyjnych. Z konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej nie mogą wynikać żadne uprawnienia instytucji publicznych wobec samego państwa, w tym także roszczenie o zaniechanie ingerencji. Instytucje te

działają bowiem na podstawie i w granicach ustaw. Tak więc pod względem podmiotowym państwowe jednostki organizacyjne w szerokim tego słowa znaczeniu nie są adresatem konstytucyjnej gwarancji wolności działalności gospodarczej” (wyrok z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82; por. także wyrok z 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 116). W rezultacie, w świetle orzecznictwa TK zasada wolności gospodarczej nie dotyczy instytucji państwowych, samorządowych czy też partii politycznych (por. wyroki o sygn. K 19/00 i K 25/03, a także wyrok z 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 31), a jej zastosowanie jest także ograniczone lub wyłączone w wypadku podmiotów pełniących funkcje publiczne (np. notariuszy – por. np. wyrok z 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 65 i 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99, czy publicznych zakładów opieki zdrowotnej – por. wyrok pełnego składu TK z 18 grudnia 2002 r., sygn. K 43/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 96). Wnioskodawca nie udowodnił, że w warunkach niniejszej sprawy należy uczynić wyłom od powyższej interpretacji art. 20 Konstytucji w odniesieniu do Lasów Państwowych.

Jeżeli chodzi o zasadę równości podatkowej, uzasadnienie wniosku jest obciążone jeszcze dodatkową wadą w postaci „przedmiotowej” nieadekwatności art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 Konstytucji. Zastrzeżenia grupy posłów opierają się na założeniu, że wpłata Lasów Państwowych do budżetu państwa jest podatkiem w sensie konstytucyjnym (por. zwłaszcza wyrok pełnego składu TK z 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76 i zawarty w tym wyroku przegląd doktryny i orzecznictwa). Równocześnie jednak wnioskodawca sam dostrzega, że taka kwalifikacja analizowanej wpłaty nie jest możliwa, ponieważ nie spełnia ona warunku generalności (oznacza on, że „podatek jest nakładany w drodze norm generalnych i abstrakcyjnych na określone kategorie podmiotów” – por. wyrok o sygn. K 7/12). Nie przedstawia równocześnie żadnego powodu, ze względu na który należałoby to świadczenie mimo wszystko traktować jako podatek w sensie konstytucyjnym. Konstatuje tylko, że „nałożenie na Lasy Państwowe daniny publicznej za pomocą normy indywidualnej (...) jest zabiegiem prawnym niezwykle wątpliwym z konstytucyjnego punktu widzenia”. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny sygnalizuje, że dalszej analizy wymagałoby także to, czy wpłata jest świadczeniem nieekwiwalentnym, zważywszy, że można ją także ujmować jako dywidendę za zarządzanie przez LP majątkiem Skarbu Państwa (por. por. s. 1 uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, druk sejmowy nr 2041/VII kadencja Sejmu: „Z uwagi na fakt, iż Lasy Państwowe zarządzają i gospodarują mieniem Skarbu Państwa zasadnym jest aby część zysku odprowadzały do budżetu państwa”).

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega także we wniosku żadnych argumentów przemawiających za możliwością zastosowania do Lasów Państwowych zasady ochrony własności wynikającej z art. 21 Konstytucji, w taki sposób, jak żąda tego wnioskodawca. Ekspozowana przez grupę posłów w tym kontekście zasada samofinansowania Lasów Państwowych, wyrażona w art. 50 ustawy o lasach, nie dotyczy w ogóle kwestii własności, lecz bilansu między wydatkami i dochodami tej jednostki organizacyjnej. Nie powoduje ona, że Lasy Państwowe stają się autonomicznym właścicielem powierzonego im majątku, dla ochrony którego mogą korzystać z art. 21 Konstytucji (ich rolą jest w dalszym ciągu – jak wskazuje art. 32 ust. 1 ustawy o lasach – reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie zarządzanego mienia). Jednostka organizacyjna stanowiąca *statio fisci* (por. art. 32 ust. 1 ustawy o lasach) nie może się powoływać w relacjach ze Skarbem Państwa na ochronę własności, nie jest bowiem podmiotem tego prawa. Dokonanie przez Lasy Państwowe wpłat do budżetu państwa nie może być ujmowane w kategoriach wyłączenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, ponieważ podmiot własności środków będących w dyspozycji LP oraz wpłaconych na rachunek Ministra Środowiska jest taki sam (Skarb Państwa).

Niezależnie od powyższego, krytycznie należy ocenić powołanie w pkt E *petitum* wniosku art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu pisma grupy posłów omówiono wynikającą z tego przepisu zasadę sprawiedliwości społecznej i wskazano jej związek z zasadą równości, jednak wywody te miały charakter ogólny i nie zostały w żaden sposób bezpośrednio odniesione do kwestionowanych przepisów.

Podobnie przedstawia się kwestia możliwości orzekania o zgodności zaskarżonych przepisów z art. 7 Konstytucji. Ten wzorzec kontroli nie został przez wnioskodawcę powiązany z omówionymi wyżej zarzutami i pojawia się jedynie w konkluzji tej części uzasadnienia wniosku.

Wobec wskazanych deficytów uzasadnienia wniosku, postępowanie w zakresie ujętym w pkt E jego *petitum* podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.6. Ostatni z zarzutów wniosku (por. pkt F *petitum* wniosku) dotyczy niedookreślności uprawnień ministra właściwego do spraw środowiska (dalej: minister). W uzasadnieniu doprecyzowano, że w praktyce chodzi o brak jednoznacznego przesądzenia w ustawie, czy może on udzielać Lasom Państwowym ulg lub zwolnień od obowiązku dokonywania wpłat do budżetu państwa.

W myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, właściwym przedmiotem kontroli powinien być wobec tego art. 58a ust. 3 zdanie drugie ustawy o lasach (zamiast kwestionowanego przez wnioskodawcę art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej, który – jak wskazano wyżej – po wejściu w życie ustawy utracił już samodzielny byt prawny). Nie ma natomiast podstaw, aby przy tak postawionych zarzutach poddawać kontroli art. 58a ustawy o lasach w całości, skoro o uprawnieniach ministra jest mowa wyłącznie w końcowej części tego przepisu.

Wzorcem kontroli w tym zakresie mógłby teoretycznie być art. 2 Konstytucji, bo to z niego wynika zasada określoności prawa (przy czym w sentencji ewentualnego wyroku należałoby ją wprost wskazać). Merytoryczna ocena tego zarzutu wymagałaby jednak przedstawienia przez wnioskodawcę wyjątkowo starannie dowodów na jego trafność, co wynika z co najmniej dwóch okoliczności. Po pierwsze, pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być zatem traktowane jako „środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające” (wyrok z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90, teza powtórzona w kilkunastu późniejszych orzeczeniach). Po drugie, w niniejszej sprawie sam adresat obowiązku wpłat (Dyrektor Generalny LP) nie ma wątpliwości, że ustawa o lasach nie pozwala na otrzymanie ulg lub zwolnień (jej przepisy są więc subiektywnie zrozumiałe i jednoznaczne).

Tymczasem stanowisko grupy posłów jest w analizowanym zakresie niespójne, co dyskwalifikuje poprawność jego uzasadnienia. Z jednej strony, grupa posłów twierdzi, że uprawnienia ministra do udzielania ulg lub zwolnień nie są uregulowane w sposób precyzyjny, tj. nie wiadomo, czy taka kompetencja ministrowi przysługuje, czy też nie (argument na tle art. 2 Konstytucji). Z drugiej zaś wskazuje, że minister jako organ władzy publicznej może działać wyłącznie na zasadach i w granicach przewidzianych prawem (argument na tle art. 7 Konstytucji), a w analizowanej sytuacji jest to niemożliwe ze względu na wadliwy sposób regulacji jego uprawnień. Uzasadnienie wniosku jest więc równocześnie oparte na dwóch równorzędnych, wewnątrznie sprzecznych założeniach: że minister ma prawo do udzielania ulg i zwolnień (lecz niedostatecznie precyzyjnie unormowane) i że prawa tego nie ma.

Niezależnie od powyższego nie ma też podstaw do oceny art. 58a ust. 3 zdanie drugie ustawy o lasach z art. 7 Konstytucji – ewentualne naruszenie przez ministra zasady praworządności jest bowiem ujmowane we wniosku jako dalsza konsekwencja niedostatecznej precyzji zaskarżonego przepisu, a nie samoistny zarzut (odrębne orzekanie w tym zakresie byłoby więc zbędne w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.).

Także więc w zakresie ujętym pkt F *petitum* wniosek grupy posłów nie został należyście uzasadniony w rozumieniu art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Reasumując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że żaden z zarzutów stawianych przez grupę posłów nie kwalifikuje się do merytorycznego rozpoznania z powodu niespełnienia wymogów formalnych, wynikających z ustawy o TK z 1997 r. Uzasadnienie wniosku jest ogólnikowe i miejscami wewnątrznie sprzeczne, koncentruje się na opisie procesu uchwalania ustawy i jej – przedstawianych subiektywnie – przyszłych skutków, nie zawiera natomiast prawnych dowodów na poparcie stawianych zarzutów. Dodatkowo w znacznej części opiera się ono na wadliwej (zbyt szerokiej lub błędnej) interpretacji wzorców kontroli, omawianych w oderwaniu od skarżonych regulacji lub pozostających z nim w bardzo odległym związku, a w wypadku niektórych zarzutów w ogóle tych wzorców nie wskazuje. Zastrzeżenia budzi także sposób określenia przedmiotu kontroli (w tym zwłaszcza ujmowanie go szerzej, niż wskazują na to stawiane zarzuty, oraz objęcie wnioskiem regulacji, które się skonsumowały i nie wywołują już skutków prawnych).

Nie sposób w tym kontekście pominąć faktu, że liczne (i często trafne) zastrzeżenia formalne co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej sprawy zostały szczegółowo przedstawione w stanowiskach Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Prezesa RCL (i niezwłocznie przekazane wnioskodawcy). Choć oczywiście nie ma on prawnego obowiązku ustosunkowania się do tych wątpliwości (jest to jedynie jego prawem w razie zarządzenia rozprawy – por. art. 61 ustawy o TK i art. 90 ustawy o TK z 2015 r.), nieskorzystanie z tej możliwości przy okazji składania kolejnych pism procesowych wskazuje na brak dostatecznego zaangażowania w wyjaśnienie sprawy. W tym kontekście zaskakiwać może zwłaszcza teza pisma wnioskodawcy z 7 lipca 2015 r., w której podtrzymał on „w całości bez zmian i uzupełnień” swoje dotychczasowe stanowisko i całkowicie pominął podnoszone przez pozostałych uczestników postępowania wątpliwości formalne.

Z powyższych powodów należało postanowić jak w sentencji.

171

POSTANOWIENIE
z dnia 4 listopada 2015 r.
Sygn. akt P 45/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 listopada 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku:

czy art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.) oraz art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby za ten sam czyn sankcji administracyjnej w postaci kary pieniężnej i kary za przestępstwo lub wykroczenie skarbowe, są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 612, ze zm.; dalej: u.g.h.) karze pieniężnej podlega „urządzący gry hazardowe bez koncesji lub zezwolenia, bez dokonania zgłoszenia, lub bez wymaganej rejestracji automatu lub urządzenia do gry” (pkt 1) i „urządzący gry na automatach poza kasynem gry” (pkt 2).

W myśl art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.) „Kto wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia urządza lub prowadzi grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności do lat 3, albo obu tym karom łącznie”.

2. Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku, X Wydział Karny (dalej: sąd pytający), postanowieniem z 19 lipca 2013 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.h. oraz art. 107 § 1 k.k.s. w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby za ten sam czyn sankcji administracyjnej w postaci kary pieniężnej i kary za przestępstwo lub wykroczenie skarbowe, są zgodne z art. 2 Konstytucji.

Braki formalne pytania prawnego zostały uzupełnione postanowieniem z 18 września 2013 r.

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

Oskarżony, którego sprawę rozpatruje sąd pytający, był właścicielem czterech automatów do gier, udostępnionych klientom jesienią 2010 r. w lokalach należących do osób trzecich w Pruszczu Gdańskim i Tczewie.

W listopadzie 2010 r. i październiku 2011 r. Urząd Celny w Gdańsku (dalej: UC w Gdańsku), po przeprowadzeniu stosownego dochodzenia, przedstawił oskarżonemu zarzut urządzania i prowadzenia poza kasynem gier na tych automatach wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji, lub zezwolenia, tj. popełnienia wykroczenia

z art. 107 § 4 k.k.s. Następnie 3 lutego 2012 r. wniósł przeciwko niemu akt oskarżenia o przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 w związku z art. 9 § 1 w związku z art. 6 § 2 k.k.s.

Wyrokiem nakazowym z 20 lutego 2012 r. oskarżony został uznany za winnego popełnienia zarzucanego mu czynu. Na podstawie art. 107 § 1 w związku z art. 23 § 1 i 3 k.k.s. wymierzono mu karę grzywny oraz orzeczono przepadek automatów do gry i obciążono oskarżonego kosztami sądowymi. Oskarżony wniósł w terminie sprzeciw od tego wyroku, co spowodowało, że stracił on moc i sprawa podlegała rozpoznaniu na zasadach ogólnych przez sąd pytający.

Pełnomocnik oskarżonego w toku dalszego postępowania poinformował, że Naczelnik UC w Gdańsku decyzją z 15 listopada 2011 r. nałożył na oskarżonego karę pieniężną w wysokości 24 000 zł (po 12 tys. zł od każdego z dwóch automatów użytkowanych w Tczewie) na podstawie art. 207 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.; aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 613; dalej: o.p.) oraz art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2, art. 90 ust. 1 oraz art. 91 u.g.h. Kopia decyzji została złożona do akt sprawy zawieszłej przed sądem pytającym.

2.2. W uzasadnieniu postanowienia z 19 lipca 2013 r. sąd pytający podkreślił, że w doktrynie i orzecznictwie na tle relacji między art. 89 u.g.h. i art. 107 k.k.s. pojawił się pogląd, że prowadzą one do dwukrotnego karania tej samej osoby za ten sam czyn (odpowiednio: sankcją administracyjną i karą za przestępstwo skarbowe), co stoi w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego (por. art. 2 Konstytucji). Przepisy te chronią ten sam interes publiczny, ponieważ mają na celu przeciwdziałanie nielegalnemu prowadzeniu gier hazardowych. Powodują jednak zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjnej, która w obydwu wypadkach ma charakter represyjny. „Tymczasem zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża zakaz wielokrotnego karania (stosowania środka represyjnego) w stosunku do tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego bez względu na lokalizację przepisu stanowiącego podstawę tej odpowiedzialności oraz tryb postępowania (karne, administracyjne)”. Postępowanie wbrew tej zasadzie stanowi „naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego”.

Równocześnie sąd pytający wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiła się także odmienna wykładnia zaskarżonych przepisów, zgodnie z którą odpowiedzialność na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.h. może ponosić jedynie podmiot wymieniony w art. 6 ust. 4 tej ustawy, tj. spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą na terytorium Polski, a osoba fizyczna odpowiada tylko na podstawie art. 107 § 1 k.k.s. Nie znalazła ona jednak zastosowania w odniesieniu do oskarżonego, którego sprawę rozpatruje sąd pytający.

Ponadto sąd pytający oświadczył, że odpowiedź na pytanie prawne ma wpływ na wydanie orzeczenia w zawieszłej przed nim sprawie, ponieważ „podstawą odpowiedzialności karnej za czyn zarzucony oskarżonemu stanowi art. 107 § 1 k.k.s., a w wypadku uznania go za niezgodny z Konstytucją, sąd będzie związany tym rozstrzygnięciem”. W postanowieniu z 18 września 2013 r. sąd pytający powtórzył tę tezę, wskazując dodatkowo, że w takiej sytuacji „brak będzie możliwości skazania oskarżonego za zarzucany mu czyn”.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 15 stycznia 2014 r. wniósł o orzeczenie, że art. 107 § 1 k.k.s. w zakresie, w jakim przewiduje odpowiedzialność karłą za przestępstwo skarbowe osoby fizycznej, wobec której za ten sam czyn, polegający na urządzaniu gry na automatach poza kasynem gry, zastosowano karę pieniężną z art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h., jest niezgodny z zasadą proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Pytanie prawne w pozostałym zakresie należy natomiast umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny stwierdził, że art. 107 § 1 k.k.s. i art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. – rozpatrywane samodzielnie – nie mają charakteru nadmiernej i nieproporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa, niedopuszczalnej w świetle art. 2 Konstytucji. W jego opinii, każdy z tych przepisów wydaje się być wystarczający do zapewnienia przestrzegania przepisów dotyczących reglamentacji gier hazardowych przez państwo.

Problem konstytucyjny pojawia się jednak wtedy, gdy wobec tej samej osoby fizycznej za ten sam czyn egzekwowana jest odpowiedzialność na podstawie obydwu tych przepisów. Dochodzi w takim wypadku do zbiegu (kumulacji) odpowiedzialności administracyjnej i karnoskarbowej, a w rezultacie – do dublowania sankcji przewidzianych w tych przepisach (na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. wymierzana jest kara pieniężna, zaś na podstawie art. 107 § 1 k.k.s. – grzywna lub kara pozbawienia wolności do lat 3).

Prokurator Generalny podkreślił, że sytuacji tej nie można rozpatrywać w kategoriach naruszenia zasady podwójnego karania (*ne bis in idem*), ponieważ kara pieniężna nie jest sankcją o charakterze kryminalnym (penalnym), lecz ma charakter prewencyjny i dyscyplinująco-represyjny oraz restytutywny. Zbieg odpowiedzialności

administracyjnej i karnoskarbowej powoduje natomiast nadmierną represyjność (dolegliwość) przepisów (a więc naruszenie zasady proporcjonalności). Jest to szczególnie widoczne, gdy postępowanie karnoskarbowe toczy się już po nałożeniu kary pieniężnej (a nawet jej uiszczeniu przez oskarżonego).

Prokurator Generalny podkreślił, że przepisy nie przewidują przy tym żadnych zasad regulujących sposób rozstrzygnięcia omawianego zbiegu odpowiedzialności czy zapobiegających jego powstaniu. Urządzanie gier na automatach poza kasynem gry przez osobę fizyczną w każdym wypadku powoduje wszczęcie zarówno postępowania administracyjnego, jak i karnoskarbowego, a w rezultacie – odpowiedzialność na podstawie obydwu tych przepisów za ten sam czyn.

Ponadto Prokurator Generalny obszernie omówił wątpliwości co do prawidłowości notyfikacji art. 14 ust. 1 u.g.h. Komisji Europejskiej. Uznał jednak, że kwestia ta nie była przedmiotem pytania prawnego i nie ma znaczenia dla oceny kwestionowanej w nim regulacji.

4. Stanowisko Sejmu nie wpłynęło.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego jest uzależniona od spełnienia przez nie warunków formalnych, wynikających z Konstytucji i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W niniejszej sprawie powinno to nastąpić przez przyzmat kryteriów zawartych w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Akt ten został wprawdzie uchylony przez ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), lecz na mocy przepisów przejściowych powinien być nadal stosowany do oceny przesłanek ewentualnego umorzenia postępowania (por. art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.).

2. Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku, X Wydział Karny (dalej: sąd pytający), zakwestionował zgodność:

– art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 612, ze zm.) oraz

– art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby za ten sam czyn sankcji administracyjnej w postaci kary pieniężnej i kary za przestępstwo lub wykroczenie skarbowe, z art. 2 Konstytucji.

2.1. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, tak określony zakres zaskarżenia wymaga doprecyzowania z uwagi na dwa wymogi formalne.

Po pierwsze, w myśl art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., pytanie prawne powinno wskazywać m.in., „w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy” (jest to tzw. przesłanka funkcjonalna dopuszczalności pytania prawnego, nawiązująca do art. 193 *in fine* Konstytucji). Interpretacja tej przesłanki wywołuje pewne kontrowersje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. np. postanowienie z 18 lutego 2015 r., sygn. P 48/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 22). Na potrzeby niniejszej sprawy można przyjąć, że warunek ten jest spełniony, gdy sąd pytający wykazał, że „rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy będzie odmienne w przypadku uznania przez Trybunał niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów” (postanowienie z 25 października 2011 r., sygn. P 5/11, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 95; podobnie np. postanowienia z: 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 95; 16 października 2012 r., sygn. P 29/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 116; 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91; 6 listopada 2013 r., sygn. P 24/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 129; 11 lutego 2014 r., sygn. P 50/11, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 17; 10 grudnia 2014 r., sygn. P 27/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 126 i 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130). Równocześnie jednak „sąd zadający Trybunałowi pytanie prawne może jako przedmiot wątpliwości wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie jako podstawy rozstrzygnięcia sąd rozważa w trakcie interpretacji i stosowania prawa” (postanowienie z 14 września 2005 r., sygn. P 7/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 94; zob. także np. wyroki z: 1 lipca 2003 r., sygn. P 31/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 58; 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39; 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181 i 28 kwietnia 2009 r., sygn. P 22/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 55).

Po drugie, niezależnie od powyższego, pytanie prawne powinno zawierać „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie” (por. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r.). Oznacza to,

że w jego treści powinien się znaleźć „co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem określonych wzorców kontroli” (wyrok z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61; podobnie np. postanowienie z 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4). Nie realizują analizowanego wymogu „uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (por. wspomniany wyrok o sygn. K 35/11) czy argumenty ze swej istoty „nienadające się” do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny, które jedynie pozornie uzasadniają stawiane zarzuty (np. pozaprawne, por. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78; a także wyrok z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61).

2.2. Ocena analizowanego pytania prawnego pod powyższymi względami prowadzi do następujących wniosków:

Po pierwsze, zbyt szeroko określony jest przedmiot kontroli.

Sąd pytający wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego w związku ze sprawą oskarżonego o przestępstwo skarbowe, tj. o czyn z art. 107 § 1 k.k.s., któremu wymierzono – przed zakończeniem postępowania sądowego – karę pieniężną na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. Podstawą odpowiedzialności w obydwu wypadkach był ten sam czyn, tj. prowadzenie wbrew przepisom prawa gier na automatach (przy czym akt oskarżenia obejmuje prowadzenie gier na czterech automatach, a kara administracyjna została wymierzona w związku z prowadzeniem gier na dwóch z nich).

Wobec tego, wbrew sposobowi sformułowania *petitum* pytania prawnego, przedmiotem kontroli nie mogą być równocześnie dwa kompleksy przepisów, tj. art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.h. oraz art. 107 § 1 k.k.s. W świetle przytoczonych wyżej okoliczności, zadaniem sądu pytającego jest rozstrzygnięcie jedynie o ewentualnej odpowiedzialności karnoskarbowej oskarżonego. To, że został on już ukarany na drodze administracyjnej, stanowi natomiast jedynie okoliczność faktyczną, wymagającą uwzględnienia w toku postępowania, która już zaistniała (sąd pytający nie ma więc na to wpływu i nie może tego zmienić własnym rozstrzygnięciem). Przedmiotem pytania prawnego może więc być jedynie art. 107 § 1 k.k.s., a art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.h. powinien jedynie doprecyzowywać zakres oceny tego przepisu (por. jednak niżej).

Trybunał Konstytucyjny nie może także w ramach niniejszego postępowania ocenić kwestii konstytucyjności zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i karnoskarbowej za wykroczenie. W uzasadnieniu pytania prawnego brak jest jakiegokolwiek dowodu, że sąd pytający rozważa możliwość zmiany kwalifikacji prawnej czynu zarzucanego oskarżonemu z przestępstwa skarbowego (por. art. 107 § 1 k.k.s.) na wykroczenie skarbowe, tj. wypadek mniejszej wagi (por. art. 107 § 4 k.k.s.), a w jego *petitum* sąd pytający wskazał wyłącznie art. 107 § 1 k.k.s. (w którym mowa wyłącznie o przestępstwie skarbowym). Niezależnie więc od tego, czy w rozpatrywanej przez niego sprawie taka ewentualność w ogóle jest możliwa do zastosowania z uwagi na okoliczności faktyczne (np. skalę czynów zarzucanych oskarżonemu), pytanie prawne w zakresie odnoszącym się do wykroczeń skarbowych nie jest należycie uzasadnione.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że zastrzeżenia sądu pytającego wywołuje jedynie ewentualny zbieg kary pieniężnej z art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. oraz grzywny z art. 107 § 1 k.k.s. Uzasadnienie pytania prawnego nie odnosi się do kwestii zbiegu pierwszej z tych kar z karą pozbawienia wolności do lat 3, która może być – alternatywnie lub łącznie z grzywną – wymierzona oskarżonemu na podstawie art. 107 § 1 k.k.s.

Po drugie, doprecyzowania wymaga także wskazany przez sąd pytający w *petitum* pytania prawnego wzorzec, tj. art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu pytania prawnego szeroko omówiona jest tylko jedna zasada szczegółowa, wynikająca z tego przepisu, a mianowicie zakaz nieproporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego (por. zwłaszcza wyroki z: 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110; 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134; 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 21 i 9 października 2012 r., sygn. P 27/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 104).

Wobec tego zawarte w pytaniu prawnym wzmianki o „podwójnym karaniu” należy uznać za pewien skrót myślowy, a nie sformułowanie zarzutu niezgodności z inną zasadą, wynikającą z art. 2 Konstytucji, a mianowicie *ne bis in idem*. Dopuszczalność orzekania o zgodności zaskarżonego przepisu z tym wzorcem kontroli wymaga przedstawienia argumentów o tożsamym charakterze administracyjnej kary pieniężnej i kary grzywny, czego sąd pytający nie uczynił.

2.3. Reasumując, analizowane pytanie spełnia wymogi formalne jedynie, jeżeli chodzi o zgodność art. 107 § 1 k.k.s. w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje wymierzenie grzywny osobie fizycznej, wobec której wymierzono za ten sam czyn karę pieniężną na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h., z zasadą

proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie zachodzi natomiast niedopuszczalność wydania wyroku w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

3. Poza powyższymi przesłankami, Trybunał Konstytucyjny jest także obowiązany zbadać, czy merytoryczne rozpoznanie pytania prawnego jest konieczne w razie zmian stanu prawnego, które nastąpiły po wszczęciu postępowania. Gdyby bowiem się okazało, że wydanie wyroku jest zbędne lub zaskarżony przepis utracił moc obowiązującą, postępowanie należałoby umorzyć (odpowiednio) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 (lub 3) ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

3.1. W niniejszej sprawie należy w szczególności rozważyć znaczenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2015 r., sygn. P 32/12 (Dz. U. poz. 1742), którego przedmiotem także była dopuszczalność zbiegu administracyjnych kar pieniężnych i odpowiedzialności karnoskarbowej.

Został on wydany w wyniku pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, na tle skargi na decyzję organu drugiej instancji w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za urządzenie gier bez koncesji na automatach poza kasynem gry (w wysokości 12 000 zł) w sytuacji, gdy ukarana za ten sam czyn poddała się dobrowolnie odpowiedzialności w postępowaniu karnoskarbowym za wykroczenie i została ukarana karą grzywny (w wysokości 900 zł).

Po rozpoznaniu wszystkich okoliczności tej sprawy Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. w zakresie, w jakim zezwalają na wymierzenie kary pieniężnej osobie fizycznej, skazanej uprzednio prawomocnym wyrokiem na karę grzywny za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s., są zgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa.

W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny podkreślił m.in., że:

„Skoro zarówno odpowiedzialność administracyjna, jak i karnoskarbowa podlegają różnym procedurom, oczywistym jest, że w obu przypadkach wynikiem tych postępowań będą różne sankcje. W związku z tym może powstać problem nieproporcjonalnej, nadmiernej reakcji państwa na naruszenie prawa. Jednak rozwiązania nie należy poszukiwać przez tworzenie sztywnych norm kolizyjnych, bo nie są to kary konkurencyjne. W przypadku zbiegu kary administracyjnej z sankcją karną trudno byłoby ograniczyć wykonanie kar tylko do jednej z nich, skoro obie pełnią różne funkcje. Zatem obie sankcje powinny pozostać i funkcjonować niezależnie. Niemniej nie może dochodzić do sytuacji, kiedy obie sankcje wobec tej samej osoby są surowe i razem mogą stanowić niewspółmierną reakcję państwa na naruszenie prawa. (...)

W sytuacji, gdy dochodzi do zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności karnej, jedynym strażnikiem proporcjonalności reakcji państwa stają się sądy karne, bo to one dysponują środkami pozwalającymi na dostosowanie odpowiedzialności karnej stosownie do okoliczności sprawy i pobudek zachowania sprawcy. To sąd karny, mając możliwość oceny stopnia zawinienia sprawcy i okoliczności sprawy, dba, aby reakcja państwa (odpłata) była współmierna do czynu, tym samym proporcjonalna i sprawiedliwa. Niezależnie od tego, czy sąd karny orzeka po wymierzeniu kary administracyjnej pieniężnej, czy też wcześniej, sądowi znana jest wysokość kary administracyjnej pieniężnej, ponieważ jest ona określona jednoznacznie w ustawie i nie ulega zmianie. (...)

Trybunał uznał, że możliwość obniżenia kwalifikacji czynu zabronionego, polegającego na prowadzeniu gry na automacie poza kasynem gry, umożliwiła dostosowanie mechanizmu reakcji państwa na ten czyn stosownie do danej sytuacji tak, aby sankcje zastosowane wobec sprawcy nie były niewspółmiernie dolegliwe.”.

3.2. Porównanie powyższej sprawy z aktualnie rozpatrywanym pytaniem prawnym prowadzi do następujących wniosków:

Po pierwsze, brak jest tożsamości stanów faktycznych, w związku z którymi sądy pytające (odpowiednio: administracyjne i karne) powzięły wątpliwości. Występuje w nich odmienna sekwencja trybów odpowiedzialności – sprawa o sygn. P 32/12 dotyczy możliwości wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej w sytuacji uprzedniego ukarania grzywną w postępowaniu karnoskarbowym, a niniejsze pytanie prawne – sytuacji odwrotnej (tj. możliwości wymierzenia grzywny w postępowaniu karnoskarbowym wobec osoby, która została już ukarana karą pieniężną w postępowaniu administracyjnym). Ponadto oskarżona w sprawie o sygn. P 32/12 została ukarana za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s., podczas gdy sąd pytający w niniejszej sprawie czyn zarzucany oskarżonemu kwalifikuje jako przestępstwo skarbowe, o którym mowa w art. 107 § 1 k.k.s. (i – w świetle uzasadnienia pytania prawnego – nie bierze pod uwagę możliwości jego traktowania jako wypadek mniejszej wagi, tj. jako czyn z art. 107 § 4 k.k.s.).

Po drugie, konsekwentnie brak jest też identyczności przedmiotu zaskarżenia – wyrok w sprawie o sygn. P 32/12 dotyczy administracyjnej podstawy odpowiedzialności za prowadzenie gier na automatach wbrew przepisom prawa (tj. art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h., którego zastosowanie rozważa pytający sąd administracyjny), natomiast w aktualnie rozpatrywanej sprawie kwestionowana jest podstawa odpowiedzialności karnoskarbowej (tj. art. 107 § 1 k.k.s., którego zastosowanie bierze pod uwagę pytający sąd karny). W obydwu wypadkach zakres orzekania o tych przepisach jest zawężony przez stany faktyczne, na tle których sformułowano pytania prawne.

Po trzecie, pomimo powyższych różnic, istota wątpliwości sądów pytających w obydwu sprawach jest podobna i sprowadza się do pytania, czy zbieg odpowiedzialności administracyjnej i karnoskarbowej (przekładający się na kumulację – odpowiednio – kary pieniężnej i grzywny) nie narusza zasady proporcjonalności reakcji na naruszenie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, ta ostatnia okoliczność powoduje, że odrębne rozstrzygnięcie niniejszej sprawy jest zbędne w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. Trybunał Konstytucyjny pośrednio rozstrzygnął bowiem już wątpliwość sądu pytającego w sprawie o sygn. P 32/12. Z uzasadnienia tego orzeczenia wynika, że możliwość kumulacji kar administracyjnych i grzywny wymierzanej w postępowaniu karnoskarbowym osobie fizycznej urzędującej gry na automatach z naruszeniem prawa nie stanowi pogwałcenia zasady proporcjonalności reakcji na naruszenie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Wobec powyższego, postępowanie w sprawie zbadania zgodności art. 107 § 1 k.k.s. w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje wymierzenie grzywny osobie fizycznej, wobec której wymierzono za ten sam czyn karę pieniężną na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h., z zasadą proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. ze względu na zbędność orzekania.

Z powyższych powodów należało postanowić jak na wstępie.

172

POSTANOWIENIE
z dnia 4 listopada 2015 r.
Sygn. akt P 102/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 listopada 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Dąbrowie Górniczej:

czy art. 89 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2015 r., w zakresie, w jakim pozwala na warunkowe zawieszenie kary łącznej tylko w wypadku określonym w art. 69 tej ustawy, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 i ust. 3 lit. a Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) oraz art. 20 i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1),

p o s t a n a w i a:

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

oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) umorzyć postępowanie.

UZASADNIENIE

I

1. Zgodnie z art. 89 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.), w brzmieniu obowiązującym od 8 czerwca 2010 r. do 30 czerwca 2015 r., w razie skazania za zbiegające się przestępstwa na kary pozbawienia wolności, ograniczenia wolności albo grzywny z warunkowym zawieszeniem i bez warunkowego zawieszenia ich wykonania sąd mógł w wyroku łącznym warunkowo zawiesić wykonanie kary łącznej, jeżeli zachodziły przesłanki określone w art. 69 k.k. W analizowanym okresie były one następujące:

– „Sąd może warunkowo zawiesić wykonanie orzeczonej kary pozbawienia wolności nie przekraczającej 2 lat, kary ograniczenia wolności lub grzywny orzeczonej jako kara samoistna, jeżeli jest to wystarczające dla osiągnięcia wobec sprawcy celów kary, a w szczególności zapobieżenia powrotowi do przestępstwa” (art. 69 § 1 k.k.);

– „Zawieszając wykonanie kary, sąd bierze pod uwagę przede wszystkim postawę sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste, dotychczasowy sposób życia oraz zachowanie się po popełnieniu przestępstwa” (art. 69 § 2 k.k.);

– „Zawieszenia wykonania kary nie stosuje się do sprawcy określonego w art. 64 § 2 [tj. sprawcy recydywy wielokrotnej], chyba że zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami; zawieszenia wykonania kary, o którym mowa w art. 60 § 3-5 [wymierzonej z zastosowaniem nadzwyczajnego złagodzenia kary], nie stosuje się do sprawcy określonego w art. 64 § 2” (art. 69 § 3 k.k.);

– „Zawieszenia wykonania kary ograniczenia wolności lub grzywny nie stosuje się wobec sprawcy występku o charakterze chuligańskim. Wobec sprawcy występku o charakterze chuligańskim oraz sprawcy przestępstwa określonego w art. 178a § 4 [tj. recydywy w zakresie prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego] sąd może warunkowo zawiesić wykonanie kary pozbawienia wolności w szczególnie uzasadnionych wypadkach” (art. 69 § 4 k.k.).

Odrębne (dodatkowe) zasady zawieszania wykonania kary pozbawienia wolności były przewidziane w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.). Zgodnie z art. 343 § 1 k.p.k. (w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2003 r. do 30 czerwca 2015 r.), sąd mógł warunkowo zawiesić wykonanie kary w wypadku uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 335 k.p.k. (tj. wniosku prokuratora o skazanie oskarżonego bez rozprawy i wymierzenie mu uzgodnionej z nim kary). Warunkowe zawieszenie wykonania kary mogło wówczas być stosowane do kary pozbawienia wolności w wymiarze do lat 5, a okres próby nie mógł przekroczyć 10 lat (por. art. 343 § 2 pkt 2 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym od 9 listopada 2013 r. do 30 czerwca 2015 r.).

2. Sąd Rejonowy w Dąbrowie Górniczej, Wydział II Karny (dalej: sąd pytający), postanowieniem z 7 maja 2015 r. (data wpływu: 29 maja 2015 r.) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 89 § 1 k.k., w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2015 r., w zakresie, w jakim pozwala na warunkowe zawieszenie kary łącznej tylko w wypadku określonym w art. 69 k.k., jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 i ust. 3 lit. a Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) oraz art. 20 i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1; dalej: Karta).

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

Wobec skazanego, którego sprawę rozpatruje sąd pytający, w latach 2009-2014 zapadły cztery prawomocne wyroki skazujące w sprawach o sygn. akt IX K 652/09, II K 910/10, II K 26/14 i II K 579/14.

Pismem z 5 listopada 2014 r. (data wpływu do sądu pytającego: 13 listopada 2014 r.) skazany zwrócił się z wnioskiem o wydanie wyroku łącznego na podstawie wyroków o sygn. akt IX K 652/09 i II K 910/10. Swój wniosek ponowił w piśmie z 18 marca 2015 r. (data wpływu do sądu pytającego: 18 marca 2015 r.).

Sąd pytający w toku postępowania ustalił, że przesłanki orzeczenia kary łącznej wobec skazanego są spełnione, lecz jej podstawą powinny być inne orzeczenia niż wskazane we wniosku skazanego. W jego opinii, podstawą wymierzenia kary łącznej mogą być:

– wyrok Sądu Rejonowego w Dąbrowie Górniczej z 13 marca 2014 r., sygn. akt II K 26/14, w którym skazano oskarżonego za przestępstwo z art. 178a § 4 k.k. (popełnione 11 grudnia 2013 r.) na karę 3 lat pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres próby 5 lat oraz orzeczono środek karny; podstawą

warunkowego zawieszenia kary pozbawienia wolności był art. 343 § 1 i 2 k.p.k. (umożliwiający zawieszenie kary pozbawienia wolności przekraczającej 2 lata), a wyrok został wydany na posiedzeniu w trybie art. 335 § 1 k.p.k.;

– wyrok Sądu Rejonowego w Dąbrowie Górniczej z 15 grudnia 2014 r., sygn. akt II K 579/14, w którym skazano oskarżonego za przestępstwo z art. 270 § 1 i art. 272 k.k. (popelnione 29 sierpnia 2013 r.) na karę 5 miesięcy pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres próby 2 lat; podstawą warunkowego zawieszenia kary pozbawienia wolności był art. 69 k.k., a wyrok został wydany na posiedzeniu w trybie art. 335 § 1 k.p.k.

2.2. Sąd pytający wskazał, że – łącząc kary pozbawienia wolności w powyższych sprawach – może wymierzyć oskarżonemu karę łączną od 3 lat do 3 lat i pięciu miesięcy pozbawienia wolności. Nie ma jednak możliwości warunkowego zawieszenia jej wykonania, pomimo że żadna z kar podlegających łączeniu nie była karą bezwzględną. W świetle art. 89 § 1 k.k. w razie łączenia kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem ich wykonania sąd może warunkowo zawiesić wykonanie kary łącznej tylko wtedy, gdy zachodzą przesłanki określone w art. 69 k.k., a więc m.in. gdy wymierzona kara łączna nie przekracza 2 lat (por. art. 89 § 1 k.k.). Brak jest przepisu szczególnego, który umożliwiałby sądowi orzeczenie kary łącznej pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, w wypadku gdyby jedną z łączonych kar była kara pozbawienia wolności powyżej 2 lat, warunkowo zawieszona na innych podstawach (np. art. 343 k.p.k.). Równocześnie wymierzenie wyroku łącznego w razie zaistnienia przesłanek art. 85 k.k. jest obowiązkiem sądu pytającego – nawet gdyby skazany cofnął wniosek, sąd byłby zobowiązany do wszczęcia w tym zakresie postępowania z urzędu.

Sąd pytający podkreślił, że skazany, decydując się w sprawach o sygn. II K 26/14 i II K 579/14 na porozumienie z prokuratorem i wyrażając zgodę na wymierzenie mu uzgodnionej z nim kary w trybie art. 335 § 1 k.p.k., nie miał pełnej świadomości długoterminowych konsekwencji tej decyzji. Nie został mianowicie poinformowany o obligatoryjności wydania w przyszłości wyroku łącznego co do kar za przestępstwa, które pozostają w realnym zbiegu, oraz o braku możliwości warunkowego zawieszenia w wyroku łącznym kary łącznej pozbawienia wolności powyżej 2 lat. Można przypuszczać, że gdyby wiedział o omawianych ograniczeniach zawieszania kary w wyroku łącznym, być może nie zdecydowałby się na tak uzgodnioną karę lub też poddał się mniej surowej, lecz bezwzględnej karze pozbawienia wolności. Sąd pytający zauważył, że zazwyczaj podejrzani, uzgadniając z prokuratorem karę w trybie art. 335 k.p.k., zgadzają się na wyższe kary pozbawienia wolności z dłuższym okresem ich warunkowego zawieszenia niż typowo orzekane w podobnych sprawach po rozprawie. W opinii sądu pytającego, brak pouczenia podejrzanego (a potem oskarżonego i skazanego) o zasadach zawieszania kar łącznych powyżej 2 lat pozbawienia wolności jest sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w tym też sprawiedliwości proceduralnej (zwłaszcza lojalności ze względu na współpracę z organami ścigania, por. art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 i ust. 3 lit. a Konwencji oraz art. 47 Karty).

Ponadto sąd pytający zauważył, że sprawy o sygn. akt II K 26/14 i II K 579/14 mogły teoretycznie być objęte jednym aktem oskarżenia, obejmującym obydwa czyny zarzucane skazanemu. Mógłby on wówczas uzgodnić z prokuratorem jedną łączną karę pozbawienia wolności powyżej 2 lat z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na podstawie art. 343 k.p.k. Fakt prowadzenia wobec niego dwóch oddzielnych postępowań i wymierzenia kary łącznej po ich zakończeniu na podstawie dwóch łączonych wyroków, powoduje zaś konieczność wymierzenia kary łącznej powyżej 2 lat bez warunkowego zawieszenia jej wykonania. W opinii sądu pytającego, uzależnianie możliwości skorzystania z warunkowego zawieszenia kary łącznej powyżej 2 lat pozbawienia wolności od tego, czy postępowanie karne dotyczy jednego czy kilku czynów, jest sprzeczne z zasadą równości (por. art. 32 ust. 1 Konstytucji i art. 20 Karty). Odmienne traktowanie osób, których przestępstwa pozostają w realnym zbiegu, w zależności od tego, czy wydano w stosunku do nich jeden czy więcej wyroków, nie ma żadnego racjonalnego i obiektywnego uzasadnienia, a ponadto jest sprzeczne z zasadami rzetelnego i sprawiedliwego procesu. Nie można także wymagać od osób, które popełniły różne przestępstwa pozostające w realnym zbiegu, aby ujawniały te czyny w celu skorzystania z dobrodziejstwa art. 343 k.p.k.

2.3. Sąd pytający uzasadnił także spełnienie przez pytanie prawne przesłanek formalnej dopuszczalności jego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Podkreślił on, że – w razie orzeczenia zgodności art. 89 § 1 k.k. z wzorcami kontroli wymienionymi w *petitum* pytania prawnego – będzie zmuszony wymierzyć skazanemu, po połączeniu kar w sprawach o sygn. akt II K 26/14 i II K 579/14, w wyroku łącznym bezwzględną karę łączną pozbawienia wolności, umarzając postępowanie w sprawie wydania wyroku w pozostałym zakresie. Takie orzeczenie będzie powodowało konieczność odbycia przez skazanego kar, które wcześniej zostały mu warunkowo zawieszona, bez możliwości sprawdzenia przez sąd, czy istnieją przesłanki materialne warunkowego zawieszenia kary łącznej.

W razie odmiennego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego postępowanie w sprawie wydania wyroku łącznego mogłoby natomiast zostać umorzone na podstawie art. 572 k.p.k. lub ewentualnie sąd pytający mógłby wymierzyć skazanemu, po połączeniu kar w sprawach o sygn. akt II K 26/14 i II K 579/14, w wyroku łącznym karę łączną pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania (pomimo że jedna z łączonych kar przekracza 2 lata pozbawienia wolności). Rozwiązania te byłyby korzystne dla skazanego.

Ponadto sąd pytający zauważył, że w rozpatrywanej przez niego sprawie z uwagi na art. 4 § 1 k.k. nadal ma zastosowanie art. 89 § 1 k.k. w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2015 r. (jako przepis względniejszy dla sprawcy niż obecna wersja tej regulacji).

3. Do dnia wydania niniejszego postanowienia stanowiska Sejmu i Prokuratora Generalnego nie wpłynęły.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego jest uzależniona od spełnienia przez nie warunków formalnych, wynikających z Konstytucji i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W niniejszej sprawie powinno to nastąpić przez przyzmat kryteriów zawartych w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Akt ten został wprawdzie uchylony przez ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), lecz na mocy przepisów przejściowych powinien być nadal stosowany do oceny przesłanek ewentualnego umorzenia postępowania (por. art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.).

2. Sąd Rejonowy w Dąbrowie Górniczej, Wydział II Karny (dalej: sąd pytający), postanowieniem z 7 maja 2015 r. (data wpływu: 29 maja 2015 r.) zakwestionował zgodność art. 89 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.), w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2015 r., w zakresie, w jakim pozwala na warunkowe zawieszenie kary łącznej tylko w wypadku określonym w art. 69 k.k., z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 i ust. 3 lit. a Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) oraz art. 20 i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1; dalej: Karta).

3. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału pytanie prawne powinno spełniać trzy przesłanki: 1) podmiotową – z pytaniem prawnym zwraca się do Trybunału sąd, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zgodność aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz 3) funkcjonalną – musi zachodzić związek pomiędzy rozstrzygnięciem Trybunału a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy zawisłej przed sądem wnoszącym pytanie prawne. Ten ostatni wymóg oznacza, że sąd pytający ma obowiązek wykazać, że „rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy będzie odmienne w przypadku uznania przez Trybunał niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów” (postanowienie z 25 października 2011 r., sygn. P 5/11, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 95; podobnie np. postanowienia z: 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 95; 16 października 2012 r., sygn. P 29/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 116; 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91; 6 listopada 2013 r., sygn. P 24/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 129; 11 lutego 2014 r., sygn. P 50/11, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 17; 10 grudnia 2014 r., sygn. P 27/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 126 i 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130).

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, analizowane pytanie prawne w oczywisty sposób realizuje przesłankę podmiotową i przedmiotową.

Przesłanka funkcjonalna wymaga jednak doprecyzowania wskazanego w nim przedmiotu zaskarżenia. Sąd pytający kwestionuje bowiem art. 89 § 1 k.k. (w określonym brzmieniu) w zakresie, w jakim pozwala na warunkowe zawieszenie kary łącznej pozbawienia wolności tylko w wypadku określonym w art. 69 k.k., tj. gdy nie przekracza ona 2 lat. Tymczasem w istocie jego wątpliwości nie dotyczą wszystkich możliwych sytuacji nieobjętych zaskarżonym przepisem, lecz tylko jednej z nich. Ich źródłem jest mianowicie brak możliwości zawieszenia kary łącznej, gdy jedną z kar podlegających łączeniu jest kara pozbawienia wolności przekraczająca 2 lata z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na podstawie art. 343 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.; w brzmieniu obowiązującym od 9 listopada 2013 r. do 30 czerwca 2015 r.), a druga jest karą pozbawienia wolności zawieszoną na podstawie art. 69 § 1 k.k. Tylko w tym zakresie pytanie prawne spełnia więc przesłankę funkcjonalną i może podlegać merytorycznemu rozpoznaniu.

4. Ponadto pytanie prawne musi także spełniać wymogi ogólne, stawiane wszystkim pismom procesowym inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Należy wśród nich wymienić zwłaszcza obowiązek „uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”, wynikający z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. To znaczy, że w treści pytania prawnego powinien się znaleźć „co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem określonych wzorców kontroli” (wyrok z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61; podobnie np. postanowienie z 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4). Nie realizują analizowanego wymogu „uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (por. wspomniany wyrok o sygn. K 35/11) czy argumenty ze swej istoty „nienadające się” do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny, które tylko pozornie uzasadniają stawiane zarzuty (np. pozaprawne, por. np. powołany wyrok o sygn. K 35/11 i wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Sąd pytający w *petitum* swojego postanowienia jako wzorce kontroli wskazał art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 i ust. 3 lit. a Konwencji oraz art. 20 i art. 47 Karty. W uzasadnieniu omówił zaś jedynie:

– zasady: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, sprawiedliwości proceduralnej i sprawiedliwości społecznej (wynikające art. 2 Konstytucji),

– zasadę równości w połączeniu z zasadą sprawiedliwości społecznej (której podstawą jest art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 20 Karty) oraz

– zasadę rzetelnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (umocowaną w art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 i ust. 3 lit. a Konwencji oraz art. 47 Karty).

Powyższe wzorce kontroli należy przyporządkować do stawianych w pytaniu prawnym zarzutów. Dotyczą one:

– istnienia w systemie prawnym rozwiązań nakładających podejrzanego (a następnie oskarżonego i skazanego) – bez uświadomienia mu wszystkich konsekwencji takiej decyzji – do wyrażenia zgody na skazanie bez rozprawy i wymierzenie mu uzgodnionej z prokuratorem kary pozbawienia wolności powyżej 2 lat z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, która – w razie wydania z jej uwzględnieniem wyroku łącznego – staje się podstawą wymierzenia kary łącznej bezwzględnego pozbawienia wolności; sąd pytający nie wywodzi jednak *expressis verbis*, że wydany w rezultacie wyrok jest niesprawiedliwy (tj. nie kwestionuje materialnoprawnego skutku zaskarżonej regulacji), a akcentuje jedynie brak mechanizmów zapewniających osobie zainteresowanej pełną informację o skutkach podejmowanej decyzji procesowej (tj. jej mankamenty proceduralne);

– nieuzasadnionego różnicowania możliwości zawieszania kary łącznej w zależności od tego, czy wobec oskarżonego prowadzone jest jedno postępowanie dotyczące wszystkich zarzucanych mu czynów pozostających w realnym zbiegu, czy też każde z nich stanowi przedmiot odrębnego postępowania.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, adekwatnymi wzorcami kontroli są dla nich (odpowiednio):

– zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażająca się w postępowaniu sądowym w zasadzie rzetelnego i sprawiedliwego procesu (tj. art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 i ust. 3 lit. a Konwencji oraz art. 47 Karty);

– zasada równości w postępowaniu sądowym (tj. art. 32 ust. 1 Konstytucji i art. 20 Karty w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 Konwencji i art. 47 Karty).

W pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, ze względu na brak dostatecznego uzasadnienia w rozumieniu art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r.

5. Poza powyższymi przesłankami Trybunał Konstytucyjny obowiązany jest także zbadać, czy merytoryczne rozpoznanie pytania prawnego jest konieczne w razie zmian stanu prawnego, które nastąpiły po wszczęciu postępowania. Gdyby bowiem się okazało, że wydanie wyroku jest zbędne lub zaskarżony przepis utracił moc obowiązującą, postępowanie należałoby umorzyć (odpowiednio) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 (lub 3) ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

5.1. W warunkach niniejszej sprawy należy rozważyć znaczenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2015 r., sygn. P 37/14 (OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 121), którego przedmiotem także był brak możliwości zawieszania kary łącznej pozbawienia wolności w wymiarze przekraczającym 2 lata.

Orzeczenie to zostało wydane w wyniku pytania prawnego Sądu Okręgowego w Krakowie, wniesionego na tle apelacji od wyroku łącznego, w którym orzeczono karę łączną 3 lat i 6 miesięcy pozbawienia wolności (bez warunkowego zawieszenia wykonania tej kary). Jego podstawą były dwa wyroki, skazujące (odpowiednio) na karę 1 roku bezwzględnego pozbawienia wolności oraz na karę 3 lat pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania (na podstawie art. 343 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym od 9 listopada 2013 r. do 30 czerwca 2015 r.) na 6 lat próby.

Po rozpoznaniu wszystkich okoliczności tej sprawy, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 89 § 1 k.k. (w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2015 r.), w zakresie, w jakim pomija możliwość warunkowego zawieszenia wykonania kary łącznej w wypadku orzekania przez sąd o łączeniu warunkowo zawieszonych – na podstawie art. 343 k.p.k. (w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2015 r.) – kary pozbawienia wolności w wymiarze wyższym niż 2 lata z karą pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny podkreślił m.in., że: „Łączenie kar na podstawie art. 89 § 1 k.k. prowadzić mogło (...) do fizycznego pozbawienia wolności także w odniesieniu do kary, którą sąd rozstrzygający sprawę w ramach głównego postępowania warunkowo zawiesił na podstawie art. 343 k.p.k. Jeżeli zawieszona kara została orzeczona w wymiarze wyższym niż 2 lata, to sąd orzekający karę łączną nie mógł orzec, nawet na zasadzie wyjątku, że wykonanie kary łącznej pozbawienia wolności również powinno być warunkowo zawieszona. (...) W takiej sytuacji dochodziło do dolegliwego pozbawienia wolności o charakterze bezwzględnym bez merytorycznej decyzji sądu w tym zakresie. Orzeczenie o wyroku łącznym stawało się w istocie czynnością formalną. (...) Taki stan jest konstytucyjnie nie do zaakceptowania. (...) Kara pozbawienia wolności jest – ze względu na znacznie głębszą ingerencję w sferę wolności osobistej – konstytucyjnie inną rodzajowo karą niż kara pozbawienia wolności, której wykonanie jest warunkowo zawieszona. Dlatego sąd orzekający o karze łącznej powinien mieć możliwość merytorycznego zbadania, czy konieczne jest zastosowanie owej surowszej rodzajowo kary. (...) Sąd karny, który orzeka o karze łącznej na podstawie art. 89 § 1 k.k., sprawuje wymiar sprawiedliwości. Orzeka bowiem o pozbawieniu jednej z najbardziej podstawowych wolności – wolności osobistej. Taka decyzja nie ma charakteru technicznego i tym samym sąd nie może być pozbawiony prawa do merytorycznej oceny zawisłej przed nim sprawy. Tymczasem zakwestionowany przepis do takiej sytuacji mógł właśnie prowadzić. Stanowiło to sprzeczną z art. 45 ust. 1 Konstytucji ingerencję ustawodawcy w niezależność sądu orzekającego o karze łącznej”.

W części uzasadnienia dotyczącej skutków tego wyroku zaznaczono, że rozstrzygnął on „wyłącznie o konstytucyjności art. 89 § 1 k.k. w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2015 r. (...) Nie należy więc wyciągać z niego wniosków co do konstytucyjności art. 89 k.k. w wersji obowiązującej od 1 lipca 2015 r. oraz innych nowych przepisów regulujących zasady wymierzania kary łącznej. Wyrok Trybunału nie pociąga za sobą konieczności dokonania zmian ustawowych”.

5.2. Porównanie powyższej sprawy z aktualnie rozpatrywanym pytaniem prawnym prowadzi do następujących wniosków:

Po pierwsze, nie występuje w tym wypadku pełna tożsamość stanów faktycznych, na tle których rozpatrywane jest pytanie prawne. W sprawie o sygn. P 37/14 chodziło o niedopuszczalność zawieszenia wykonania łącznej kary pozbawienia wolności powyżej 2 lat w wypadku, gdy miała ona być wymierzona na podstawie:

- kary powyżej 2 lat pozbawienia wolności warunkowo zawieszonych na podstawie art. 343 k.p.k. oraz
- kary bezwzględnego pozbawienia wolności.

W niniejszej sprawie problem ten pojawił się na tle kary łącznej wydanej na podstawie dwóch wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności z warunkowym jej zawieszeniem – jednego w wymiarze poniżej 2 lat (zawieszonych na podstawie art. 69 k.k.), a drugiego w wymiarze powyżej 2 lat (zawieszonych na podstawie art. 343 k.p.k.).

Po drugie, konsekwentnie brak jest też identyczności przedmiotu zaskarżenia, który – z uwagi na wymóg przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego – musi uwzględniać wskazane różnice w stanach faktycznych spraw zawisłych przed sądami pytającymi. W obydwu sprawach stanowi go art. 89 § 1 k.k., w zakresie, w jakim pomija możliwość zawieszenia kary łącznej pozbawienia wolności, jeżeli jedną z łączonych kar jest kara pozbawienia wolności powyżej 2 lat warunkowo zawieszona na podstawie art. 343 k.p.k. Różnica dotyczy drugiej z podstaw wymierzenia kary łącznej – w sprawie o sygn. P 37/14 była to kara bezwzględnego pozbawienia wolności, a w sprawie aktualnie rozpatrywanej – kara pozbawienia wolności nieprzekraczająca 2 lat z warunkowym zawieszeniem jej wykonania.

Po trzecie, sąd pytający postawił art. 89 § 1 k.k. w kwestionowanym przez siebie zakresie szersze i bardziej szczegółowe zarzuty, niż uczynił to sąd pytający w sprawie o sygn. P 37/14. Nie ograniczyły się one do kwestii braku dostatecznej swobody sędziowskiej i naruszenia rzetelnego i sprawiedliwego procesu, lecz objęły także wątpliwości odnośnie do nieuzasadnionego różnicowania skazanych na karę łączną w wyniku jednego i kilku postępowań karnych.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, pomimo powyższych różnic, istota wątpliwości sądów pytających w obydwu sprawach jest podobna. Sprowadza się ona do tego samego pytania o dopuszczalność automatycznego wymierzania kary łącznej bezwzględnego pozbawienia wolności, jeżeli jedną z łączonych kar jest

kara pozbawienia wolności powyżej 2 lat, warunkowo zawieszona na podstawie art. 343 k.p.k. (która to zasada obowiązuje bez względu na to, czy drugą z łączonych kar jest kara bezwzględnie pozbawienia wolności czy kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zostało ono wiążąco rozstrzygnięte w sprawie o sygn. P 37/14. Wobec tego jego ponowna analiza – na tle nieco tylko innego stanu faktycznego – nie jest konieczna.

Wobec powyższego, postępowanie w sprawie zgodności art. 89 § 1 k.k., w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2015 r., w zakresie, w jakim pomija możliwość warunkowego zawieszenia wykonania kary łącznej w wymiarze przekraczającym 2 lata pozbawienia wolności, wymierzonej na podstawie kar pozbawienia wolności orzeczonych z warunkowym zawieszeniem ich wykonania na podstawie art. 69 k.k. i art. 343 k.p.k., z ustalonymi wyżej wzorcami kontroli podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. ze względu na zbędność wydania wyroku.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

173

POSTANOWIENIE
z dnia 24 listopada 2015 r.
Sygn. akt SK 57/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Stanisław Rymar – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 listopada 2015 r., skargi konstytucyjnej Cz.L. o zbadanie zgodności:

art. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 241, poz. 2074) w zakresie, w jakim wydłuża termin przedawnienia należności z tytułu składek ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego z 5 lat do 10 lat jedynie dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 21 listopada 2011 r., złożonej w Trybunale Konstytucyjnym 5 marca 2012 r., Cz.L. (dalej: skarżący) wniósł o zbadanie art. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 241, poz. 2074, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2002 r.) w zakresie, w jakim wydłuża termin przedawnienia należności z tytułu składek

ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego z 5 lat do 10 lat jedynie dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS), z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga została wniesiona w następującym stanie faktycznym i prawnym:

W decyzji z 22 września 2010 r. ZUS stwierdził zobowiązanie skarżącego, prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą, do zapłaty należnych składek na ubezpieczenie społeczne pracowników, w części finansowanej przez pracowników, za okres od stycznia 1999 r. do marca 1999 r., od lipca 1999 r. do grudnia 1999 r. i za maj 2004 r., w łącznej kwocie 6272,45 zł wraz z odsetkami, oraz na ubezpieczenie zdrowotne za okres od stycznia 1999 r. do grudnia 1999 r. i za maj 2004 r. w łącznej kwocie 4132,97 zł wraz z odsetkami.

Od decyzji ZUS-u z 22 września 2010 r. skarżący wniósł odwołanie do Sądu Okręgowego w Krakowie, podnosząc m.in. zarzut niezgodności nowego brzmienia art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; dalej: u.s.u.s.) – obowiązującego od 1 stycznia 2003 r. – z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Sąd Okręgowy w wyroku z 23 lutego 2011 r. (sygn. akt VII U 2019/10) oddalił wniesione przez skarżącego odwołanie, przyjmując, iż skoro na dzień 31 grudnia 2002 r. należności ZUS-u wobec skarżącego nie były przedawnione, to znalazł do nich zastosowanie art. 24 ust. 4 u.s.u.s. w nowym brzmieniu, wydłużający okres przedawnienia tych należności z 5 lat do 10 lat. Nowe brzmienie art. 24 ust. 4 u.s.u.s. zostało wprowadzone ustawą zmieniającą z 2002 r., która weszła w życie 1 stycznia 2003 r.

Od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie skarżący wniósł apelację, ponownie podnosząc zarzut niekonstytucyjności wydłużenia okresu przedawnienia należności z tytułu składek ZUS-u wobec płatników do 10 lat. Wyrokiem z 8 listopada 2011 r. (sygn. akt III AUa 1129/11) Sąd Apelacyjny w Krakowie oddalił apelację. Sąd Apelacyjny wskazał, że sporne należności z tytułu składek nie uległy przedawnieniu przed 1 stycznia 2003 r. Sąd powołał się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, zgodnie z którym wydłużenie od 1 stycznia 2003 r. terminu przedawnienia należności z tytułu składek z 5 do 10 lat, o którym mowa w art. 24 ust. 4 u.s.u.s., dotyczy również należności powstałych przed 1 stycznia 2003 r. i wówczas nieprzedawnionych (zob. uchwała SN z 2 lipca 2008 r., sygn. akt II UZP 5/08, OSNP nr 1-2/2009, poz. 17). Z tego względu, Sąd Apelacyjny uznał, że w sprawie skarżącego termin przedawnienia wynosił 10 lat.

Skarżący stwierdził, że wyczerpał przysługujące mu środki odwoławcze, a wydany wobec niego wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 8 listopada 2011 r. jest ostatecznym orzeczeniem, z którym łączy on naruszenie przysługujących mu praw konstytucyjnych.

1.2. Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności, skarżący przywołał następującą argumentację:

Zakwestionowany art. 1 pkt 9 lit. a ustawy zmieniającej z 2002 r., który nadał nowe brzmienie art. 24 ust. 4 u.s.u.s., wszedł w życie 1 stycznia 2003 r. Przepis ten, wprowadzając 10-letni termin przedawnienia roszczeń przysługujących ZUS-owi wobec płatnika z tytułu składek ubezpieczeniowych, stworzył dualistyczną sytuację w zakresie ochrony prawa własności, ponieważ roszczenia płatników wobec ZUS-u o zwrot nadpłaconych składek na podstawie art. 24 ust. 7 u.s.u.s. nadal podlegały 5-letniemu przedawnieniu.

Przepis ten, w ocenie skarżącego, narusza konstytucyjne prawo do równej dla wszystkich ochrony prawa własności i innych praw majątkowych i powiązanej z nią ogólniejszej zasady równości wobec prawa (art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji). Skarżący wskazał, że został postawiony w sytuacji skrajnie dla niego niekorzystnej, gdyż roszczenie ZUS-u wobec niego z tytułu składek ubezpieczenia ulegało przedawnieniu po dwukrotnie dłuższym czasie niż jego roszczenie wobec ZUS-u, choć oba pochodzą z tego samego tytułu prawnego.

Zdaniem skarżącego, „nierówność w sytuacji podmiotów posiadających wspólną cechę istotną z punktu widzenia tej regulacji prawnej, jaką jest sytuacja rozliczenia wzajemnych należności mających swe źródło w stosunku ubezpieczenia społecznego, uznać należy za istotne różnicowanie sytuacji prawnej płatnika i ZUS” (s. 4 skargi konstytucyjnej). Powołując się na wyrok TK z 26 listopada 2007 r. o sygn. P 24/06, skarżący wskazał na konieczność zachowania symetryczności pozycji państwa i podmiotów publicznych wobec podmiotów prywatnych, czego gwarancją ma być właściwe zrównoważenie za każdym razem interesu publicznego i prywatnego. Zachowanie tej symetryczności jest szczególnie istotne w zakresie ochrony praw majątkowych w sytuacjach podobnych.

Skarżący wskazał, że Trybunał w swoim orzecznictwie uznawał za niezgodne z Konstytucją przepisy będące źródłem nieuzasadnionego uprzywilejowania silniejszej strony stosunku prawnego, a taka sytuacja ma, jego zdaniem, miejsce w niniejszej sprawie. W relacji płatnik składek – ZUS ten ostatni jest stroną silniejszą. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, dopuszczalne byłoby uprzywilejowanie słabszej strony stosunku prawnego, czyli płatnika, jak również przyznanie obu stronom równych uprawnień w zakresie ochrony ich praw majątkowych. Za niedopuszczalne natomiast należy uznać zróżnicowanie sytuacji na niekorzyść płatnika znacząco uprzywilejowujące i tak mocniejszą stronę, którą w tym wypadku jest ZUS.

Skarżący, powołał się na stanowisko TK wyrażone w wyroku z 26 maja 2010 r. (sygn. P 29/08), w którym Trybunał nie znalazł uzasadnienia dla słabszej ochrony praw majątkowych płatnika (ubezpieczonego) względem ZUS-u poprzez ograniczenie możliwości dochodzenia przez niego zwrotu nienależnie opłaconych składek do pięciu lat, w przeciwieństwie do terminu dziesięciu lat przysługującego ZUS-owi. Trybunał uznał wówczas, że bezzasadne różnicowanie możliwości rozliczenia wzajemnych należności płatnika (ubezpieczonego) i ZUS-u narusza konstytucyjną gwarancję równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych i uznał badany art. 24 ust. 7 u.s.u.s. za niezgodny z art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Skarżący wskazał, że „skoro Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie uznał niekonstytucyjność zróżnicowania regulacji okresów przedawnienia w zależności od tego, kto dochodzi roszczenia z tytułu składek ubezpieczeniowych w sprawie, w której to skarżący dochodził od ZUS zwrotu składek, to również w sprawie, w której ZUS dochodzi od skarżącego należności z tytułu składek (...) powinna zostać stwierdzona niekonstytucyjność takiej regulacji”. Są to bowiem dwie strony tego samego stosunku prawnego mającego swe źródło w stosunku ubezpieczenia społecznego.

Skarżący, odnosząc się do sposobu naruszenia przysługujących mu praw konstytucyjnych, stwierdził, że art. 24 ust. 4 u.s.u.s. w brzmieniu ustanowionym przez zakwestionowany art. 1 pkt 9 lit. a ustawy zmieniającej z 2002 r. stanowił podstawę normatywną ostatecznego rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego w jego sprawie. Gdyby nie doszło do zmiany brzmienia art. 24 ust. 4 u.s.u.s. mocą zakwestionowanego przepisu do należności dochodzonych przez ZUS od skarżącego zastosowanie miały nadal 5-letni okres przedawnienia, a więc składki te na dzień wydania decyzji, tj. 22 września 2010 r., byłyby przedawnione. Wskutek uchwalenia art. 1 pkt 9 lit. a ustawy zmieniającej z 2002 r. przedawnienie roszczeń ZUS-u wobec skarżącego następowało po 10 latach, podczas gdy w wypadku „ewentualnego symetrycznego roszczenia skarżącego wobec ZUS-u” przedawnienie nastąpiłoby po 5 latach.

Dodatkowo skarżący wskazał, że ZUS miał możliwość przerwania biegu przedawnienia składek dochodzonych od skarżącego przez wystawienie tytułów wykonawczych, co też uczynił w 2000 r. i 2002 r., podczas gdy w odwrotnej sytuacji skarżący nie miałby takiej możliwości i jego roszczenie wobec ZUS-u z tytułu nienależnie opłaconych składek nadal przedawniałoby się po 5 latach od daty ich opłacenia (co wynikało z ówczesnego brzmienia art. 24 ust. 7 u.s.u.s.). W jego ocenie, taka nierówność ochrony praw majątkowych obu stron tego samego stosunku prawnego pozostaje w sprzeczności z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 22 października 2013 r. wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

2.1. Prokurator Generalny wskazał, że kontrola konstytucyjności norm zmieniających – a taką jest zakwestionowany w skardze konstytucyjnej art. 1 pkt 9 lit. a ustawy zmieniającej z 2002 r. – może mieć miejsce wówczas, gdy kwestionuje się tryb uchwalenia tych norm lub sposób wprowadzenia ich w życie. Takiego jednak zarzutu skarżący nie sformułował. Zdaniem Prokuratora Generalnego, z analizy skargi wynika, że zawarte w niej zarzuty niekonstytucyjności skierowane są w istocie do treści art. 24 ust. 4 u.s.u.s. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2002 r. Skarżący nie kwestionuje także treści normatywnej wprowadzonej przez art. 1 pkt 9 lit. a ustawy zmieniającej z 2002 r. do art. 24 ust. 5 u.s.u.s. Prokurator Generalny wskazał, że przepis ten nie mógł ponadto stanowić podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy skarżącego przez sąd apelacyjny, ponieważ ani ze skargi, ani z dołączonych do niej dokumentów nie wynika, aby należności dochodzone przez organ rentowy od skarżącego były zabezpieczone hipoteką lub zastawem.

W ocenie Prokuratora Generalnego, przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu mógłby być zatem jedynie art. 24 ust. 4 u.s.u.s. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2002 r. W pozostałym zakresie postępowanie powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

2.2. Prokurator Generalny stwierdził następnie, że skarżący nie kwestionuje tego, iż termin przedawnienia należności wobec ZUS-u określony w zakwestionowanym brzmieniu art. 24 ust. 4 u.s.u.s. wynosi 10 lat. Niekonstytucyjności tego przepisu skarżący upatruje w tym, że od 1 stycznia 2003 r. termin przedawnienia został wydłużony do 10 lat, jedynie jeśli chodzi o należności dochodzone przez ZUS, podczas gdy płatnik mógł dochodzić zwrotu nadpłaconych składek jedynie w ciągu 5 lat od dnia zapłaty. W ocenie Prokuratora Generalnego, zarzuty sformułowane w skardze dotyczą wyłącznie braku symetrii w potraktowaniu przez ustawę zmieniającą z 2002 r. stron stosunku ubezpieczeniowego przy dokonywaniu rozliczeń z tytułu należnych składek na ubezpieczenie społeczne.

Prokurator podkreślił, że w dniu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy skarżącego przez sąd apelacyjny, tj. 8 listopada 2011 r., art. 24 ust. 4 u.s.u.s. obowiązywał w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 138, poz. 808; dalej: ustawa zmieniająca z 28 kwietnia 2011 r.). Na mocy tej ustawy art. 24 ust. 4 u.s.u.s. uzyskał nowe brzmienie, zgodnie z którym należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, z zastrzeżeniem ust. 5-6. Ponadto w art. 24 u.s.u.s. dodano m.in. ust. 6g, zgodnie z którym: „Nienależnie opłacone składki ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia: 1) otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 6b; 2) opłacenia składek, w przypadku braku zawiadomienia, o którym mowa w ust. 6b”.

Następnie na mocy art. 11 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 232, poz. 1378; dalej: ustawa zmieniająca z 16 września 2011 r.), od 1 stycznia 2012 r. art. 24 ust. 4 u.s.u.s. otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym termin przedawnienia należności z tytułu składek został skrócony do 5 lat. Ustawą tą znowelizowano także wprowadzenie do wyliczenia zamieszczone w art. 24 ust. 6g u.s.u.s., skracając termin przedawnienia dla nienależnie opłaconych składek.

Prokurator Generalny wskazał, że „[p]roblem równej długości terminów rozliczeń składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne dla organu rentowego i płatnika w dacie wydania ostatecznego orzeczenia” w sprawie skarżącego był już rozstrzygnięty w sposób, jakiego domaga się on w skardze. Prokurator Generalny podkreślił jednak, że sprawa, w związku z którą wniesiona została skarga, dotyczyła zaległych składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne za kilka miesięcy w 1999 r. i za maj 2004 r., dochodzonych od skarżącego przez ZUS na podstawie decyzji wydanej 22 września 2010 r. Z tego względu, dla oceny dopuszczalności kontroli zakwestionowanego przepisu niezbędna jest analiza poprzedniego stanu prawnego, dotyczącego terminów wzajemnych rozliczeń ZUS i skarżącego – płatnika za ów okres.

Po dokonaniu analizy zmieniających się kolejno przepisów regulujących terminy przedawnienia należności dochodzonych przez ZUS od płatnika i roszczeń płatnika względem ZUS, Prokurator wskazał, że jeśli chodzi o składki należne od skarżącego za 2004 r., to ustawa z dnia 28 marca 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 67, poz. 411; dalej: ustawa zmieniająca z 2008 r.), zapewniła równą pozycję ZUS-u i skarżącego oraz równą ochronę jego praw majątkowych. Z tego względu, zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzuty wobec art. 24 ust. 4 u.s.u.s., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2002 r., w zakresie, w jakim dotyczą zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne za maj 2004 r., są bezzasadne.

Prokurator Generalny wskazał, że po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2008 r. (tj. po 8 maja 2008 r.) sytuacja prawna i ochrona praw majątkowych płatników oraz ZUS-u była nadal zróżnicowana przy rozliczaniu składek należnych i nienależnie opłaconych przed 8 maja 2003 r. Podkreślił jednak, że zróżnicowanie terminów rozliczeń składek należnych i nadpłaconych przed 8 maja 2003 r. utrzymywało się do 15 czerwca 2010 r. Wtedy to w wyroku o sygn. P 29/08, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 24 ust. 7 u.s.u.s. jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji (zob. OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 35).

Prokurator stwierdził, że orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności pięcioletniego terminu przewidzianego w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. dotyczyło dwóch aspektów. Po pierwsze, braku możliwości zawieszenia bądź przerwania biegu tego terminu, a po drugie – co ma znaczenie dla niniejszej sprawy – stosowania przewidzianego w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. pięcioletniego terminu dochodzenia zwrotu składek nienależnie opłaconych w okresie od 1 stycznia 1998 r. do 7 maja 2003 r. włącznie, co do których termin zwrotu upłynął w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 7 maja 2008 r. włącznie. W ocenie Prokuratora Generalnego, orzeczenie o niezgodności art. 24 ust. 7 u.s.u.s. z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji w tym drugim aspekcie „obejmowało (...) zatem okres, w jakim zróżnicowana była w art. 24 ust. 4 i ust. 7 u.s.u.s. ochrona praw majątkowych Skarżącego”.

Prokurator Generalny wskazał, że przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu jest art. 24 ust. 4 u.s.u.s. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2002 r., zaś w sprawie o sygn. P 29/08 przedmiotem kontroli był art. 24 ust. 7 u.s.u.s., co sprawia, że nie można mówić o tożsamości przedmiotowej obu spraw. Jednak, jego zdaniem, istnieje oczywisty związek między sprawą o sygn. P 29/08 a skargą konstytucyjną wniesioną przez skarżącego. W sprawie o sygn. P 29/08 przedmiotem oceny Trybunału był bowiem problem zróżnicowania w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. pozycji ZUS i płatnika przy rozliczaniu składek nienależnie opłaconych przed 8 maja 2003 r., przez to, że termin dochodzenia należności przez płatnika był 2-krotnie krótszy niż określony w art. 24 ust. 4 u.s.u.s. termin dochodzenia należności przez ZUS. W niniejszym zaś postępowaniu przedstawiony w skardze konstytucyjnej problem sprowadza się do oceny, czy konstytucyjnym rozwiązaniem jest to, że przewidziany w art. 24 ust. 4 u.s.u.s. termin dochodzenia przez ZUS należności od płatnika za okres przypadający przed 8 maja 2003 r., jest dwukrotnie dłuższy niż termin, o którym mowa w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. W ocenie Prokuratora Generalnego, można zatem powiedzieć, iż „chodzi o tożsamy problem, oceniany w aspekcie tożsamych wzorców

konstytucyjnych, tyle tylko, że w niniejszej sprawie widziany jest on przez płatnika z odwrotnej perspektywy niż w sprawie o sygn. [P 29/08], tj. z perspektywy dłużnika”.

Z uwagi na to, że problem ten został już rozstrzygnięty w wyroku Trybunału o sygn. P 29/08 i art. 24 ust. 7 u.s.u.s. utracił moc obowiązującą, to ponowna ocena tego samego problemu, tyle że na gruncie art. 24 ust. 4 u.s.u.s. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2002 r., w aspekcie tych samych wzorców kontroli konstytucyjności, staje się zbędna. Wraz z usunięciem art. 24 ust. 7 u.s.u.s. z porządku prawnego, na mocy wyroku Trybunału o sygn. P 29/08, doznały już ochrony prawa skarżącego do równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) i do zapewnienia równej pozycji płatnika i organu rentowego przy rozliczaniu składek za okres od 1 stycznia 1998 r. do 7 maja 2003 r. włącznie, co do których termin zwrotu upłynął w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 7 maja 2008 r. włącznie (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Prokurator wniósł zatem o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. z uwagi na zbędność orzekania.

3. W piśmie z 29 kwietnia 2015 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. Marszałek Sejmu wskazał, że zarzuty stawiane w skardze dotyczą w istocie art. 24 ust. 4 u.s.u.s. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 lit. a ustawy zmieniającej z 2002 r., więc tylko ten przepis mógłby być ewentualnym przedmiotem kontroli Trybunału. Marszałek Sejmu podkreślił jednak, że skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów określonych w art. 79 Konstytucji oraz w ustawie o TK z 1997 r., ponieważ skarżący nie znalazł się jeszcze w sytuacji naruszenia praw konstytucyjnych, których ochrony się domaga. Nie został on bowiem dotknięty krótszym terminem dochodzenia od ZUS nadpłaconych składek (ostateczne rozstrzygnięcie w jego sprawie dotyczyło bowiem obowiązku opłacenia należnych składek, a nie nadpłaty). W ocenie Marszałka Sejmu, uwzględnienie tak skonstruowanego zarzutu oznaczałoby rozszerzenie podstaw skargi konstytucyjnej na hipotetyczne stany faktyczne, co pozostawałoby w sprzeczności z jej modelem przyjętym w Konstytucji jako nadzwyczajnego subsydiarnego środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Marszałek Sejmu wskazał ponadto, że z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie wynika konstytucyjne prawo podmiotowe do przedawnienia, które mogłoby podlegać ochronie w trybie skargi konstytucyjnej.

Z powyższych względów Marszałek wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 21 października 2013 r. poinformował Trybunał, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżący jako przedmiot kontroli konstytucyjności wskazał art. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 241, poz. 2074, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2002 r.) w zakresie, w jakim wydłuża termin przedawnienia należności z tytułu składek ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego z 5 lat do 10 lat jedynie dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS lub organ rentowy).

Zakwestionowany przepis ma następującą treść:

„Art. 1. W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, z późn. zm.[]; dalej: u.s.u.s.) wprowadza się następujące zmiany: (...)

9) w art. 24:

a) ust. 4 i 5 otrzymują brzmienie:

«4. Należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, z zastrzeżeniem ust. 5-5d.

5. Nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia».

W ocenie skarżącego, zakwestionowany przepis, wprowadzając 10-letni termin przedawnienia roszczeń ZUS-u z tytułu składek ubezpieczeniowych, dokonał niekonstytucyjnego zróżnicowania sytuacji podmiotów podobnych, których wspólną cechą relewantną jest „situacja rozliczenia wzajemnych należności mających swe źródło w stosunku ubezpieczenia społecznego”. Wydłużeniu terminu przedawnienia należności składekowych (z 5 do 10 lat) nie towarzyszyło bowiem wydłużenie terminu dochodzenia zwrotu od ZUS-u składek nienależnie

opłaconych, który nadal wynosił 5 lat. Skarżący postrzega zróżnicowanie tych terminów jako „nierówność ochrony praw majątkowych obu stron tego samego stosunku prawnego”. Ponadto nierówność ochrony praw majątkowych podmiotów, będących stronami tego samego stosunku prawnego, zdaniem skarżącego, wynikała także stąd, że na mocy art. 24 ust. 4 i 5 u.s.u.s. w brzmieniu obowiązującym przed uchwaleniem ustawy zmieniającej z 2002 r. ZUS miał możliwość przerwania biegu przedawnienia składek dochodzonych od płatnika (m.in. przez wystawienie tytułów wykonawczych), podczas gdy płatnik dochodzący zwrotu nadpłaconych składek takich możliwości nie miał.

Skarżący jako wzorce kontroli konstytucyjności wskazał art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Zgodnie z art. 79 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), przedmiotem skargi konstytucyjnej może być taka regulacja, która stanowiła podstawę ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnych prawach, wolnościach lub obowiązkach podmiotu występującego ze skargą konstytucyjną. Kwestionowany przepis musi być przyczyną niedozwolonej ingerencji w sferę konstytucyjnych praw, wolności lub obowiązków skarżącego. Do obowiązków skarżącego należy wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK z 1997 r. Trybunał, rozpoznając sprawę, jest związany granicami skargi, wniosku lub pytania prawnego.

W sprawie leżącej u podstaw badanej skargi konstytucyjnej organ rentowy 22 września 2010 r. wydał decyzję stwierdzającą zobowiązanie skarżącego, prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą, do zapłaty należnych składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne pracowników wraz z odsetkami za kilka miesięcy 1999 r. oraz za maj 2004 r. Skarżący nie wskazał przy tym, czy zobowiązanie to dotyczyło składek za pracowników w części finansowanej przez pracowników, czy też w części finansowanej przez niego jako płatnika. Z dołączonych do skargi wyroków wydanych w jego sprawie (tj. wyroku Sądu Okręgowego z 23 lutego 2011 r., sygn. akt VII U 2019/10, oraz Sądu Apelacyjnego z 8 listopada 2011 r., sygn. akt III AUa 1129/11) wynika, że decyzja organu rentowego dotyczyła składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne za pracowników w części finansowanej przez pracowników.

Skarżący odwołał się od wydanej przez ZUS decyzji, podnosząc zarzut przedawnienia zaległych składek, jednak została ona utrzymana w mocy przez sąd okręgowy, a następnie przez sąd apelacyjny. Podstawą normatywną ostatecznego rozstrzygnięcia był art. 24 ust. 4 u.s.u.s. w brzmieniu ustanowionym przez zakwestionowany art. 1 pkt 9 lit. a ustawy zmieniającej z 2002 r.

Argumentacja dotycząca sposobu naruszenia praw konstytucyjnych skarżącego sprowadza się do stwierdzenia, że zmiana brzmienia art. 24 ust. 4 u.s.u.s. stworzyła dualistyczną sytuację w zakresie ochrony prawa własności, naruszając jego konstytucyjne prawa „w postaci prawa do równej dla wszystkich ochrony prawa własności i innych praw majątkowych i powiązanej z nią ogólniejszej zasady równości wobec prawa”, tj. art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, wydaje się, że w niektórych fragmentach uzasadnienia skargi skarżący kwestionuje określoną długość okresu przedawnienia, twierdząc, że gdyby nie doszło do zmiany brzmienia art. 24 ust. 4 u.s.u.s. mocą zakwestionowanego przepisu „do należności dochodzonych przez ZUS od skarżącego zastosowanie nadal miałby 5-letni okres przedawnienia, a więc składki te na dzień wydania decyzji, tj. 22.09.2010 r., byłyby przedawnione”.

Skarżący wskazał dodatkowo także na zróżnicowanie sytuacji prawnej ZUS-u i płatnika składek przez przyznanie tylko jednemu z nich (tj. ZUS-owi) możliwości przerwania biegu przedawnienia dochodzonych składek. Zarzutu tego skarżący nie sformułował jednak zgodnie z wymogami przewidzianymi dla skargi konstytucyjnej, nie wskazał bowiem jednoznacznie – ani w *petitum* skargi, ani w jej uzasadnieniu – normy prawnej, która, jego zdaniem, obarczona byłaby tak ujętą wadą niekonstytucyjności. Lakonicznie stwierdził jedynie, że przewidziana dla ZUS-u możliwość przerwania biegu przedawnienia wynikała z ówczesnego brzmienia art. 24 ust. 7 u.s.u.s.

3. Skarga konstytucyjna poddawana jest wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał bada, czy odpowiada ona warunkom formalnym oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna. Zakończenie tego etapu formalnej weryfikacji skargi nie wyłącza jednak oceny warunków jej wniesienia, dokonywanej na kolejnym etapie toczącego się postępowania. Postanowienie o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału Konstytucyjnego nie przesądza zatem ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Trybunał ma obowiązek ustalenia na każdym etapie postępowania, czy merytoryczna ocena zarzutów określonych w badanej skardze konstytucyjnej jest w ogóle dopuszczalna (por. wyrok TK z 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99, cz. III, pkt 2.1).

3.1. Niniejsza skarga dotyczy kwestii przedawnienia zobowiązań o charakterze daninowym, należało zatem zbadać, czy powołane przez skarżącego przepisy Konstytucji mogą stanowić adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności przy tak skonstruowanych zarzutach.

3.2. Na temat charakteru składek na ubezpieczenie społeczne (konkretnie: składek na ubezpieczenie rentowe) Trybunał w pełnym składzie wypowiedział się w wyroku o sygn. K 7/12 (zob. wyrok z 15 lipca 2013 r., OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76). W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia Trybunał przyjął, że „[s]kładki 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”.

Trybunał powyższe stanowisko podtrzymał następnie w odniesieniu do składek na ubezpieczenie społeczne w postanowieniu z 25 marca 2015 r., sygn. Ts 16/14 (OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 144; zob. także wcześniejsze postanowienie z 12 czerwca 2013 r., sygn. Ts 338/11; OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 556) opowiadając się za daninowym charakterem wszystkich składek na ubezpieczenie społeczne.

W najnowszym orzecznictwie, szerokiej analizy charakteru prawnego jednej ze składek na ubezpieczenie społeczne (tj. składki emerytalnej) Trybunał dokonał w wyroku z 4 listopada 2015 r. o sygn. K 1/14 (OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163). Trybunał w wyroku tym stwierdził, że „składka emerytalna (w części opłacanej przez ubezpieczonego) – chociaż stanowi część prawa majątkowego pracownika do wynagrodzenia brutto, a w sensie ekonomicznym zalicza się do jego przychodu – jest, podobnie jak podatek dochodowy, ciężarem publicznym w rozumieniu art. 84 Konstytucji, a jednocześnie daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Ma ona charakter przymusowego, generalnie bezzwrotnego i powszechnego świadczenia pieniężnego, stanowiącego dochód państwowego funduszu celowego, jakim jest FUS. Jest nakładana jednostronnie (władczo) przez organ wykonujący zadania publiczne i służy wypełnianiu zadań publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw – w tym wypadku urzeczywistniania konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji (...) Uiszczanie daniny publicznej w postaci składki emerytalnej jest obowiązkiem każdego ubezpieczonego (art. 84 Konstytucji). Ubezpieczony nie ma wszakże wpływu na wysokość ani na zasady jej opłacania. Środki pochodzące ze składki emerytalnej nie mogą być zatem rozumiane – w sensie konstytucyjnym – jako własność prywatna ubezpieczonych. Stanowią publiczne środki finansowe przeznaczone na pokrycie publicznych zobowiązań wynikających z ubezpieczenia społecznego”.

Trybunał w niniejszej sprawie podtrzymuje powyższe stanowisko, uznając że składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne wykazują cechy niepodatkowych danin publicznych, szczegółowo wskazane w wyrokach o sygn. K 7/12 i sygn. K 1/14.

3.3. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK, każda danina publiczna stanowi formę ingerencji w sferę własności lub innych praw majątkowych i łączy się nieuchronnie z ingerencją w prawa majątkowe jednostki (zob. wyroki TK z: 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166; 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4; sygn. K 1/14). Ze względu na to, że obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych znajduje swoje bezpośrednie zakotwiczenie w przepisach Konstytucji (przede wszystkim w art. 84), 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.

W wyroku z 13 października 2008 r., sygn. K 16/07 (OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 136), który szeroko odnosił się do kwestii adekwatności art. 64 Konstytucji do kontroli przepisów z dziedziny prawa daninowego, Trybunał przyjął, 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 tezy, że każde ograniczenie majątkowe, w tym nałożenie np. podatku czy innej daniny, zawsze jest ograniczeniem prawa własności (art. 64 ust. 3) – prowadziłyby

do wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego własności. Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, w tym w szczególności podatków, jest powszechnym (a nie tylko obywatelskim) obowiązkiem uregulowanym na poziomie konstytucyjnym, a mianowicie w art. 84 Konstytucji oraz w przepisach zamieszczonych w rozdziale X Konstytucji. 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 dla przepisów nakładających obowiązki, o ile zachodzi rzeczywisty związek pomiędzy realizacją danego obowiązku a ingerencją prawodawcy w sferę konkretnej wolności lub prawa jednostki proklamowanych przez Konstytucję. Nałożenie opartego na art. 84 Konstytucji obowiązku świadczeń podatkowych oznacza ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi należącymi do majątku osoby obciążonej 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. Jednakże z uwagi na to, że regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych ma wyraźną podstawę konstytucyjną, 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 z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (...). [K]onfrontacja 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 ustanawiające obowiązek ponoszenia ciężarów podatkowych, kształtują ramy konstytucyjnego pojmowania prawa własności. Treść normatywna pojęcia własności zawiera w sobie obowiązki, które wynikają z konieczności ponoszenia ciężarów publicznych, bez których nie byłoby możliwe ukształtowanie normatywnego układu odniesienia umożliwiającego zabezpieczenie tychże praw (zob. wyrok z 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26)».

Trybunał Konstytucyjny w powyższym wyroku stanął na stanowisku, że skoro zakwestionowany przepis nie normował sfery nakładania obowiązku podatkowego, ale sferę realizacji tego obowiązku, to mógł być oceniony z punktu widzenia art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W wyroku z 18 lipca 2013 r. o sygn. SK 18/09 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80), dotyczącym konstytucyjności przepisów o dochodach nieujawnionych, Trybunał potwierdził, że, co do zasady, art. 64 ust. 3, a także art. 31 ust. 3 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli regulacji prawa daninowego. Jednocześnie podkreślił, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa dopuszczalne są dwa wyjątki od tak sformułowanej zasady ogólnej. Po pierwsze, kiedy ustawodawca pod pozorem regulacji daninowej ustanowi instrument służący celom innym niż fiskalne, w szczególności nacjonalizacyjnym czy represyjnym (np. przez nadanie podatkowi cech instytucji konfiskaty mienia). Możliwe wówczas jest sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności przez odwołanie się zarówno do zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji), jak i do zakazu naruszania istoty praw i wolności konstytucyjnych (art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji), w tym prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Po drugie, Trybunał stwierdził, że „nieadekwatność art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji w wypadku regulacji daninowych dotyczy jedynie kwestii nałożenia na jednostki obowiązku określonych świadczeń oraz ustalenia ich wielkości czy wysokości”. Nie wykluczył natomiast powoływania jednego lub obu z rozważanych wzorców w odniesieniu do innych zagadnień, normowanych przepisami prawa daninowego, np. związanych:

1) ze zwrotem podatku (zob. np. wyrok o sygn. K 16/07 – „Nie mamy tu do czynienia z zarzutem ingerencji polegającej na nałożeniu podatku, ale z zarzutem ingerencji w prawa majątkowe przysługujące podatnikowi, który – ogólnie rzecz ujmując – już zrealizował swój obowiązek podatkowy, w wyniku czego powstała «nadpłata» należnego podatku. Konsekwencją kwestionowanej (...) regulacji jest zmniejszenie wielkości środków finansowych pozostających w dyspozycji podatnika. Artykuł 87 ust. 2 zdanie drugie ustawy o VAT nie normuje sfery nakładania obowiązku podatkowego, ale sferę realizacji tego obowiązku. Dlatego też przepis ten może być oceniany z punktu widzenia art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji”),

2) z wymogami formalnymi, których spełnienie umożliwia obniżenie kwoty podatku (zob. wyrok TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50),

3) z deklaracjami majątkowymi mającymi ułatwić organom podatkowym pozyskiwanie informacji (zob. wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83).

W wyroku o sygn. SK 18/09 Trybunał stwierdził, że „daleko idące uprawnienia ustawodawcy do kształtowania materialnych treści prawa podatkowego są w swoisty sposób równoważone koniecznością respektowania przez ustawodawcę warunków formalnych, wynikających z art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji”. Wskazał, że art. 84 i art. 217 Konstytucji stanowią samodzielną podstawę ograniczania prawa własności i praw majątkowych przez regulacje daninowe. Zastrzegł jednak, że nie oznacza to, iż przepisy dotyczące obowiązków daninowych jednostki wobec państwa można traktować jako funkcjonujące bez związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, całkowicie niezależnie od ich treści. „Konieczne jest zauważenie, iż w istocie rozważane postanowienia konstytucyjne pełnią podwójną funkcję:

1) z perspektywy obowiązków jednostki przewidują powinność ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków,

2) z perspektywy praw i wolności jednostki przewidują możliwość ograniczania tych praw i wolności, które mogą doznać uszczerbku w wyniku realizacji czy egzekucji obowiązków daninowych, w zasadzie wyłączając w tym wypadku gwarancje wynikające z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji; skoro jednak art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej są przepisami współkształtującymi treść konstytucyjnych praw i wolności, a mianowicie określającymi warunki, na jakich rozważane prawa i wolności mogą być ograniczane przez przepisy daninowe, nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że stanowią one w tym zakresie – podobnie jak art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do innych ograniczeń – samodzielne wzorce kontroli konstytucyjności prawa, w tym również w wypadku kontroli zainicjonowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej” (stwierdzenie to stanowiło odstępianie od wcześniej przyjętej linii orzeczniczej wyrażonej m.in. w postanowieniu pełnego składu z 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23).

Trybunał w wyroku o sygn. SK 18/09 wskazał także, iż Konstytucja nie zawiera wprost postanowień dotyczących wielkości nakładanych obowiązków daninowych, co nie znaczy, że w tym zakresie ustawodawcy przysługuje całkowita swoboda. Musi on bowiem respektować – poza wymogiem nienaruszania istoty praw i wolności konstytucyjnych również wszelkie zasady i wartości wyrażone w ustawie zasadniczej. „Wielkość obciążeń daninowych, w tym podatkowych, ogranicza zasada proporcjonalności, wywodzona z art. 2 Konstytucji, w związku z którą możliwe jest postawienie zarzutu nadmiernego fiskalizmu, a pośrednio również zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości. Rozważane zarzuty mogą przy tym zostać podniesione także w skardze konstytucyjnej, gdyż – mając na uwadze, że obowiązki daninowe są zawsze korelatem ograniczeń praw i wolności – każda z tych zasad stanowi dopuszczalny wzorzec kontroli konstytucyjności prawa w tym trybie. Ustanowienie nieproporcjonalnego, niesprawiedliwego lub nierównego obciążenia daninowego jest przecież zarazem niezgodnym z Konstytucją ograniczeniem praw i wolności jednostki. Należy jednak zastrzec, że powoływanie się na ogólne zasady i wartości wyrażone w ustawie zasadniczej, w szczególności na zasadę sprawiedliwości społecznej, jedynie sporadycznie może prowadzić do uznania regulacji daninowej za niekonstytucyjną, gdyż w zakresie praw i wolności ekonomicznych swoboda ustawodawcy jest większa niż w wypadku praw i wolności osobistych czy politycznych”.

3.4. Oceniając adekwatność powołanych przez skarżącego wzorców kontroli konstytucyjności w niniejszym postępowaniu, należało zatem w pierwszej kolejności ustalić, czy zarzuty zawarte w skardze wiążą się ze sferą nakładania obowiązku daninowego, czy też ze sferą jego realizacji.

W ocenie Trybunału, kwestia uregulowania przez ustawodawcę instytucji przedawnienia zobowiązania daninowego stanowi sferę realizacji obowiązku daninowego, a nie jego nałożenia przez ustawodawcę. Przedawnienie skutkujące wygaśnięciem takiego zobowiązania jest wyrazem zgody państwa, którego organy nie są w stanie wyegzekwować realizacji obowiązku przez dłużnika, na sanację takiego stanu faktycznego po upływie wskazanego w ustawie okresu. Samo przedawnienie nie może być traktowane w kategoriach odrębnego uprawnienia przysługującego jednostce, podlegającego szczególnej ochronie konstytucyjnej, w tym w obszarze stosunków daninowych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się o instytucji przedawnienia, przyjmując za punkt wyjścia to, że nie istnieje konstytucyjne prawo jednostki do przedawnienia, a nawet ekspektatywa takiego prawa. Na temat przedawnienia w prawie podatkowym, po raz pierwszy, szeroko wypowiedział się TK w wyroku z 21 czerwca 2011 r. (sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43). W ocenie Trybunału, wyrażonej w tym orzeczeniu, przedawnienie w prawie podatkowym należy rozpatrywać przede wszystkim w świetle art. 84 Konstytucji, ustanawiającego powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, i art. 217 Konstytucji, statuującego władztwo finansowe państwa. Wprowadzenie przedawnienia w prawie podatkowym, jak też określenie terminu, w jakim ono nastąpi, pozostawione jest uznaniu ustawodawcy. Ustawodawca może równocześnie wybierać między różnymi konstrukcjami przedawnienia, ustanawiając odrębne terminy przeprowadzenia czynności weryfikujących wywiązywanie się podatników z ich obowiązków oraz odrębne terminy dla procedury egzekucji należności.

Terminy te nie mogą jednak być zbyt krótkie, ponieważ wyłączałyby zapewnienie realizacji zasady powszechności i sprawiedliwości podatkowej, ani nie mogą pozostawać zbyt długie, czyniąc przedawnienie instytucją pozorną. Ustanowiony mechanizm przedawnienia w prawie podatkowym nie może skłaniać podatników do uchylania się od opodatkowania i traktowania przedawnienia instrumentalnie, w kategoriach narzędzia pozwalającego uniknąć zapłaty podatku po pewnym czasie. Trybunał zaznaczał także, że nie jest jego rolą – jako sądu prawa – wyznaczanie terminu, po jakim zobowiązania podatkowe się przedawnia. Jest to w kompetencji ustawodawcy.

Stanowisko to zostało podtrzymane i uzupełnione w wyroku z 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10 (OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65). Trybunał Konstytucyjny podkreślił w nim, że szeroki margines swobody ustawodawcy w zakresie ukształtowania zasad przedawnienia nie jest absolutny. Ustawodawcę wiąże bowiem, z jednej strony, zasada państwa prawnego (w tym zakaz arbitralnego traktowania jednostek), z drugiej zaś – potrzeba ochrony wolności i praw obywateli. Trybunał stwierdził, że jakkolwiek przedawnienie nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym jednostki, to jednak ustanowienie przedawnienia wynika z zasady demokratycznego państwa prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji, stanowiąc przejaw zasady bezpieczeństwa prawnego. Jednym z przejawów bezpieczeństwa prawnego jest bowiem stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, przekładająca się w efekcie na stabilizację sytuacji stosunków społecznych. Z art. 2 Konstytucji wynika tym samym obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności.

3.5. Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie podtrzymał zapatrywanie, że ustanowienie przedawnienia wynika z zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, i umożliwia stabilizację sytuacji prawnej jednostki, a tym samym stabilizację stosunków społecznych, co ma szczególne znaczenie w prawie daninowym, ingerującym w sferę konstytucyjnych praw majątkowych. Choć zatem nie istnieje konstytucyjne podmiotowe prawo do przedawnienia, możliwa jest ocena konstytucyjności tego rodzaju instytucji – także w skardze konstytucyjnej – z punktu widzenia naruszenia zasady ochrony stabilności stosunków prawnych (będącej składową zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedzionej z zasady demokratycznego państwa prawnego), w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

3.6. Przedstawiony w skardze konstytucyjnej problem zróżnicowania terminu przedawnienia należności przysługujących ZUS-owi z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz terminu przedawnienia roszczeń przysługujących płatnikom z tytułu zwrotu nadpłaconych składek należy do sfery realizacji obowiązku daninowego, a nie samego jego nałożenia. Trybunał nie wyklucza możliwości powołania w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną przepisów wynikających z art. 64 Konstytucji jako wzorców kontroli konstytucyjności tego rodzaju regulacji daninowych, jednak taki zarzut musi zostać właściwie skonstruowany i uzasadniony.

W analizowanej skardze skarżący nie wykazał związku zachodzącego między ustanowieniem uregulowanego w zakwestionowanych przepisach mechanizmu przedawnienia należności składkowych jako sposobu wygaszania obowiązku daninowego a naruszeniem prawa do równej ochrony własności skarżącego. Nie spełnił tym samym obowiązku określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r. Skarżący w lakonicznym uzasadnieniu dołączonym do skargi opiera się na fragmentach wyroku TK z 26 maja 2010 r. o sygn. P 29/08 (OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 35), nie dostrzegając, że orzeczenie to dotyczyło sprawy, w której płatnik dochodził od ZUS-u nienależnie opłaconych składek, a zatem roszczenia wykraczającego poza zakres stosunku ubezpieczeniowego, który ma charakter publicznoprawny.

W ocenie Trybunału, badana skarga konstytucyjna nie spełnia zatem obowiązku określenia sposobu, w jaki zakwestionowana regulacja doprowadziła do naruszenia przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolności i praw. Wymogu tego w wypadku kwestionowania przepisów o charakterze daninowym nie wypełnia samo powołanie się na treść art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Konkluzja.

Niedopuszczalność merytorycznej kontroli zarzutów przedstawionych w badanej skardze konstytucyjnej wynika z niewypełnienia obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. W rezultacie badana skarga nie czyni zadość wymogom określonym w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r., co uzasadnia umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.

5. Pomimo wejścia w życie po wszczęciu postępowania, a przed jego zakończeniem, ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), sprawa była rozpatrywana na podstawie przepisów ustawy o TK z 1997 r., ze względu na art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.,

który do spraw wszczętych, a niezakończonych, jeżeli zachodzą podstawy do umorzenia, nakazuje stosowanie przepisów dotychczasowych.

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

174

POSTANOWIENIE z dnia 24 listopada 2015 r. **Sygn. akt SK 57/13**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Stanisław Rymar – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 listopada 2015 r., wniosku pełnomocnika skarżącego Cz.L., adwokata Z.C., o zasądzenie na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić wniosku.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 21 listopada 2011 r. pełnomocnik skarżącego Cz.L., adwokat Z.C., wniósł o orzeczenie na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym według norm przepisanych.

2. Postanowieniem z 24 listopada 2015 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w niniejszej sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) zwrot kosztów postępowania orzekany jest wraz z wyrokiem uwzględniającym skargę konstytucyjną. W razie nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej Trybunał może orzec zwrot kosztów postępowania tylko „[w] uzasadnionych przypadkach” (art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK z 1997 r.). Zwrot kosztów postępowania na podstawie art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK z 1997 r. ma zatem charakter wyjątkowy i jest odstępstwem od zasady ogólnej.

Obowiązek wykazania, że – pomimo nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej – zachodzi „uzasadniony przypadek”, o którym mowa w ustawie o TK, ciąży na zainteresowanym pełnomocniku skarżącego. W rozpatrywanej

sprawie, w której Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił skargi i postanowił umorzyć postępowanie, pełnomocnik skarżącego w żaden sposób nie uzasadnił wniosku o zwrot kosztów postępowania, a Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się okoliczności, które pozwoliłyby na ich zasądzenie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

175

POSTANOWIENIE z dnia 24 listopada 2015 r. **Sygn. akt P 64/14**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 listopada 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Białymstoku,

czy art. 67 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości przedawnienia żądania przez organ rentowy zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego, jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. W postanowieniu z 7 listopada 2014 r. (sygn. akt VI U 526/13) Sąd Rejonowy w Białymstoku – Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd pytający) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne o treści, jak w *petitum*.

1.1. Rozpoznawane pytanie prawne zostało przedstawione w związku z toczącym się przed Sądem Rejonowym w Białymstoku postępowaniem w przedmiocie odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – Oddział w Białymstoku (dalej: ZUS) z 18 września 2013 r., zobowiązującej powódkę do zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego w kwocie 106,08 zł za okres od 31 stycznia 1995 r. do 3 lutego 1995 r.

Kwestionowana decyzja zapadła przy okazji postępowania o ustalenie prawa do emerytury, w toku którego ZUS zweryfikował zasadność przyznania ubezpieczonej wszystkich zasiłków chorobowych, jakie pobrała ona w całym okresie swojej aktywności zawodowej. Organ ustalił, że w trakcie orzeczonej niezdolności do pracy w okresie od 31 stycznia 1995 r. do 3 lutego 1995 r. powódka świadczyła pracę, wobec czego zasiłek chorobowy wypłacony za ten okres jest świadczeniem nienależnie pobranym i podlega zwrotowi.

W toku postępowania przed sądem pytającym powódka przyznała, że jako radca prawny świadczyła pracę na rzecz dwóch pracodawców (w wymiarze ½ etatu u każdego). Ze względu na specyficzne warunki pracy radców prawnych nie musiała jednak pracować w każdym dniu umówionym z pracodawcą, lecz mogła nimi manewrować (np. z uwagi na konieczność brania udziału w rozprawach sądowych), i w takich sytuacjach, mimo nieobecności w pracy w danym dniu, podpisywała listę płac za ten dzień w terminie późniejszym. Zdaniem powódki, właśnie taka sytuacja mogła mieć miejsce w spornym okresie. Z perspektywy 18 lat jest jednak trudno zebrać dowody świadczące o bezzasadności decyzji ZUS-u, w szczególności przedstawić dowód ze świadków.

W odwołaniu od decyzji ZUS-u powódka podniosła m.in. zarzut przedawnienia.

1.2. W tych okolicznościach Sąd Rejonowy w Białymstoku powziął wątpliwości co do konstytucyjności art. 67 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159; dalej: ustawa zasiłkowa), który określa termin przedawnienia roszczenia przysługującego ubezpieczonemu wobec ZUS-u o wypłatę świadczenia pieniężnego z ubezpieczenia chorobowego (6 miesięcy albo, w przypadku błędu płatnika lub ZUS-u, 3 lata), lecz – jak podkreślił sąd pytający – nie wprowadza żadnego terminu ograniczającego możliwości dochodzenia przez ZUS zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego. Takiego terminu nie przewidują, zdaniem sądu pytającego, także żadne inne przepisy ustaw dotyczących ubezpieczeń społecznych. Powołując się na najnowsze orzecznictwo Sądu Najwyższego, sąd przyjął, że terminu przedawnienia roszczenia ZUS-u o zwrot nienależnie pobranego świadczenia nie przewiduje art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.; dalej: ustawa systemowa). W ocenie sądu pytającego, przepis ten należy interpretować w ten sposób, że ZUS ma prawo żądać zwrotu nienależnie pobranego świadczenia za 3 ostatnie lata, licząc od daty otrzymania przez ubezpieczonego ostatniej wypłaty, z tym, że żądanie to nie ulega przedawnieniu.

Na tej podstawie sąd pytający wysnuł wniosek, że w świetle obowiązujących przepisów prawa ZUS nie jest ograniczony jakimkolwiek terminem przedawnienia przy wydawaniu decyzji zobowiązującej ubezpieczonego do zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego. Taka decyzja, zdaniem sądu pytającego, „może być wydana kiedykolwiek, w dowolnym czasie, byleby organ rentowy zdążył z jej wydaniem przed śmiercią osoby, która pobrała nienależne świadczenie”. Sąd pytający dostrzegł również, że istnieje praktyka ZUS-u polegająca na kompleksowym rozliczaniu zasadności wypłaconych zasiłków dopiero przy okazji rozpatrywania wniosków ubezpieczonych o emeryturę, a zatem z uwzględnieniem kilkudziesięciu lat wstecz.

Analizując orzecznictwo konstytucyjne dotyczące przedawnienia oraz obowiązku ustawodawcy zapewnienia stabilizacji sytuacji prawnej jednostek, sąd pytający wyraził pogląd, że w prawie ubezpieczeń społecznych, przynajmniej w zakresie przyznawania i zwrotu świadczeń, standardy konstytucyjne odnoszące się do przedawnienia powinny być bliskie standardom obowiązującym w dziedzinie prawa cywilnego. Niewprowadzenie do przepisów ustawy zasiłkowej terminu ograniczającego czasowo możliwość dochodzenia przez ZUS zwrotu nienależnie pobranego zasiłku nie sprzyja stabilności sytuacji prawnej ubezpieczonych ani ich zaufaniu do państwa i jego instytucji. Możliwe bowiem stają się sytuacje, że dopiero po wielu latach (w warunkach sprawy zawisłej przed sądem pytającym – po upływie 18 lat) organy podejmą pierwsze czynności sprawdzające wobec ubezpieczonego, który przez cały ten czas miał prawo zakładać, że decyzja o przyznaniu zasiłku chorobowego była prawidłowa. Obowiązujący stan prawny nie stymuluje również ZUS-u do sprawnego podejmowania niezbędnych działań sprawdzających, zmierzających do zweryfikowania podstaw przyznania świadczenia. Po wielu latach ubezpieczony może mieć także poważne trudności, aby udowodnić, że zasiłek został mu zasadnie przyznany.

Zdaniem sądu pytającego, brak terminu przedawnienia możliwości wydania przez ZUS decyzji o zwrocie nienależnie pobranego zasiłku jest „wręcz modelowym przykładem bezpodstawnego zróżnicowania ochrony praw majątkowych z uwagi na podmiot, któremu prawa te przysługują”. O ile ustawodawca, w sposób korzystny dla budżetu państwa, zabezpieczył prawa majątkowe ZUS-u krótkimi terminami przedawnienia roszczeń ubezpieczonego dochodzonych od tej instytucji, o tyle roszczenia odwrotne (ZUS-u wobec ubezpieczonego) w ogóle nie podlegają przedawnieniu.

W ocenie sądu pytającego, brak w polskim ustawodawstwie terminu, który ograniczałby czasowo możliwość wydania przez ZUS decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego, w połączeniu z tym, że przepisy prawa o ubezpieczeniach społecznych przewidują w art. 67 ustawy zasiłkowej przedawnienie roszczenia ubezpieczonego o wypłatę zasiłku chorobowego przez ZUS, prowadzi do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, a także zasady równej ochrony praw majątkowych, wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Na zakończenie rozważań sąd pytający wskazał, że art. 67 ustawy zasiłkowej ma podstawowe znaczenie dla ustalenia treści prawa materialnego i oceny podniesionego przez powódkę zarzutu przedawnienia. Jednocześnie

– zdaniem sądu pytającego – nie ma możliwości usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych przez stosowaną wykładnię tego przepisu.

Sąd pytający zaznaczył ponadto, że o ile Trybunał nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniu ustawodawcy polegającym na niewydaniu aktu ustawodawczego, o tyle nie ma przeszkód, aby Trybunał ocenił, czy w uchwalonych już przepisach nie brakuje unormowań, bez których przepisy te mogą budzić wątpliwości konstytucyjne.

2. W piśmie z 9 czerwca 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny zwrócił przede wszystkim uwagę na to, że art. 67 ustawy zasiłkowej określa jedynie termin przedawnienia roszczenia ubezpieczonego o wypłatę przez ZUS świadczenia. Tymczasem sprawa zawisła przed sądem pytającym dotyczy zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego. Problematyki zwrotu nienależnie pobranego świadczenia art. 67 ustawy zasiłkowej w ogóle nie reguluje. Przepis ten nie może więc być, w ocenie Prokuratora Generalnego, podstawą orzekania przez sąd pytający.

Na marginesie Prokurator Generalny przypomniał również, że zarzut pominięcia ustawodawczego może być skierowany wyłącznie do przepisu dotyczącego materii pozostającej w związku z unormowaniem, którego brak jest kwestionowany, przy jednoczesnym spełnieniu – w przypadku pytania prawnego – warunku związku między treścią a stanem faktycznym rozpoznawanej przez sąd sprawy. Wymagania te nie zostały zachowane w przypadku pytania prawnego Sądu Rejonowego w Białymstoku.

Prokurator Generalny wskazał bowiem, że problematyka zwrotu nienależnie pobranych świadczeń uregulowana została w art. 84 ustawy systemowej, a także w art. 138 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.). Zdaniem Prokuratora Generalnego, podstawą rozstrzygnięcia odwołania od decyzji ZUS-u o zwrocie nienależnie pobranego zasiłku chorobowego powinny być unormowania ujęte w art. 84 ustawy systemowej, a w szczególności ustęp 3 tego przepisu. Tymczasem z uzasadnienia pytania prawnego nie sposób wysnuć wniosku, że to treść właśnie tego przepisu budzi wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego. Prokurator Generalny uznał przy tym, że powołanie w pytaniu prawnym art. 84 ust. 3 ustawy systemowej, a także dotyczącego go orzecznictwa Sądu Najwyższego miało służyć sądowi pytającemu wyłącznie do wzmocnienia argumentacji o niekonstytucyjności art. 67 ustawy zasiłkowej. Nie ma także – w ocenie Prokuratora Generalnego – podstaw do posłużenia się zasadą *falsa demonstratio non nocet* w celu uznania art. 84 ust. 3 ustawy systemowej za rzeczywisty przedmiot kontroli.

W konsekwencji, skoro art. 84 ustawy systemowej nie został skutecznie poddany przez sąd pytający kontroli konstytucyjności, zaś art. 67 ustawy zasiłkowej nie ma znaczenia dla sprawy zawisłej przed tym sądem, natomiast niniejsze postępowanie powinno zostać – zdaniem Prokuratora Generalnego – umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Pytanie prawne nie spełnia bowiem przesłanki funkcjonalnej.

3. W piśmie z 22 października 2015 r. stanowisko zajął, w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu. Wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Marszałka Sejmu, pytanie prawne Sądu Rejonowego w Białymstoku spełnia co prawda przesłanki podmiotową i przedmiotową, lecz nie czyni zadość przesłance funkcjonalnej. Zdaniem Marszałka Sejmu, kwestia oceny możliwości uwzględnienia zarzutu przedawnienia roszczenia o zwrot nienależnie pobranego świadczenia w sprawie zawisłej przed sądem pytających nie jest zależna od obowiązywania w porządku prawnym art. 67 ustawy zasiłkowej.

Uwzględniając okoliczność, że pytanie prawne zostało przedstawione przy okazji rozpatrywania przez Sąd Rejonowy w Białymstoku odwołania ubezpieczonej od decyzji ZUS-u zobowiązującej ją do zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego, Marszałek Sejmu stwierdził, że sytuacja prawna ubezpieczonej powinna być oceniana na podstawie art. 84 ustawy systemowej, a nie – zakwestionowanego przez sąd pytający – art. 67 ustawy zasiłkowej. To art. 84 ustawy systemowej reguluje bowiem kwestię zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, w tym nienależnie pobranych zasiłków chorobowych. Zostały w nim zawarte także regulacje ograniczające możliwość dochodzenia zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Odwołując się do najnowszego orzecznictwa sądowego, Marszałek Sejmu wskazał, że *de lege lata* w art. 84 ustawy systemowej mamy do czynienia z podwójnym ograniczeniem możliwości egzekwowania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ustęp 3 tego przepisu zawęża wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do kwoty świadczeń wypłaconych w okresie do 3 lat przed datą otrzymania ostatniej nienależnej wypłaty. W świetle zaś ustępu 7 wykonalność decyzji ustalającej obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń ograniczona jest do 10 lat, licząc od daty uprawomocnienia się tej decyzji. W opinii Marszałka Sejmu, przepisem, który reguluje zasady zwrotu świadczeń nienależnie pobranych, w tym ograniczenia możliwości dochodzenia

tych świadczeń, jest art. 84 ustawy systemowej, i to ten przepis powinien być wskazany przez sąd pytający jako przedmiot zaskarżenia w niniejszym postępowaniu.

Marszałek Sejmu zwrócił również uwagę, że powiązanie przez sąd pytający zarzutu pominięcia kwestii przedawnienia żądania przez ZUS zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z art. 67 ustawy zasiłkowej budzi wątpliwości w kontekście – wynikającej z orzecznictwa Trybunału – przesłanki „jakościowej tożsamości” lub co najmniej „daleko idącego podobieństwa” materii nieuregulowanej z treścią kwestionowanego przepisu.

Zdaniem Marszałka Sejmu, sąd pytający nie dopełnił także obowiązku wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie prawne zostało sformułowane. Marszałek uznał, że lakoniczne, w jego opinii, stwierdzenie Sądu Rejonowego w Białymstoku, że „przepis ten [tj. art. 67 ustawy zasiłkowej] ma podstawowe znaczenie dla ustalenia treści prawa materialnego i oceny zgłoszonego przez odwołującą zarzutu przedawnienia, a brak jest możliwości usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię przedmiotowego przepisu” (s. 12 pytania prawnego), nie może być potraktowane jako spełniająca wymagania formalne wypowiedź sądu pytającego odnośnie do wpływu wyroku Trybunału na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed tym sądem.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W świetle art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Do niedawna wymagania formalnoprawne, których dochowanie warunkowało dopuszczalność rozpoznania pytania prawnego, określał art. 32 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Obecnie wymagania te określa art. 63 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), obowiązującej od 30 sierpnia 2015 r. Przepis ten – jak zauważa Trybunał – stanowi w zasadzie powtórzenie dotychczasowych rozwiązań (zob. postanowienia TK z: 15 września 2015 r., sygn. P 89/15, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 129 oraz sygn. P 111/15, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 130).

Zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. Mając na uwadze treść tego przepisu, regulującego kwestie intertemporalne, Trybunał przyjmuje, że do oceny spełnienia przesłanek pytania prawnego wniesionego do Trybunału przed 30 sierpnia 2015 r. zastosowanie mają przepisy obowiązujące w chwili wszczęcia postępowania, tj. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Nie można bowiem oczekiwać od podmiotu wnoszącego sprawę do Trybunału w okresie, w jakim obowiązywała ustawa o TK z 1997 r., że uczyni on zadość wymaganiom formalnoprawnym określonym w ustawie o TK z 2015 r.

Do oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego Sądu Rejonowego w Białymstoku z 7 listopada 2014 r. zachowuje więc aktualność orzecznictwo konstytucyjne, w którym Trybunał, na gruncie ustawy o TK z 1997 r., objaśniał treść oraz znaczenie przesłanek dopuszczalności pytania prawnego (zob., spośród wielu, postanowienie TK z 22 lipca 2015 r., sygn. P 35/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 114). Przede wszystkim dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze, z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny stanowiący podstawę rozstrzygnięcia sprawy rozpoznawanej przez sąd pytający. Sąd może wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa bądź zamierza rozważyć przy rozstrzygnięciu sprawy (przesłanka przedmiotowa). Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału (czyli odpowiedzią na pytanie prawne sądu) a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed sądem pytającym musi zachodzić zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym. Kontrola konstytucyjności inicjowana pytaniem prawnym jest bowiem ściśle powiązana z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd występujący z pytaniem prawnym. To do Trybunału Konstytucyjnego należy ocena, czy przesłanki te *in concreto* zostały spełnione.

Trybunał zwraca przy tym szczególną uwagę na ciążący na sądzie pytającym obowiązek uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, a także wykazania, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione (art. 32 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.).

Uchybienie przez sąd pytający powyższym wymaganiom formalnoprawnym rodzi konieczność umorzenia postępowania przez Trybunał ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Należy bowiem uznać, że spełnienie przesłanki „zależności”, o której mowa w art. 193 Konstytucji, możliwe jest tylko wtedy, gdy sąd wypełni wymagania określone w art. 32 ustawy o TK z 1997 r. (zob. postanowienie TK z 23 września 2015 r., sygn. P 80/15, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 139).

2. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdza, że w niniejszej sprawie ma miejsce kumulacja uchybień formalnoprawnych pytania prawnego, która rodzi konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Pytanie prawne Sądu Rejonowego w Białymstoku z 7 listopada 2014 r. nie spełnia bowiem podstawowej konstytucyjnej przesłanki warunkującej dopuszczalność jego merytorycznego rozpoznania, mianowicie przesłanki przedmiotowej, a także zawiera uchybienia w zakresie dotyczącym wymagań poprawnego sformułowania zarzutu oraz argumentacji na jego poparcie.

2.1. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie sąd pytający uczynił art. 67 ustawy zasiłkowej. Przepis ten przewiduje, że roszczenie ubezpieczonego o wypłatę zasiłku chorobowego, wyrównawczego, macierzyńskiego oraz opiekuńczego przedawnia się po upływie 6 miesięcy od ostatniego dnia okresu, za który zasiłek przysługuje (ust. 1). Jeżeli niezgłoszenie roszczenia o wypłatę zasiłku nastąpiło z przyczyn niezależnych od osoby uprawnionej, termin 6 miesięcy liczy się od dnia, w którym ustała przeszkoda uniemożliwiająca zgłoszenie roszczenia (ust. 3). Jeżeli zaś niewypłacenie zasiłku w całości lub w części było następstwem błędu płatnika składek albo ZUS-u, roszczenie o wypłatę zasiłku przedawnia się po upływie 3 lat (ust. 4).

Przedmiotem unormowania w art. 67 ustawy zasiłkowej jest więc wyłącznie kwestia „przedawnienia” roszczeń o wypłatę zasiłku z ubezpieczenia chorobowego, z jakim może wystąpić ubezpieczony względem ZUS-u. Podkreślić przy tym należy, że charakter „przedawnienia” żądania wypłaty świadczenia istotnie różni się od charakteru instytucji przedawnienia roszczeń uregulowanej w przepisach prawa cywilnego (art. 117 i n. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.). Przedawnienie, o którym mowa w art. 67 ustawy zasiłkowej, polega bowiem na tym, że żądanie wypłaty zasiłku z ubezpieczenia chorobowego po upływie terminu wskazanego w tym przepisie wygasa z mocy prawa, a nie – jak to ma miejsce na gruncie przepisów prawa cywilnego – że zobowiązany może się jedynie uchylić od zaspokojenia roszczenia przez podniesienie zarzutu przedawnienia (zob. D. Wajda, uwagi do art. 67, [w:] *Spoleczne ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe. Komentarz*, red. M. Gersdorf, B. Gudowska, Warszawa 2012, s. 763 i 764). Znaczy to, że „ubezpieczony po upływie okresów przedawnienia traci prawo do zasiłku i nie ma procesowych możliwości ubiegania się o jego wyrównanie” (wyrok SN z 19 lutego 2008 r., sygn. akt II UK 114/07, OSNP nr 9-10/2009, poz. 128). W art. 67 ustawy zasiłkowej chodzi zatem o ustalenie długości oraz sposobu obliczania terminów, po upływie których następuje wygaśnięcie *ipso iure* prawa do zasiłku z ubezpieczenia chorobowego wobec zwłoki ubezpieczonego w dochodzeniu ich wypłaty przez ZUS. Ma to chronić system ubezpieczeń społecznych (a więc w efekcie ogół ubezpieczonych) przed niekorzystnymi skutkami zgłaszania przez osoby uprawnione żądania wypłaty świadczeń wraz z ewentualnymi należnościami ubocznymi w postaci odsetek po upływie dłuższego czasu od chwili uzyskania prawa do świadczenia (zob. D. Wajda, uwagi do art. 67..., s. 762).

Ani treść, ani cel unormowania ujętego w art. 67 ustawy zasiłkowej nie dotyczy jednak kwestii zwrotu nienależnie pobranych świadczeń (w tym zasiłków z ubezpieczenia chorobowego). Nie można wobec tego uznać, że przepis ten ma bezpośredni związek z rozpoznawanym przez Sąd Rejonowy w Białymstoku odwołaniem od decyzji ZUS-u zobowiązującej ubezpieczoną do zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego, a w szczególności – że przepis ten będzie stanowił podstawę orzeczenia sądu pytającego w tej sprawie.

Uwzględnivszy zatem treść art. 67 ustawy zasiłkowej, a także okoliczności sprawy zawisłej przed Sądem Rejonowym w Białymstoku, Trybunał stwierdza, że przepis ten nie może być właściwym przedmiotem zaskarżenia w sytuacji, gdy postępowanie toczące się przed sądem pytającym dotyczy zasadności odwołania od decyzji organu rentowego (ZUS) zobowiązującej ubezpieczoną do zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego.

2.2. Trybunał zauważa jednocześnie, że następstwa sytuacji, w której świadczenie z ubezpieczenia chorobowego zostało pobrane nienależnie z winy ubezpieczonego albo wskutek okoliczności, o których mowa w art. 15-17 i art. 59 ust. 6 i 7 ustawy zasiłkowej, określa art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej. Przepis ten nie został jednak zakwestionowany przez Sąd Rejonowy w Białymstoku. Sąd pytający nie wspomina nawet o tym przepisie w uzasadnieniu pytania prawnego.

Zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej, wypłacone kwoty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, które zostały pobrane nienależnie, podlegają potrąceniu z należnych ubezpieczonemu zasiłków bieżących oraz

z innych świadczeń z ubezpieczeń społecznych lub ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Do okoliczności, które stanowią przesłankę zastosowania tego przepisu, należy również sytuacja będąca podstawą wydania przez ZUS decyzji kwestionowanej przez ubezpieczonego w odwołaniu rozpoznawanym przez sąd pytający, a mianowicie – okoliczność wykonywania działalności zarobkowej w okresie orzeczonej niezdolności do pracy (art. 17 ust. 1 *in principio* ustawy zasiłkowej).

Niewątpliwie art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej nie reguluje w sposób kompleksowy problematyki zwrotu nienależnie pobranych zasiłków z ubezpieczenia chorobowego. Zgodnie jednak z art. 2 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy systemowej, zasady, tryb i terminy rozliczania zasiłków z ubezpieczenia chorobowego określają przepis tejże ustawy. Przepisem o charakterze ogólnym, który określa zasady, tryb i terminy zwrotu wszelkich świadczeń z ubezpieczenia społecznego nienależnie pobranych przez ubezpieczonego, jest art. 84 ustawy systemowej. Definiuje on również, co należy rozumieć pod pojęciem „nienależnie pobranych świadczeń” (ust. 2).

Z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że regulacja zawarta w art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej nie wyłącza stosowania art. 84 ustawy systemowej. Ten ostatni przepis stosuje się – na mocy art. 1 pkt 3 ustawy systemowej – również na gruncie ustawy zasiłkowej, chyba że ustawa zasiłkowa stanowi odmiennie (zob., spośród ostatnich, wyroki SN z: 19 lutego 2014 r., sygn. akt I UK 331/13, OSNP nr 6/2015, poz. 83; 3 grudnia 2013 r., sygn. akt I UK 212/13, OSNP nr 3/2015, poz. 40, wraz z przywołanymi tam judykatami).

Art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej jest więc regulacją szczególną jedynie w zakresie w nim określonym. W sposób odmienny reguluje w szczególności wysokość kwoty podlegającej zwrotowi (zwrotowi podlega wyłącznie kwota rzeczywiście pobranego nienależnego zasiłku, lecz – inaczej niż przewiduje to art. 84 ust. 1 ustawy systemowej – nie ciąży na ubezpieczonym obowiązek uiszczenia odsetek), a także sposób egzekucji nienależnie pobranych zasiłków chorobowych (potrącenie z bieżących zasiłków oraz z innych przysługujących świadczeń z ubezpieczeń społecznych albo – w razie braku prawa do takich świadczeń – ściągnięcie w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). W zakresie zaś, w jakim przepis ten nie stanowi inaczej, przewidziane w art. 84 ustawy systemowej zasady zwrotu nienależnie pobranego świadczenia mają zastosowanie również w przypadku świadczeń z ubezpieczenia chorobowego (zob. D. Wajda, uwagi do art. 66, [w:] *Spoleczne ubezpieczenia wypadkowe...*, s. 756).

Zgodnie z art. 84 ust. 5 ustawy systemowej, ustępów 2-4 i 8 tego przepisu nie stosuje się, jeżeli przepisy szczególne określające zasady przyznawania i wypłacania świadczeń stanowią inaczej. W konsekwencji, wobec braku odmiennych uregulowań w art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej, do spraw dotyczących zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego ma zastosowanie także art. 84 ust. 3 ustawy systemowej, który stanowi, że: „Nie można żądać zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych za okres dłuższy niż ostatnie 12 miesięcy, jeżeli osoba pobierająca świadczenia zawiadomiła organ wypłacający świadczenia o zajściu okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty, a mimo to świadczenia były nadal wypłacane, a w pozostałych przypadkach – za okres dłuższy niż ostatnie 3 lata”.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Rejonowy w Białymstoku przywołał co prawda treść art. 84 ust. 3 ustawy systemowej. Jednak zabieg ten miał służyć, jak słusznie zauważa Prokurator Generalny (zob. s. 9 pisemnego stanowiska), jedynie wykazaniu, że w systemie prawnym nie obowiązuje termin „przedawnienia” roszczeń ZUS-u o zwrot świadczeń pobranych nienależnie. Sąd pytający przywołał bowiem orzecznictwo Sądu Najwyższego, w świetle którego art. 84 ust. 3 ustawy systemowej należałoby rozumieć – zdaniem sądu pytającego – w ten sposób, że przepis ten nie wprowadza terminu przedawnienia dochodzenia nienależnego świadczenia, a jedynie ustanawia granice dochodzenia nienależnie wypłaconych kwot do wysokości odpowiadającej wartości świadczeń pobranych nienależnie w okresie ostatnich 12 miesięcy (w wyjątkowych przypadkach – 36 miesięcy), licząc od dnia otrzymania ostatniej wypłaty (zob. s. 4 i 5 uzasadnienia pytania prawnego).

W ocenie Trybunału, tego typu wzmianka, poczyniona przez sąd pytający w toku wywodów mających uzasadniać niekonstytucyjność art. 67 ustawy zasiłkowej, nie pozwala uznać, że właściwym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 84 ust. 3 ustawy systemowej. Obowiązująca w postępowaniu przed Trybunałem zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może służyć sanowaniu uchybień formalnoprawnych pytania prawnego. Raz jeszcze trzeba podkreślić, że zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., to na sądzie pytającym spoczywała powinność prawidłowego określenia aktu normatywnego lub jego części (normy), których konstytucyjność jest kwestionowana przez sąd.

2.3. Dla oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego Sądu Rejonowego w Białymstoku nie bez znaczenia jest również to, że sąd pytający upatruje niekonstytucyjności art. 67 ustawy zasiłkowej w nieuzasadnionym pominięciu legislacyjnym, mającym polegać – w ocenie sądu – na braku unormowania w tym przepisie terminu ograniczającego możliwość wydania przez ZUS decyzji o zwrocie nienależnie pobranych zasiłków z ubezpieczenia chorobowego.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału nie ulega wątpliwości, że pytanie prawne może dotyczyć konstytucyjności aktu normatywnego w zakresie, w jakim jest on pozbawiony określonych elementów, które – z uwagi na regulację konstytucyjną – ustawodawca powinien był uwzględnić (zob. postanowienie TK z 13 kwietnia 2010 r., sygn. P 35/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 39, oraz przywołane tam judykaty). Trybunał ma bowiem kompetencję do kontroli tzw. pominięć prawodawczych. Pod pojęciem tym należy rozumieć sytuację, gdy ustawodawca unormował określoną dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. Badana regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne, jeśli z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne ze względu na przedmiot i cel tej regulacji (zob., spośród wielu, wyroki TK z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40; 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60; 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96). Podgląd ten zachowuje aktualność również na gruncie nowej ustawy o TK z 2015 r.

Należy jednocześnie przypomnieć, że skuteczne podniesienie zarzutu pominięcia prawodawczego zależy od tego, czy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem wykaże, że w określonej sytuacji rzeczywiście istnieje „jakościowa tożsamość” albo przynajmniej „daleko idące podobieństwo” treści normatywnej ujętej w zakwestionowanym przepisie oraz materii, która została pozostawiona poza jego zakresem, a która – zdaniem inicjatora postępowania – powinna była w tym przepisie się znaleźć. Dopiero bowiem wykazanie, że istnieje tego typu związek między zakwestionowanym przepisem a materią „pominiętą” przez ustawodawcę, pozwala rozróżnić sytuację „regulacji fragmentarycznej (niepełnej)” od sytuacji „zaniechania ustawodawczego”, do którego kontroli Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany (zob. postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; pogląd podtrzymany w późniejszym orzecznictwie – zob. np. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110).

W tym kontekście Trybunał stwierdza, że Sąd Rejonowy w Białymstoku błędnie powiązał zarzut pominięcia prawodawczego z treścią art. 67 ustawy zasiłkowej. W ocenie Trybunału, nie istnieje żadna jakościowa tożsamość ani nawet podobieństwo między materią unormowaną w tym przepisie (tj. kwestią terminów wygaśnięcia prawa ubezpieczonego do dochodzenia roszczeń o wypłatę przez ZUS należnych zasiłków z ubezpieczenia chorobowego) oraz materią, która – zdaniem sądu pytającego – powinna była zostać ujęta tam przez ustawodawcę (tj. kwestią terminów ograniczających możliwość wydania przez ZUS decyzji o zwrocie pobranych nienależnie zasiłków). Takie uchybienie formalne również stanowi podstawę do odmowy merytorycznego rozpoznania pytania prawnego. Zgodnie bowiem z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., to do Sądu Rejonowego w Białymstoku należał obowiązek poprawnego sformułowania zarzutu niekonstytucyjności oraz przywołania adekwatnych argumentów na jego uzasadnienie.

2.4. Jak wynika z poczynionych wyżej ustaleń (zob. cz. II pkt 2.2 uzasadnienia), problematyki konsekwencji prawnych nienależnego pobrania zasiłków z ubezpieczenia chorobowego dotyczy art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej. To wobec tego przepisu mógłby ewentualnie być podnoszony zarzut pominięcia terminów przedawnienia roszczeń ZUS-u o zwrot świadczeń, jeśli zostały pobrane nienależnie. Przy takim ujęciu zakresu zaskarżenia istniałoby bowiem co najmniej podobieństwo treści normatywnej kwestionowanego przepisu oraz materii, której pominięcie przemawiać ma za niekonstytucyjnością regulacji. Art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej nie został jednak zaskarżony przez Sąd Rejonowy w Białymstoku.

Na marginesie Trybunał stwierdza jednak, że nawet w przypadku powiązania zarzutu pominięcia prawodawczego z art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej, zarzut taki mógłby okazać się bezzasadny. Skoro bowiem zasady zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego (w tym, zgodnie z art. 1 pkt 3 ustawy systemowej, zasiłków wypłacanych z ubezpieczenia chorobowego) określa – o ile przepisy szczególne (w tym przypadku art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej) nie stanowią inaczej – art. 84 ustawy systemowej, mający charakter przepisu ogólnego, tym samym dla kwestii przedawnienia roszczeń ZUS-u o zwrot nienależnie pobranych świadczeń znaczenie ma art. 84 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy systemowej. Zgodnie z jego brzmieniem: „Należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej te należności”.

Tym samym nie można zasadnie twierdzić, że przepisy prawa o ubezpieczeniach społecznych nie przewidują terminu „przedawnienia” roszczeń ZUS-u o zwrot nienależnie pobranych świadczeń. Kwoty nienależnie pobranych świadczeń ustalane są w drodze decyzji wydawanej przez ZUS (zob. art. 84 ust. 4 *in principio* ustawy systemowej). W decyzji tej ZUS wskazuje podstawę i dowody uznania świadczenia za pobrane nienależnie oraz określa wysokość kwoty, która powinna zostać zwrócona przez ubezpieczonego. Decyzja ta ma charakter konstytutywny (kształtujący zobowiązanie), nie zaś deklaracyjny. Dopiero z chwilą otrzymania prawomocnej decyzji ZUS-u, ustalającej kwotę nienależnie pobranych świadczeń, po stronie ubezpieczonego powstaje obowiązek ich zwrotu,

o którym mowa w art. 84 ust. 1 ustawy systemowej. Od tej daty roszczenia ZUS-u stają się wymagalne i powinny zostać zaspokojone przez ubezpieczonego bezzwłocznie. Ewentualna zwłoka ze zwrotem kwot nienależnie pobranych świadczeń rodzici będzie dodatkowo obowiązkiem uiszczenia odsetek naliczanych od dnia otrzymania prawomocnej decyzji ZUS-u. Jednakże po upływie 10 lat, licząc od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej kwotę świadczeń podlegających zwrotowi, roszczenia ZUS-u o zwrot nienależnie pobranych świadczeń ulegają przedawnieniu (a w istocie – wygaśnięciu) zgodnie z art. 84 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy systemowej, wobec czego po upływie tego 10-letniego terminu nie mogą być skutecznie dochodzone (następuje „przedawnienie egzekucji należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń”; tak: B. Gudowska, uwagi do art. 84, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014, s. 985). Jak wynika z art. 84 ust. 7 zdanie drugie ustawy systemowej, do należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń stosuje się odpowiednio art. 24 tej ustawy w zakresie, w jakim przewiduje on wyłączenie przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne zabezpieczonych hipoteką lub zastawem (ust. 5), a także określa przesłanki zawieszenia oraz przerwania biegu terminu przedawnienia tych należności (ust. 5a-5c).

Zasadniczy problem, jaki musi rozstrzygnąć Sąd Rejonowy w Białymstoku, nie dotyczy zatem – jak to zdaje się przedstawiać sąd pytający w *petitum* pytania prawnego –braku możliwości „przedawnienia” żądania przez organ rentowy zwrotu nienależnie pobranego świadczenia (czy inaczej – „przedawnienia” roszczeń, jakie przysługują ZUS-owi wobec ubezpieczonego), lecz tego, za jaki okres wstecz ZUS może żądać zwrotu świadczeń, czy też – innymi słowy – po upływie jakiego terminu, licząc od momentu pobrania świadczenia, ZUS może wydać decyzję stwierdzającą, że świadczenie zostało pobrane nienależnie oraz nakazać jego zwrot. To odpowiedź na tak postawione pytanie będzie miała znaczenie dla rozstrzygnięcia zasadności odwołania rozpoznawanego przez Sąd Rejonowy w Białymstoku w postępowaniu, na którego kanwie przedstawione zostało niniejsze pytanie prawne. Problem ten reguluje jednak art. 84 ust. 3 ustawy systemowej, którego konstytucyjności sąd pytający nie zakwestionował.

W tym miejscu Trybunał pragnie podkreślić, że dostrzega kontrowersję, jakie w orzecznictwie sądowym wzbudziła kwestia ustalenia początku biegu terminów określonych w art. 84 ust. 3 ustawy systemowej. W wielu wyrokach Sąd Najwyższy przyjmował, że terminy te należy liczyć od dnia wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu świadczenia (zob. wyroki SN z: 11 grudnia 2007 r., sygn. akt I UK 145/07, OSNP nr 1-2/2009, poz. 28; 16 grudnia 2008 r., sygn. akt I UK 154/08, OSNP nr 11-12/2010, poz. 148). Stanowisko to zostało potwierdzone w uchwale z 16 października 2009 r., sygn. akt I UZP 10/09 (OSNP nr 7-8/2010, poz. 96) oraz podtrzymane w późniejszym orzecznictwie (zob. wyrok SN z 16 czerwca 2011 r., sygn. akt III UK 214/10, Lex nr 1095955). Taki sposób wykładni art. 84 ust. 3 ustawy systemowej oznaczał, że ZUS nie miał możliwości wydania decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia, jeśli od momentu jego pobrania minęły już 3 lata (a w przypadku, gdy osoba ubezpieczona zawiadomiła organ wypłacający świadczenie o zajściu okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczenia albo wstrzymania jego wypłaty – 12 miesięcy). Jednak odmienny pogląd został przyjęty w wyroku SN z 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II UK 124/08 (OSNP nr 13-14/2010, poz. 169), a następnie potwierdzony w uchwale 7 sędziów SN z 16 maja 2012 r., sygn. akt III UZP 1/12 (OSNP nr 23-24/2012, poz. 290; dalej: uchwała SN z 2012 r.). W tych ostatnich orzeczeniach Sąd Najwyższy uznał, że art. 84 ust. 3 ustawy systemowej nie reguluje terminu przedawnienia obowiązku (określonego decyzją organu rentowego) zwrotu nienależnie pobranych świadczeń ani też nie uzależnia wielkości (rozmiaru) żadanego zwrotu od daty wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, ale wyznacza maksymalne wielkości (kwoty) nienależnie pobranych świadczeń, których zwrotu domaga się organ rentowy; terminy określone w tym przepisie obejmują okres od ostatniej wypłaty (pobrania) nienależnego świadczenia. Jednocześnie Sąd Najwyższy dostrzegł, że przyjęcie, iż organ rentowy nie jest związany (ograniczony) jakimkolwiek terminem przedawnienia do wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, która może być „wydana kiedykolwiek, w dowolnym czasie”, budzi „istotne wątpliwości aksjologiczne”, tyle tylko że, jak podkreślił SN, „Sąd Najwyższy nie może w drodze wykładni (interpretacyjnie) wykreować instytucji przedawnienia zobowiązania do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, chociaż dostrzega potrzebę (*de lege ferenda*) interwencji legislacyjnej po to, aby ograniczyć możliwość żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń po wielu latach od ich nienależnego pobrania, byleby organ rentowy «zdażył» z wydaniem stosowanej decyzji zobowiązującej do ich zwrotu przed śmiercią osoby, któr[a] pobrała nienależne świadczenia” (z uzasadnienia uchwały SN z 2012 r.). Sposób wykładni art. 84 ust. 3 ustawy systemowej, przyjęty przez SN w uchwale SN z 2012 r., jest jednak kwestionowany w literaturze przedmiotu – w szczególności w zakresie, w jakim odnosi się do świadczeń krótkoterminowych lub jednorazowych, jak zasiłek chorobowy (zob. K. Brzozowska, E. Dawidowska-Myszka, *Obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z ubezpieczenia społecznego*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 7-8, s. 111-114).

Na tym tle Trybunał dostrzega, że rzeczywistym powodem skierowania pytania prawnego przez Sąd Rejonowy w Białymstoku zdaje się być nie tyle treść przepisów (a na pewno nie treść art. 67 ustawy zasiłkowej, wskazanego formalnie jako przedmiot kontroli), ile wątpliwości co do sposobu wykładni regulacji o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń oraz praktycznych skutków przyjęcia jednego z wariantów interpretacyjnych, jakie pojawiły się w orzecznictwie Sądu Najwyższego w ostatnich latach.

W tym miejscu Trybunał przypomina, że do jego kompetencji nie należy dokonywanie wiążącej wykładni ustaw. Wykładnia przepisów należy bowiem do sądów jako organów powołanych do stosowania prawa. Nie należy również do jego kompetencji wskazywanie, który z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne rezultatów interpretacji określonego przepisu jest właściwy. Wyroki Trybunału mają na celu wyeliminowanie z porządku prawnego normy prawnej niezgodnej z Konstytucją, a nie przesądzenie, który z możliwych wariantów interpretacyjnych powinien być przyjęty przez sądy. Pytanie prawne, o którym mowa w art. 193 Konstytucji, nie jest bowiem środkiem służącym do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów (zob., spośród wielu, postanowienie TK z 14 lipca 2015 r., sygn. P 47/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 107).

Co prawda przedmiotem kontroli konstytucyjności, także w postępowaniu wszczętym na skutek przedstawienia pytania prawnego przez sąd, może stać się treść normatywna przepisu uzyskana w wyniku jednolitej, powszechnej oraz stałej wykładni sądowej (zob. np. postanowienie TK z 7 marca 2011 r., sygn. P 3/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 13), niemniej stwierdzenie, że w sprawie rzeczywiście mamy do czynienia z jednolitą, powszechną oraz stałą wykładnią sądową wymaga poczynienia przez Trybunał ustaleń merytorycznych, co – z uwagi na uchybienia formalnoprawne pytania prawnego Sądu Rejonowego w Białymstoku – pozostaje poza ramami niniejszego postępowania. Kwestia ta będzie zapewne przedmiotem ustaleń w sprawie rozpoznawanej przez Trybunał pod sygn. P 32/15, w której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie przedstawił pytanie prawne dotyczące w istocie tożsamego problemu, mianowicie braku terminu „przedawnienia” możliwości wydania przez ZUS decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia, wskazując jednocześnie jako przedmiot kontroli art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej w związku z art. 84 ust. 1 i 3 ustawy systemowej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

176

POSTANOWIENIE
z dnia 25 listopada 2015 r.
Sygn. akt K 29/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 listopada 2015 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) z art. 2 i art. 197 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 12 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,

- 3) art. 12 ust. 1 i 5 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji,
- 4) art. 18 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.) z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- 5) art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 112 oraz art. 197 Konstytucji,
- 6) art. 19 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 7) art. 21 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- 8) art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 32 9) ust. 1 i art. 196 Konstytucji,
- 10) art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji,
- 11) art. 137 w związku z art. 19 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 12) art. 137 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 62 ust. 1 Konstytucji,
- 13) art. 137 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) umorzyć postępowanie.

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) we wniosku z 23 października 2015 r. zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

- a) art. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK) z art. 2 i art. 197 Konstytucji,
- b) art. 12 ust. 2 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji,
- c) art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji,
- d) art. 18 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.; dalej: ustawa o SN) z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- e) art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK z art. 112 oraz art. 197 Konstytucji,
- f) art. 19 ust. 5 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji,
- g) art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- h) art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji,
- i) art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji,
- j) art. 137 w związku z art. 19 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji,
- k) art. 137 ustawy o TK z art. 62 ust. 1 i art. 194 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Wnioskodawca stwierdził, że art. 3 ustawy o TK jest niezgodny z art. 2 i art. 197 Konstytucji, ponieważ narusza zasadę poprawnej legislacji. Konstytucja bezpośrednio określa pozycję ustrojową i kompetencje Trybunału; art. 197 Konstytucji odsyła do uregulowania w ustawie jedynie problematyki organizacji Trybunału oraz trybu postępowania przed nim. Znaczący to, zdaniem wnioskodawcy, że ustawodawca nie może normować w ustawie o TK konstytucyjnego zakresu działania Trybunału. Tymczasem „art. 3 ust. 1 pkt 1, 2, 3 oraz art. 3 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowią kopię (...) art. 188 pkt 1-4 Konstytucji. Z kolei art. 3 ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powtarza postanowienia art. 189 Konstytucji, a art. 3 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powiela ideę art. 79 ust. 1 Konstytucji, zaś art. 3 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym czyni to z art. 193 Konstytucji. Art. 3 ust. 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w nieco zmodyfikowanej formie powtarza regulacje art. 131 ust. 1 zd. 2 i 3 Konstytucji”. Ustawa o TK powinna rozwijać postanowienia konstytucyjne a nie je powielać; z treści art. 3 ustawy o TK „nie wynika nic nowego”. Przyjęte rozwiązanie jest nieracjonalne i narusza § 4 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: ZTP), który zakazuje powtarzania przepisów zamieszczonych w innych ustawach.

1.2. Wnioskodawca odnotował, że „Sejm rozpatrując poprawki Senatu przyjął poprawkę usuwającą z tekstu ustawy ograniczenie do lat 4 kadencji Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału”. W związku z tym ustawa o TK określa jedynie tryb powołania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Odwołując się m.in. do opinii wyrażonych

w piśmiennictwie, wnioskodawca przyjął, że art. 12 ust. 2 ustawy o TK jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ponieważ nie przewiduje kadencyjności organów wewnętrznych sądu konstytucyjnego. Rozwiązanie takie jest nieracjonalne; „[d]opuszcza nie tylko 9 letnią kadencję, ale może też prowadzić do wyboru na te funkcje kandydatów, których kadencja jako sędziów Trybunału skończy się wkrótce po ewentualnym mianowaniu”.

Nieuregulowanie długości kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału narusza również zasadę określoności przepisów prawa, gdyż jest nieprecyzyjne i niejasne.

1.3. Według wnioskodawcy, art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK jest niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji. Artykuł 194 ust. 2 Konstytucji jest wyjątkiem ograniczającym prerogatywę Prezydenta do powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Wnioskodawca wskazuje, że nawet jeśli niektóre przepisy konstytucyjne ograniczają prerogatywę Prezydenta, to „jest to działanie wyjątkowe i świadome, które musi być interpretowane literalnie i zawężająco, a nie w sposób dorozumiany, bo to władczy charakter prerogatyw wyznacza granice działania dla organów włączonych w procedury ich wykonywania”.

Ustawowe ograniczenie liczby kandydatów wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego do dwóch ingeruje w uprawnienie (prerogatywę) Prezydenta, „sprowadzając je w rzeczywistości do *ius nudum*”. „Nawet jeśli chce się jakieś kryterium dla liczby kandydatów wprowadzić, to nie powinno ono być liczbowe. Zgromadzenie mogłoby dokonywać selekcji z perspektywy obiektywnych kryteriów np. doświadczenia, ale powinno przedstawiać Prezydentowi wszystkich kandydatów spełniających te kryteria. Jeśli miał[oby] zostać liczbowe, powinno zawierać większą liczbę kandydatów, co pozwoli Prezydentowi na faktyczne wykonywanie swego władztwa. Nawet jeśli norma interpretacyjnie dopuszcza pozornie takie ustawowe rozstrzygnięcie, ponieważ dwie osoby («spośród kandydatów» – cyt.) spełniają kryterium liczby mnogiej, to niewątpliwie godzą w ducha uprawnienia Prezydenta z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji”.

1.4. Wnioskodawca uznał, że art. 18 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy o SN w zakresie, w jakim sędzią Trybunału może zostać wybrany magister prawa kanonicznego, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Jednym z wybranych 8 października 2015 r. sędziów Trybunału był magistrem prawa kanonicznego. Podejmując uchwałę o wyborze takiej osoby, Sejm nadał art. 18 ustawy o TK konkretną treść. Sejm nieprawidłowo odtworzył standard konstytucyjny wymagający „wiedzy prawniczej”. Ustawa o SN określa go jako ukończenie wyższych studiów prawniczych i uzyskanie w tym zakresie magisterium. Chodzi więc o „ogólne” studia prawnicze, a nie studia „wyspecjalizowane”, w zakresie jednej z wąskich gałęzi prawa i to prawa niepaństwowego.

1.5. Wnioskodawca zarzucił, że art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK są niezgodne z art. 112 i art. 197 Konstytucji.

W opinii wnioskodawcy, problematyka terminu, w którym powinien być złożony wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, jest materia, która powinna być uregulowana w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu), i nie może zostać przekazana na poziom ustawowy. Termin zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału jest elementem „porządku prac Sejmu” oraz „działalności jego organów”, o których mowa w art. 112 Konstytucji.

Wskazane przepisy ustawy o TK są niezgodne również z art. 197 Konstytucji, który deleguje na ustawodawcę możliwość regulacji tylko organizacji Trybunału i postępowania przed nim.

1.6. Artykuł 19 ust. 5 ustawy o TK jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji, ponieważ narusza zasadę poprawnej legislacji. Dotychczas tryb wyboru sędziego Trybunału regulował szczegółowo Regulamin Sejmu. Ustawodawca w art. 19 ustawy o TK zdecydował się zerwać z tą praktyką. Uczynił to jednak „w sposób wybiórczy” i ograniczył się jedynie do unormowania jednego aspektu – terminu składania wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału. Szczegółowe określenie wymogów dotyczących wniosku oraz tryb postępowania z wnioskiem – w myśl art. 19 ust. 5 ustawy o TK – pozostawiono do regulacji w Regulaminie Sejmu.

Postępowanie takie jest sprzeczne z § 4 ust. 3 ZTP, który stanowi, że w ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień umów międzynarodowych. „Ustawodawca – jeśli uważa, że nie nastąpiło naruszenie autonomii Sejmu (...) powinien więc albo kompleksowo sam unormować wymogi dotyczące wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK oraz tryb postępowania z tym wnioskiem, albo jak dotychczas pozostawić te sprawy do określenia w Regulaminie Sejmu”.

1.7. Zdaniem wnioskodawcy, art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, ponieważ narusza „zasadę autonomii Sejmu w wyborze sędziów Trybunału”.

Zaskarżony przepis przewiduje złożenie ślubowania przez sędziego Trybunału wobec Prezydenta. Adresatem tego unormowania jest osoba, która przeszła procedurę sejmową i aby zakończyć proces wyboru, musi złożyć jeszcze ślubowanie. Wnioskodawca podniósł, że: „Norma ta nie jest wprost adresowana do Prezydenta. Tylko pośrednio możemy się dowiedzieć, że ślubowanie musi się odbyć właśnie przed nim. Co więcej, norma ta nie ma konkretnego umocowania konstytucyjnego. Nie tworzy wprost obowiązku Prezydenta, ani nie określa też żadnych terminów do dokonania ślubowania (...). Norma nie rozstrzyga też kwestii możliwości odmowy Prezydenta do przyjęcia ślubowania, jak i prezydenckiego badania sejmowego etapu wyboru z perspektywy standardów Konstytucji, której Prezydent jest strażnikiem (art. 126 Konstytucji)”.

Artykuł 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, gdyż narusza:

- istotę prawa wyboru sędziów Trybunału przez Sejm,
- zasadę monopolu Sejmu w procesie wyboru sędziów Trybunału,
- spójność konstytucyjnego systemu instytucjonalnego.

Artykuł 21 ustawy o TK odrywa przysięgę od pojęcia wyboru, sprowadzając to ostatnie do głosowania posłów. Zaprzysiężenie powinno być rozumiane jako element szerokiego procesu wyboru sędziego Trybunału, kończący ten proces i rozpoczynający urzędowanie sędziego. Unormowanie, którego skutkiem jest odróżnienie podmiotu wybierającego od podmiotu przyjmującego ślubowanie, nie znajduje ani literalnego, ani konstytucyjnego umocowania, ani też nie jest zgodne z duchem norm konstytucyjnych. „To Sejm, ewentualnie Marszałek Sejmu, powinien odbierać ślubowanie sędziów Trybunału”.

1.8. Wnioskodawca zauważył, że art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji. Podkreślił, że stan spoczynku sędziego Trybunału nie jest związany z orzekaniem, co odróżnia tę instytucję od pozycji prawnej czynnego sędziego. Objęcie w ustawie o TK sędziego Trybunału w stanie spoczynku immunitetem formalnym nie ma żadnego uzasadnienia. Wnioskodawca podzielił stanowisko ekspertów, że w tej sytuacji „immunitet formalny, zamiast chronić wymiar sprawiedliwości, zamieniałby się w gwarancję bezkarności sędziów”.

Ponadto wnioskodawca zwrócił uwagę, że: „Stan spoczynku sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie został też wprowadzony żadną z norm konstytucyjnych, a ma swoje podstawy jedynie w kolejnych ustawach o Trybunale Konstytucyjnym. Tym samym przyznanie immunitetu przewidzianego w art. 196 Konstytucji dla sędziów Trybunału należy uznać za odnoszące się do sędziów czynnych i nie można tej regulacji rozciągnąć w drodze ustawy na sędziów w stanie spoczynku”.

1.9. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK jest niezgodny z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji, ponieważ narusza konstytucyjną zasadę skargowości postępowania przed Trybunałem oraz obowiązek Trybunału odpowiedzi na pytanie prawne sądu.

Wnioskodawca przypomniał, że art. 191 ust. 1 Konstytucji ustanawia zasadę skargowości; wskazuje m.in. jakie podmioty są właściwe do złożenia wniosku do Trybunału. „Skargowość oznacza (...) obowiązek rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny każdej sprawy wniesionej przez uprawniony podmiot oraz brak możliwości podjęcia przez Trybunał sprawy z urzędu”. Z kolei wynikający z art. 193 Konstytucji obowiązek rozpoznania przez Trybunał pytania prawnego sądu „stanowi logiczne następstwo istoty odpowiedzi na pytanie prawne, od której zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

1.10. Wnioskodawca zakwestionował art. 137 w związku z art. 19 ustawy o TK, uznając, że naruszają one wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę odpowiedniej *vacatio legis*. W uzasadnieniu wniosku doprecyzowano, że przepisem związkowym jest w tym wypadku art. 19 ust. 2 ustawy o TK.

Wnioskodawca skonstatował, że zmiana prawa dotyczącego wyboru sędziego Trybunału powinna zostać uregulowana analogicznie jak zmiana prawa wyborczego w wyborach do Sejmu i Senatu. W szczególności ustawodawca powinien przewidzieć okres tzw. sześciomiesięcznej ciszy legislacyjnej, w którym nie mogą być dokonywane istotne zmiany prawa wyborczego mające zastosowanie do wyborów zarządzonych przed upływem tego okresu. Dlatego art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK „jako umożliwiające zmianę dotychczasowego trybu i terminu składania wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału dokonana w okresie krótszym niż pół roku przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału (nie gwarantująca półrocznego *vacatio legis*) narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji”.

1.11. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 137 ustawy o TK jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przewiduje procedurę, która narusza prawo wyboru sędziego Trybunału przez Sejm VIII kadencji.

Wyznaczenie terminu zgłaszania kandydatur na sędziego Trybunału w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy o TK pozwoliło, „aby większość sejmowa *quasi en bloc* rozstrzygnęła w jednym momencie o objęciu mandatu sędziów, którym kadencja wygasa w różnym czasie”. Tymczasem wybór sędziego Trybunału „niejako wprzód” nie jest dopuszczalny. Dziewięcioletnia kadencja biegnie odrębnie dla każdego sędziego, a tym samym stopniowo musi dojść do rozproszenia w czasie poszczególnych nominacji sędziowskich.

1.12. Wnioskodawca wywiódł, że art. 137 ustawy o TK jest niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji, ponieważ narusza „obywatelskie prawo wpływu na politykę państwa w drodze wyboru posłów”. „Sejm, jako organ sprawowania władzy w sposób określony w Konstytucji, wybierany na cztery lata, nie może wyzbyć się swoich istotnych uprawnień konstytucyjnych własną decyzją. (...) Tym samym art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, pozwalając na wybór sędziów Sejmowi VII kadencji, którego powinien dokonać Sejm VIII kadencji, narusza art. 62 ust. 1 Konstytucji”.

2. Dnia 4 listopada 2015 r. Przewodniczący składu orzekającego wydał dwa zarządzenia dotyczące wyznaczenia terminu rozprawy w zakresie zarzutów zawartych we wniosku grupy posłów. Na podstawie art. 86, art. 87 ust. 1 ustawy o TK i art. 218 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) w związku z art. 74 i art. 82 ust. 5 ustawy o TK zostały wyznaczone:

- na 25 listopada 2015 r. termin rozprawy przed Trybunałem w zakresie zarzutów zawartych w punktach 5, 6, 10, 11 i 12 wniosku grupy posłów,
- na 21 grudnia 2015 r. termin rozprawy przed Trybunałem w zakresie zarzutów zawartych w punktach 1, 2, 3, 4, 7, 8 i 9 wniosku grupy posłów.

2.1. Stosownie do art. 70 ust. 1 ustawy o TK z dniem zakończenia kadencji Sejmu i Senatu w sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów lub senatorów postępowania w Trybunale ulegają zawieszeniu na sześć miesięcy. Jednakże według art. 70 ust. 2 ustawy o TK, jeżeli przed zakończeniem kadencji Sejmu i Senatu Trybunał zawiadomił wnioskodawców o terminie rozprawy przypadającym po jej zakończeniu lub, że rozpoznanie wniosku nastąpi na posiedzeniu niejawnym, postępowanie w takich sprawach nie ulega zawieszeniu.

W tej sprawie wystąpiły szczególne powody wyznaczenia rozprawy przed końcem kadencji Sejmu i Senatu, czego konsekwencją było zastosowanie art. 70 ust. 2 ustawy o TK. Ze względu na szeroki zakres zaskarżenia obejmujący wiele przepisów ustawy o TK normujących zróżnicowane materie, Trybunał uznał, że konieczne było rozpoznanie w pierwszej kolejności zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów ustawy o TK normujących tryb wyboru sędziów Trybunału w 2015 r.

6 listopada 2015 r. zakończyła się kadencja trojga sędziów Trybunału a 2 i 8 grudnia 2015 r. zakończy się kadencja dwojga następnych. 8 października 2015 r. Sejm wybrał pięciu sędziów Trybunału na miejsca sędziów, których kadencja upływa w 2015 r. W tej sytuacji niezwłoczne orzeczenie w sprawie zgodności z Konstytucją powołanych przepisów ustawy o TK stało się konieczne do zapewnienia ciągłości pracy Trybunału. Z unormowaniami ustawowymi dotyczącymi wyboru sędziów wiąże się doniosłe zagadnienie ustrojowe, których rozstrzygnięcie uzasadnia wyznaczenie w pierwszej kolejności rozprawy w odniesieniu do niektórych zarzutów grupy posłów, a mianowicie zarzutów wymienionych w punktach 5, 6, 10, 11 i 12 ich wniosku.

Z kolei ze względu na znaczenie przepisów wskazanych w punktach 1, 2, 3, 4, 7, 8 i 9 wniosku grupy posłów oraz potrzebę ciągłego ich stosowania przy rozpoznawaniu zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw, Trybunał postanowił, że konieczne stało się niezwłoczne usunięcie przedstawionych we wniosku wątpliwości konstytucyjnych i wyznaczenie rozprawy przed upływem kadencji Sejmu i Senatu, czego konsekwencją było zastosowanie art. 70 ust. 2 ustawy o TK i wyznaczenie terminu rozprawy w tym zakresie na 21 grudnia 2015 r.

3. W piśmie procesowym z 10 listopada 2015 r. Marszałek Sejmu przedłożył stanowisko w sprawie wniosku grupy posłów.

3.1. W odniesieniu do zarzutów zawartych w punktach 5, 6, 10, 11 i 12 wniosku grupy posłów Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że:

a) art. 19 ust. 2 oraz art. 137 ustawy o TK są zgodne z art. 112 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 197 Konstytucji,

b) art. 19 ust. 5 ustawy o TK jest zgodny z wymogiem zachowania odpowiednio długiego okresu tzw. ciszy legislacyjnej wywodzonym z art. 2 Konstytucji,

- c) art. 137 w związku z art. 19 ustawy o TK jest zgodny z wymogiem zachowania odpowiedniej *vacatio legis* wywodzonym z art. 2 Konstytucji,
- d) art. 137 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji,
- e) art. 137 ustawy o TK jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

3.2. Marszałek Sejmu rozważył, czy art. 137 ustawy o TK obowiązuje w rozumieniu ustawy o TK. Uwzględniając orzecznictwo Trybunału, stwierdził, że „[e]pizodyczny, ograniczony do pewnego przedziału czasowego zakres zastosowania tego przepisu, prowadzący do (...) skonsumowania wynikających z niego norm prawnych, uzasadnia wniosek, iż utracił on moc obowiązującą wraz z realizacją wynikających z niego praw w ustalonym przezeń czasie”. Marszałek Sejmu nadmienił ponadto, że „rozważania wnioskodawcy nie są w pełnym zakresie dostatecznie precyzyjne, a wniosek nie jest wolny od wątpliwości formalnoprawnych”, co dotyczy przede wszystkim określenia przedmiotu i wzorców kontroli.

Niezależnie jednak od zasygnalizowanych zastrzeżeń co do formalnej dopuszczalności pisma procesowego wnioskodawcy, Marszałek Sejmu odstąpił od złożenia wniosku o umorzenie postępowania. Skoro bowiem „Prezes TK nie wezwał grupy posłów do uzupełnienia braków formalnych wniosku (art. 76 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r.), a przeciwnie – postanowieniem TK z 3 listopada 2015 r. sąd konstytucyjny (w składzie rozpoznającym sprawę co do *meritum*) postanowił rozpoznać wniosek (w pełnym zakresie) na rozprawie, to należy przyjąć, iż pismo inicjujące postępowanie w niniejszej sprawie pozytywnie przeszło wstępną kontrolę”.

3.3. Analizując, czy uregulowana w art. 19 ust. 2 oraz art. 137 ustawy o TK materia (termin złożenia wniosku w sprawie kandydata na sędziego TK) jest objęta wyłącznością regulaminową, Marszałek Sejmu uznał, że „wnioskodawca nie przedstawił żadnych dowodów na tę okoliczność (nie precyzuje nawet, czy wchodzi ona w zakres «organizacji wewnętrznej», czy «porządku prac» Sejmu). Grupa posłów poprzestaje w zasadzie na przytoczeniu fragmentu opinii prawnej, który odnosi się do podobnego, acz wykazującego pewną specyfikę, zagadnienia dopuszczalności ustawowego ograniczenia – jakkolwiek kwalifikacja ta może być dyskusyjna – swobody Sejmu w zakresie wyboru sędziów TK, przez włączenie w procedurę preselekcji kandydatów także zewnętrznych względem Sejmu podmiotów”. Tymczasem w kwestionowanych w tej sprawie przepisach ustawowych nie następuje uzależnienie wykonywania kompetencji posłów oraz Prezydium Sejmu od aktywności innych osób i organów, a problemem jest jedynie umiejscowienie (w ustawie albo Regulaminie Sejmu) normy wskazującej limit czasowy występowania z wnioskami w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału.

Marszałek Sejmu przyjął, że art. 19 ust. 2 oraz art. 137 ustawy o TK reguluje procedurę wyboru sędziego Trybunału, a więc obsadę personalną organu zewnętrznego względem Sejmu (w odróżnieniu od *expressis verbis* zaliczonego w art. 112 Konstytucji do materii regulaminowej trybu powoływania organów Sejmu). Powierzenie Sejmowi wyboru sędziego Trybunału ma służyć jego legitymizacji, co jest szczególnie znaczące w kontekście roli ustrojowej sądu konstytucyjnego. „Istnieją zatem doniosłe systemowo względy, dla których unormowanie interwału pomiędzy zgłoszeniem kandydata Marszałkowi Sejmu a przeprowadzeniem w jego sprawie głosowania *in pleno* (tj. wyboru sędziego TK) należy lokować nie w sferze zagadnień dotyczących porządku prac Sejmu, ale w obszarze regulacji kształtujących pozycję ustrojową Trybunału Konstytucyjnego”.

W konsekwencji Marszałek Sejmu stwierdził, że domniemanie, iż ustawodawca trafnie rozgraniczył zagadnienia, które stanowią materię regulaminową, od tych, które z uwagi na ogólnosystemowe znaczenie procedury wyłaniania sędziów Trybunału nie mogą być uznane za kwestię „wewnętrznej organizacji” lub „porządku prac Sejmu” i powinny być określone w ustawie, nie zostało podważone. Nie ma więc podstaw do stwierdzenia niezgodności zakwestionowanych rozwiązań z art. 112 Konstytucji. Nie można też uznać, by analizowane w ramach tego zarzutu przepisy ustawy odnosiły się do organizacji Trybunału lub postępowania przed nim, co sprawia, że art. 197 Konstytucji stanowi nieadekwatny wzorzec kontroli.

3.4. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 19 ust. 5 ustawy o TK z zasadą określoności przepisów prawa Marszałek Sejmu odnotował, że wnioskodawca nie uzasadnił, czy:

- zakaz zawierania w ustawie odesłań do przepisów innych aktów normatywnych obejmuje swoim zakresem odesłania do Regulaminu Sejmu,
- dyrektywa sformułowana w § 4 ust. 3 ZTP ma tego rodzaju charakter (*range*), że jej naruszenie jest równoznaczne z naruszeniem konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji.

Regulamin Sejmu nie jest typowym aktem o charakterze wewnętrznie obowiązującym, nie jest aktem wykonawczym do ustawy, ma odrębny, konstytucyjnie uregulowany status (art. 112 Konstytucji), a zatem nie powinien być traktowany jako „inny akt normatywny”, o którym mowa w § 4 ust. 3 ZTP. Zdaniem Marszałka Sejmu, zakres

przedmiotowy zakaz sformułowanego w § 4 ust. 3 ZTP nie obejmuje ustawowych odesłań do Regulaminu Sejmu (regulaminów izb parlamentarnych).

Z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału wynika ponadto, że przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu nie jest każdy wypadek odstąpienia od dyrektyw ujętych w ZTP, lecz tylko uchybienie rudymentarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, czyli takie uchybienie, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji. Artykuł 19 ust. 5 ustawy o TK takich wad nie zawiera.

3.5. Marszałek Sejmu przyznał, że proces wyboru sędziów Trybunału według nowych reguł określonych w ustawie o TK nie został poprzedzony sześcioma miesiącami „ciszy legislacyjnej”, to jednak tezę wnioskodawcy o wynikającym z tego naruszeniu art. 2 Konstytucji przez art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK należy odrzucić.

Standardu związanego z tzw. ciszą legislacyjną nie można odnosić do każdego typu procedury kreacyjnej organu władzy publicznej. Dotychczasowe wypowiedzi Trybunału w zakresie istotnym dla rozpatrywanego problemu konstytucyjnego były formułowane na tle spraw, w których ocenie poddawano przepisy regulujące wybory o charakterze powszechnym lub lokalnym, ale w każdym razie zakładające udział w nich suwerena. Swoisty okres karencji służyć ma ochronie praw podmiotowych wyborców. Jego istotą jest zapewnienie podmiotom praw wyborczych, czynnych i biernych, odpowiednio długiego okresu, pozwalającego im na zinternalizowanie nowych regulacji i zaadaptowanie do nich planowanych przedsięwzięć w sposób, który będzie zapewniał partycypację w procesie elekcyjnym w sposób pozwalający tym podmiotom osiągnąć rezultat odpowiadający ich rzeczywistej woli. Swoista sześciomiesięczna karencja nie jest natomiast instytucją wykreowaną po to, aby gwarantować aktualnemu albo przyszłemu składowi personalnemu danego organu, któremu przypisana jest kompetencja wybierania osób na określone stanowiska, udział w procesie wyborczym. Instytucja ta odnosi się bowiem do wyborów, a nie do każdego wyboru – wykonania przez organ państwa kompetencji kreacyjnej.

3.6. Marszałek Sejmu rozważył, czy nadanie przez ustrojodawcę wyborowi sędziów TK zindywidualizowanego charakteru przesądza o istnieniu konstytucyjnego wymogu, aby w toku wykonywania kompetencji kreacyjnej każda z czynności posłów, Sejmu albo organów Sejmu była podejmowana odrębnie w stosunku do poszczególnych obsadzanych stanowisk sędziego Trybunału. Zaskarżony art. 137 ustawy o TK określa maksymalny termin na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału w 2015 r. Nie wymaga on jednak, aby zgłoszenie kandydatów na pięć zwalnianych stanowisk musiało następować w jednym wniosku oraz w jednym dniu.

Wziąwszy pod uwagę ugruntowany w orzecznictwie sądu konstytucyjnego sens normatywny zasady kadencyjności, na którą składa się m.in. wymóg ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji możliwie bez zwłoki, w opozycji do twierdzeń wnioskodawców Marszałek Sejmu wskazał, że:

– wybór sędziów Trybunału zawsze powinien następować z wyprzedzeniem względem terminu upływu kadencji sędziów, których miejsca są obsadzone (kategorialnie odmienna i nieporównywalna jest sytuacja wygaśnięcia mandatu przed upływem kadencji, wymagająca innej procedury wyboru),

– zamysł ustrojodawcy stopniowego „rozproszenia w czasie poszczególnych nominacji sędziowskich” nie może być uznany za równoznaczny z konstytucyjnym wymogiem dokonywania zawsze i bezwarunkowo wyboru sędziów Trybunału przez Sejm tej kadencji, w czasie trwania której wygasa kadencja sędziego Trybunału, gdyż w pewnych sytuacjach zbieżność upływu kadencji sędziów z upływem kadencji Sejmu – oraz związanym z tym osłabieniem zdolności izby do dokonania terminowego wyboru – mogłoby dojść do przejściowego nieobsadzenia stanowisk sędziowskich, co należy uznać za zjawisko niepożądane.

Poddany kontroli art. 137 ustawy o TK, choć reguluje istotny etap procesu wyboru sędziego Trybunału, to jednak nie determinuje temporalnego aspektu samego wyboru, rozumianego jako akt głosowania, czyli terminu podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału. Wbrew przekonaniu wnioskodawcy, zaskarżony przepis nie określa terminu wyboru sędziów, lecz termin na złożenie wniosków w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego. Artykuł 137 ustawy o TK nie uniemożliwiał wyboru sędziów TK przez Sejm VIII kadencji spośród kandydatów zgłoszonych Marszałkowi Sejmu VII kadencji zgodnie z tym przepisem.

3.7. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 137 ustawy o TK z art. 62 ust. 1 Konstytucji budzi wątpliwości z punktu widzenia wymogów uzasadnienia pisma procesowego inicjującego postępowanie przed Trybunałem.

Po odnotowaniu zastrzeżeń formalnych Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 137 ustawy o TK nie dotyczy problematyki czynnego prawa wyborczego, a zatem nie występuje związek treściowy pomiędzy zakwestionowanym przepisem a wskazanym przez wnioskodawcę wzorcem kontroli.

4. W piśmie z 10 listopada 2015 r. Rada Ministrów poinformowała, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie o sygn. K 29/15.

5. W piśmie z 10 listopada 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie o sygn. K 29/15.

6. W piśmie z 10 listopada 2015 r. wnioskodawca cofnął wniosek z 23 października 2015 r., powołując jako podstawę prawną swojej czynności art. 49 ust. 2 ustawy o TK.

Wnioskodawca poinformował, że: „Powodem wycofania wniosku jest fakt, że Trybunał Konstytucyjny zamierza przeprowadzić rozprawę w czasie, kiedy będzie odbywać się faktyczne konstituowanie nowo wybranego Sejmu. Taki dobór terminu rozprawy uniemożliwia Wnioskodawcom właściwe i rzetelne realizowanie prawa wynikającego z art. 191 Konstytucji RP. Ponadto do wiadomości Wnioskodawców wpłynęły dodatkowe informacje, które wymagają analizy oraz odpowiedniego opracowania, a w ich następstwie podjęcia ewentualnej decyzji o zmianie zakresu wniosku. Wobec powyższego i mając na uwadze, że Trybunał Konstytucyjny nie działa z urzędu (por. art. 191 Konstytucji RP, art. 55 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), oczekuję umorzenia postępowania stosownie do art. 104 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”.

7. W piśmie z 19 listopada 2015 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania ze względu na cofnięcie wniosku przez wnioskodawcę, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK), cofnięcie wniosku może nastąpić najpóźniej w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o terminie rozprawy. W takim wypadku, stosownie do art. 104 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o TK, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania na posiedzeniu niejawnym albo na rozprawie (w zależności od tego, kiedy ujawni się przesłanka umorzenia postępowania).

Zawiadomienie o terminach rozprawy zostało doręczone wnioskodawcy 4 listopada 2015 r. Pismo procesowe wnioskodawcy cofające wniosek wpłynęło do Trybunału 10 listopada 2015 r. Termin na cofnięcie wniosku, o którym mowa w art. 49 ust. 2 ustawy o TK, został zatem zachowany.

Prawo cofnięcia wniosku przed rozpoczęciem rozprawy mieści się w granicach uznania wnioskodawcy i jest jednym z przejawów zasady dyspozytywności, na której opiera się postępowanie przed sądem konstytucyjnym (zob., zamiast wielu, postanowienie TK z 10 stycznia 2013 r., sygn. K 36/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 11).

Dopuszczalność i celowość cofnięcia wniosku, jeśli spełnia wymogi formalne, nie podlega ocenie Trybunału, który jest takim rozporządzeniem wnioskodawcy związany. W konsekwencji, zgodnie z art. 104 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK zachodzi konieczność umorzenia tego postępowania.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

177

POSTANOWIENIE
z dnia 25 listopada 2015 r.
Sygn. akt P 30/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 listopada 2015 r.:

- I. pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z 12 lipca 2013 r., czy:
- 1) art. 386 § 6 w związku z art. 397 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu postanowienia sądu drugiej instancji wiążą sąd, któremu sprawa została przekazana przy ponownym rozpoznaniu sprawy, jest zgodny z art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy:
 - 2) art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim wykracza poza obowiązek wykazania przez sąd, że akt normatywny stanowi podstawę rozstrzygnięcia sprawy, jest zgodny z art. 193 Konstytucji,
 - 3) art. 3 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie I.2 w zakresie, w jakim uzależniają skuteczne wystąpienie z pytaniem prawnym dotyczącym aktu normatywnego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia sprawy w kwestii incydentalnej od wykazania przez sąd wpływu orzeczenia wydanego co do tej kwestii na rozstrzygnięcie sprawy w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji, jest zgodny z art. 193 w związku z art. 2, art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

II. „dodatkowego pytania prawnego” Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z 29 maja 2015 r., czy:

- „1. art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi podstawę umorzenia postępowania w oparciu o przesłanki wykraczające poza stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że pytanie prawne nie zostało przedstawione przez sąd lub nie dotyczy niezgodności art. 386 § 6 w zw. z art. 397 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi, iż ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu postanowienia sądu drugiej instancji wiążą sąd, któremu sprawa została przekazana przy ponownym rozpoznaniu sprawy z art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, czy też niezgodności art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) z art. 193 Konstytucji oraz nie dotyczy niezgodności art. 3 w zw. z art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim przepisy te uzależniają skuteczne wystąpienie z pytaniem prawnym dotyczącym aktu normatywnego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia sprawy w kwestii incydentalnej od wykazania przez sąd wpływu orzeczenia wydanego co do tej kwestii na rozstrzygnięcie sprawy w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji z art. 193 w zw. z art. 2, art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji;
2. art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji obowiązek wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie dotyczące wniosku o uzupełnienie wyroku, gdyby art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

3. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z art. 193 Konstytucji, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
4. art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi podstawę umorzenia postępowania, przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku zawierającego rozstrzygnięcie o zgodności art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z art. 193 Konstytucji, jest niezgodny z art. 193 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
5. § 24 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. Nr 72, poz. 720) jest niezgodny z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 40 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.);
6. § 24 ust. 3 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. Nr 72, poz. 720) jest niezgodny z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 i art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.);
7. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności § 24 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji i art. 40 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
8. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności § 24 ust. 3 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji i art. 40 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
9. art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek wskazania, w jaki sposób zmieniliby się rozstrzygnięcie dotyczące wniosku o uzupełnienie wyroku, gdyby § 24 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
10. art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek wskazania, w jaki sposób zmieniliby się rozstrzygnięcie dotyczące wniosku o uzupełnienie wyroku, gdyby § 24 ust. 3 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”

postanawia:

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

oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) umorzyć postępowanie.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 12 lipca 2013 r., sygn. akt II C 1087/10, Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie II Wydział Cywilny (dalej: sąd pytający) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 386 § 6 w związku z art. 397 § 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 stanowi, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu postanowienia sądu drugiej instancji wiążą sąd, któremu sprawa została przekazana przy ponownym rozpoznaniu sprawy, jest zgodny z art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie – czy art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) w zakresie, w jakim wykracza poza obowiązek wykazania przez sąd, że akt normatywny stanowi podstawę rozstrzygnięcia sprawy, jest zgodny z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. w zakresie, w jakim uzależniają skuteczne wystąpienie z pytaniem prawnym dotyczącym aktu normatywnego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia sprawy w kwestii incydentalnej od wykazania przez sąd wpływu orzeczenia wydanego co do tej kwestii na rozstrzygnięcie sprawy w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji, jest zgodny z art. 193 w związku z art. 2, art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Wątpliwość sądu powstała na tle następującego stanu prawnego i faktycznego.

Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie wyrokiem częściowym z 6 grudnia 2012 r. dotyczącym powództwa wzajemnego uwzględnił częściowo to powództwo. W piśmie procesowym z 18 grudnia 2012 r. powódka wzajemna wniosła o uzupełnienie wyroku częściowego przez zawarcie w nim rozstrzygnięcia o kosztach procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Postanowieniem z 7 lutego 2013 r. sąd oddalił wniosek powódki wzajemnej o uzupełnienie wyroku częściowego, uzasadniając, iż w myśl art. 108 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. sąd rozstrzyga o kosztach w każdym orzeczeniu kończącym sprawę w instancji. W niniejszej sprawie został zaś ogłoszony wyrok częściowy. Powódka wzajemna wniosła zażalenie na postanowienie o odmowie uzupełnienia wyroku („uchylenie zaskarżonego postanowienia i uzupełnienie wyroku”).

Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z 28 maja 2013 r. uwzględnił zażalenie powódki wzajemnej na postanowienie z 7 lutego 2013 r. i uchylił zaskarżone postanowienie, i wniosek o uzupełnienie wyroku przekazał Sądowi Okręgowemu Warszawa-Praga w Warszawie do ponownego rozpoznania. Sąd Apelacyjny wskazał, że zgodnie z art. 108 § 1 zd 1 k.p.c. sąd rozstrzyga o kosztach w każdym orzeczeniu kończącym sprawę w instancji, niemniej jednak – podziеляjąc stanowisko wnoszącej zażalenie – w sprawie zachodził szczególnie przypadek kumulacji roszczeń.

Uwzględnienie zażalenia przez sąd drugiej instancji przez uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy w zakresie dotyczącym wniosku o uzupełnienie wyroku częściowego do ponownego rozpoznania oznacza, że sąd pierwszej instancji jest obowiązany uwzględnić ocenę prawną wyrażoną w uzasadnieniu postanowienia sądu drugiej instancji z uwagi na dyspozycję art. 386 § 6 w związku z art. 397 § 2 k.p.c. W tym wypadku Sąd Okręgowy jest obowiązany uwzględnić stanowisko co do konieczności zawarcia w wyroku częściowym z 6 grudnia 2012 r. rozstrzygnięcia o kosztach procesu dotyczących powództwa wzajemnego i w konsekwencji zastosować przedstawioną ocenę prawną przy rozpoznaniu wniosku powódki wzajemnej o uzupełnienie tego wyroku, nawet wówczas, gdy sąd pierwszej instancji prezentuje pogląd przeciwny.

Sąd pytający zwraca uwagę, że w dotychczasowym orzecznictwie i piśmiennictwie prezentowane jest konsekwentnie stanowisko co do niedopuszczalności zawarcia w jakimkolwiek wyroku częściowym, w tym wyroku częściowym wydanym w sprawie, w której wytoczone zostało powództwo wzajemne, rozstrzygnięcia o kosztach procesu. Oznacza to, że norma prawna wynikająca z art. 386 § 6 w związku z art. 397 § 2 k.p.c., którą sąd pierwszej instancji obowiązany jest uwzględnić przy ponownym rozpoznaniu sprawy i jej rozstrzygnięciu w zakresie dotyczącym uzupełnienia wyroku częściowego, obok art. 108 § 1 i art. 351 § 1 k.p.c. narusza wzorzec wynikający z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Zatem – w ocenie sądu pytającego – od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, a wobec tego spełniony został wymóg wynikający z art. 193 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny zajął swoje stanowisko w sprawie w piśmie z 26 listopada 2013 r. Stwierdził, że art. 386 § 6 w związku z art. 397 § 2 zdanie pierwsze k.p.c. w zakresie, w jakim stanowi, że ocena prawna

i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu postanowienia sądu drugiej instancji wiążą sąd, któremu sprawa została przekazana, przy ponownym rozpoznaniu sprawy, jest zgodny z art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz że postępowanie w pozostałej części podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.

Po zaprezentowaniu stanu faktycznego i prawnego przedłożonego w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, Prokurator sformułował uwagę natury formalnej, odnoszącą się do spełnienia przesłanki funkcjonalnej. Uznał, że w razie utraty mocy obowiązującej art. 386 § 6 k.p.c. w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, sąd pytający, prezentujący pogląd odmienny niż wyrażony w ocenie sądu drugiej instancji, oddali wniosek powódki wzajemnej o uzupełnienie wyroku częściowego. W ten sposób Prokurator Generalny podzielił stanowisko sądu pytającego, z którego wynika, że po ewentualnym stwierdzeniu niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, orzeczenie sądu będzie miało treść zasadniczo różniącą się od treści jaką miałyby orzeczenie wydane na jego podstawie, co oznacza, że pytanie prawne spełnia przesłankę funkcjonalną.

Przystępując do merytorycznej oceny art. 386 § 6 k.p.c., Prokurator Generalny odwołał się do jego treści i znaczenia ustalonego w procesie stosowania prawa, z których wynika, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w wyroku kasatoryjnym są wiążące w ponownym postępowaniu oraz że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji nie są wiążące wówczas, gdy nastąpiła zmiana stanu prawnego, przy czym ocena prawna obejmuje przepisy prawa materialnego i procesowego. Wyrażone w uzasadnieniu orzeczenia sądu drugiej instancji wskazania dotyczące dalszego postępowania nie narzucają z góry sposobu rozstrzygnięcia kwestii związanych z treścią przyszłego rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji. Sąd pierwszej instancji jest jedynie zobowiązany do wykonania wszystkich zawartych w uzasadnieniu rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji wskazówek co do uzupełnienia postępowania dowodowego oraz zweryfikowania podanych w wątpliwość ustaleń faktycznych lub ponownego rozważenia okoliczności, które według oceny sądu drugiej instancji mają wpływ na końcowe rozstrzygnięcie sprawy. A zatem związanie sądu pierwszej instancji wytycznymi dotyczącymi dalszego postępowania wyznacza jedynie minimum tego, co sąd ten powinien zrobić przy ponownym rozpoznaniu sprawy i nie oznacza, że sąd pierwszej instancji nie może przeprowadzić lub ocenić żadnych innych dowodów (tak np. wyrok Sądu Najwyższego z 16 lipca 2009 r., sygn. akt II UK 385/08, Lex nr 533101).

W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny odniósł się do względnego charakteru związania sądu pierwszej instancji oceną prawną i wskazaniami zawartymi w rozstrzygnięciu sądu apelacyjnego. Zauważył, że unormowanie zawarte w art. 386 § 6 k.p.c. nie znajduje zastosowania w przypadku, gdy nastąpiła zmiana stanu faktycznego oraz w przypadku zmiany okoliczności faktycznych o tyle, o ile ocena prawna sądu apelacyjnego została dokonana na podstawie poprzednich ustaleń faktycznych w tym zakresie. Prokurator przywołał postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 21 lutego 2006 r. (sygn. SK 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 22), z którego wynika, że art. 386 § 6 k.p.c. „nie ogranicza (...) w żaden sposób możliwości badania nowych dowodów w ponownym postępowaniu, a zmiana w sferze stanu faktycznego, będąca następstwem przeprowadzenia nowych dowodów, wyznacza granice związania sądu oceną prawną i wskazaniami, o których jest mowa w kwestionowanym przepisie”. Podobnie Sąd Najwyższy – w przywołanym przez Prokuratora Generalnego postanowieniu z 28 października 2005 r. (sygn. akt II CSK 3/05, Lex nr 604047) – orzekł, że „ocena prawna jest to pogląd prawny sądu drugiej instancji, wiążący sąd pierwszej instancji i sąd odwoławczy, który stanowi tzw. osądzenie co do prawa”.

Następnie Prokurator Generalny odniósł się do wskazanego przez sąd pytający wzorca kontroli, tzn. do art. 178 ust. 1 Konstytucji. Na wstępie przywołał stanowisko doktryny, z którego wynika, że niezawisłość sędziowska to „niedopuszczalność jakiegokolwiek ingerencji z zewnątrz lub wywieranie nacisku na sędziego w kierunku takiego czy innego rozstrzygnięcia sprawy” (B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 668). A następnie na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r. (sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52) zauważył, że na niezawisłość sędziów składają się następujące elementy: bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność wobec organów pozasądowych, samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych oraz wewnętrzna niezależność sędziego.

W ocenie sądu pytającego zaskarżona regulacja narusza zasadę niezawisłości przez przyznanie sądowi drugiej instancji kompetencji do uchylenia orzeczenia pierwszej instancji i wiążącego wskazania sądowi pierwszej instancji prawidłowego rozstrzygnięcia.

Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że zakwestionowana przez sąd pytający regulacja ma uzasadnienie w konieczności realizacji dwuinstancyjności postępowania, która została sformułowana w art. 176 Konstytucji. Jest to przepis ustrojowy, ponieważ nakazuje zorganizowanie procedur sądowych w określony sposób, tzn. zorganizowania systemu sądów co najmniej dwuszczeblowych, aby możliwe było rozpatrywanie spraw w dwu

kolejnych instancjach. Realizacja zaś zasady dwuinstancyjności na płaszczyźnie gwarancyjnej wymaga, aby umożliwić kontrolę prawidłowości rozstrzygnięć wydawanych w pierwszej instancji. Jak wynika bowiem z przywołanego w tym miejscu stanowiska postanowienia Trybunału z 21 lutego 2006 r. (sygn. SK 1/05), „ograniczenie samodzielności jurysdykcyjnej sądu orzekającego w ponownym postępowaniu jest limitowane kompetencjami kontrolnymi sądu w ramach postępowania w drugiej instancji”.

Konkludując swój wywód Prokurator Generalny uznał, że nieuprawniony jest zarzut sądu pytającego o niezgodności art. 386 § 6 w związku z art. 397 § 2 zdanie pierwsze k.p.c. – w zaskarżonym zakresie – z zasadą niezawisłości sędziowskiej wyrażoną w art. 178 ust. 1 Konstytucji. Żaden z przywołanych powyżej elementów tej zasady nie został bowiem naruszony.

W związku z tym postępowanie w niniejszej sprawie, w części odnoszącej się do punktu 2 i 3 *petitum* pytania, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., wobec zbędności wyrokowania.

3. Marszałek Sejmu w stanowisku z 1 sierpnia 2014 r., w imieniu Sejmu, przedłożył wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego oraz wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. Jednocześnie Marszałek Sejmu stwierdził, że w razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie, wnosi o stwierdzenie, że art. 386 § 6 w związku z art. 397 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu postanowienia sądu drugiej instancji wiążą przy ponownym rozpoznaniu sprawy sąd, któremu sprawa została przekazana, jest zgodny z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Ponadto podtrzymał wniosek o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W pierwszym punkcie stanowiska („Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy”) Marszałek Sejmu zwrócił przede wszystkim uwagę, że regulacja instytucji zażalenia nie jest wyczerpująca, dlatego też art. 397 § 2 k.p.c. powołany związkowo przez pytający sąd, z punktu widzenia rzeczywistego przedmiotu postępowania stanowi jedynie element kontekstu normatywnego, w którym oceniany jest art. 386 § 6 k.p.c. Następnie Marszałek Sejmu odniósł się do relacji między art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK z 1997 r., wskazując, że regulacja ustawowa jest powtórzeniem regulacji konstytucyjnej, co oznacza m.in., że każda nowelizacja art. 3 ustawy o TK bez uprzedniej nowelizacji Konstytucji narażałaby się na zarzut sprzeczności z art. 193 Konstytucji. Zauważył, że z obowiązujących przepisów – jednolicie interpretowanych przez Naczelnego Sąd Administracyjny (zob. np. wyrok z 18 maja 2010 r., sygn. akt I GSK 944/09) i Wojewódzki Sąd Administracyjny (zob. np. wyrok z 16 marca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1606/09) – wynika, że warunkiem, przesłanką formalną pytania prawnego jest funkcjonalna zależność pomiędzy pytaniem a sposobem rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowym. Niespełnienie tego warunku prowadzi do umorzenia postępowania przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.

W dalszej części swojego stanowiska („II. Analiza formalnoprawna (dotycząca pkt I *petitum*)”) Marszałek Sejmu wskazał na treść i znaczenie art. 193 Konstytucji oraz art. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. Zauważył, że przedmiotem pytania prawnego może być konstytucyjność konkretnej normy prawnej. W konsekwencji, ocena relewantności pytania prawnego powinna obejmować zasadność zarzutów występujących względem zakwestionowanej normy, przy czym sąd pytający musi również wykazać, że zastrzeżenia co do jej konstytucyjności czy legalności są tak doniosłe, iż zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał w drodze pytań prawnych. Pytanie prawne nie może być traktowane jako pomoc organom sądowym w merytorycznej ocenie sprawy zawisłej przed sądem, co było przedmiotem orzeczeń Trybunału (np. wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04 OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111 oraz postanowienia z 12 grudnia 2008 r., sygn. P 62/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 17 i 24 maja 2010 r., sygn. P 13/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 44). Marszałek Sejmu zaznaczył, że art. 386 § 6 k.p.c. stanowił kilkakrotnie przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego (przywołane w stanowisku postanowienia TK z 21 lutego 2006 r., sygn. SK 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 22; 16 marca 2011 r., sygn. P 36/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 16; 16 października 2012 r., sygn. P 14/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 115 oraz 26 marca 2014 r., sygn. P 7/13, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 36). W ocenie Marszałka Sejmu, sposób określenia istoty problemu konstytucyjnego poddanego ocenie Trybunału Konstytucyjnego, skonfrontowany z przesłankami pytania prawnego, stanem faktycznym sprawy i jego uzasadnieniem, nasuwa wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej sprawy. Istotą zarzutów sformułowanych w uzasadnieniu pytania prawnego jest raczej zakwestionowanie przez pytający sąd prawidłowości rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego w Warszawie w konkretnej sprawie, który w wyniku wniesienia zażalenia uchylił postanowienie sądu pierwszej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Stąd należy uznać, że problem, który wystąpił na tle niniejszego pytania prawnego dotyczy prawidłowości zastosowania przez Sąd Apelacyjny w Warszawie art. 386 § 6 k.p.c. To sprawa – zdaniem Marszałka Sejmu – że istota analizowanego pytania prawnego dotyka stosowania prawa, które pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (tak np. w przywołanych orzeczeniach Trybunału: wyrok z 21 grudnia 2004 r., sygn. SK 19/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 118, P 36/09 oraz postanowienia

z 21 lutego 2006 r., sygn. SK 11/03, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 23 i 6 lutego 2007 r., sygn. P 41/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 15). Trybunał nie może bowiem pełnić funkcji kolejnej instancji odwoławczej, nie bada zgodności z prawem i słuszności podjętych przez orzekające organy rozstrzygnięć. Jak wynika z obowiązujących przepisów i orzecznictwa, Trybunał nie posiada kompetencji do kontroli prawidłowości ustaleń sądu, sposobu zastosowania czy też pominięcia obowiązujących przepisów (tak np. w postanowieniach TK z: 7 marca 2011 r., sygn. P 3/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 13 i 16 października 2012 r., sygn. P 14/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 115).

Mając powyższe na uwadze, Marszałek Sejmu zawniioskował o umorzenie postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie.

Ze względu na tzw. ostrożność procesową – na wypadek, gdyby Trybunał nie uwzględnił w całości lub w części wniosku o umorzenie postępowania – Marszałek Sejmu sformułował jednak uwagi formalnoprawne i merytoryczne.

W pierwszej kolejności Marszałek Sejmu przystąpił do ustalenia rzeczywistego przedmiotu kontroli, wskazując na sformułowanie *petitum* pytania prawnego, w którym pytający sąd wniósł o zbadanie „ewentualnego problemu konstytucyjnego” (pytania ewentualne, które staną się aktualne w przypadku uznania przez Trybunał, że nie istnieją podstawy do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie 1). Odnosząc się do tej kwestii, Marszałek Sejmu ponownie podkreślił, że pytanie prawne jest instrumentem inicjującym konkretną, a nie abstrakcyjną kontrolę. Tymczasem pytanie prawne w sprawie toczącej się przed sądem pytającym przybrało postać niedopuszczalnej kontroli abstrakcyjnej. Mając na uwadze, że wskazany jako przedmiot kontroli art. 3 ustawy o TK z 1997 r. stanowi powtórzenie art. 193 Konstytucji, Marszałek Sejmu przywołał obszerny fragment postanowienia TK z 19 czerwca 2012 r. (sygn. SK 37/08). Konkludując tę część swojego stanowiska, Marszałek Sejmu zgłosił wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W trzeciej części swojego stanowiska Marszałek Sejmu przeprowadził analizę merytoryczną. Na wstępie odniósł się do jedyne zarzutu, co do którego w jego ocenie możliwa jest kontrola merytoryczna, dotyczącego naruszenia niezawisłości sędziowskiej wynikającej z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Wskazał, że w ocenie sądu pytającego niezawisłość sędziowska oznacza niezawisłość od kogokolwiek, a nie od czegokolwiek. Następnie – na podstawie orzecznictwa Trybunału oraz literaturę przedmiotu – poddał szczegółowej analizie wzorzec konstytucyjny w postaci zasady niezawisłości sędziowskiej, wyrażonej w art. 178 ust. 1 Konstytucji. W podsumowaniu tej części rozważań autor stanowiska przytoczył fragment orzeczenia Trybunału z 9 listopada 1993 r. (sygn. K 11/93), z którego wynika, że niezawisłość sędziowska to nie tylko samo uprawnienie sędziego, ale także – jego podstawowy obowiązek. Tak samo, jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego, tak samo powinnością sędziego jest tę niezawisłość urzeczywistniać w praktyce swego orzekania.

Ostatni punkt swojego stanowiska Marszałek Sejmu rozpoczął od stwierdzenia, że art. 386 § 6 k.p.c. określa zakres związania sądu pierwszej instancji, a także sądu odwoławczego w razie przekazania sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Związanie sądu obejmuje wykładnię prawa dokonaną przez sąd drugiej instancji (tzw. ocena prawna) i zapatrywanie co do dalszego kierunku postępowania (tzw. wskazania co do dalszego postępowania).

W ramach oceny prawnej, zgodnie z przywołanymi komentarzami do analizowanego art. 386 § 6 k.p.c., sąd drugiej instancji wyjaśnia treść przepisów i sposób ich interpretacji, zmierzając do odpowiedzi na pytanie, czy konkretny przepis zastosowany przez sąd pierwszej instancji ma inną treść, aniżeli ta, którą sąd mu przypisał lub do wskazania, czy do stosunku prawnego będącego przedmiotem procesu dany przepis nie ma zastosowania, lecz ma zastosowanie inny przepis, którego sąd ten nie uwzględnił. Istotą wskazań jest bowiem wytyczenie kierunku działania sądu pierwszej instancji ponownie rozpatrującego sprawę. Niemniej jednak, jak wynika z przywołanego stanowiska Sądu Najwyższego (wyrok SN z 13 marca 1975 r., sygn. akt III CRN 466/74), ocena prawna i wskazania dotyczące dalszego postępowania zawarte w wyroku sądu drugiej instancji wiążą sąd, któremu sprawa została przekazana, jednak nie narzucają określonego sposobu rozstrzygnięcia problemów związanych z treścią przyszłego wyroku. Z orzecznictwa wynika natomiast jednoznacznie, że nowe rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji ponownie rozpoznającego sprawę musi być wyrazem oceny i decyzji tego sądu (tak np. SN w wyroku z 20 lutego 2002 r., sygn. akt V CKN 757/00).

Marszałek Sejmu przywołał także istotne dla sprawy postanowienie Trybunału z 21 lutego 2006 r. (sygn. SK 1/05, podobnie sygn. P 36/09, P 14/12), w którym Trybunał, odnosząc się do istoty art. 386 § 6 k.p.c., stwierdził, że „Ocena prawa i wskazania, o których mowa w zakwestionowanym przepisie, w żadnym razie nie stanowią zatem antycypacji przyszłego orzeczenia”. Powyższe wywoływały Marszałkowi Sejmu na stwierdzenie, iż „ocena prawna oznacza li tylko wyjaśnienie treści przepisów prawa materialnego i procesowego. Natomiast wskazania co do dalszego postępowania mają co prawda wyznaczyć kierunek dalszej działalności sądu pierwszej

instancji, jednak w żaden sposób nie mogą przesądzać o treści przyszłego rozstrzygnięcia” (s. 21 stanowiska Marszałka Sejmu).

W drugim punkcie rozważań poświęconych analizie merytorycznej pytania prawnego, Marszałek Sejmu odniósł się do zarzutów dotyczących niezawisłości sędziowskiej. Wskazał w pierwszej kolejności, że zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego, o czym świadczy m.in. zasada nadzoru judykacyjnego czy związanie wykładnią dokonaną przez Sąd Najwyższy sądu, któremu zostaje przekazana sprawa w następstwie skargi kasacyjnej. Zauważył, że rozwiązania wynikające z dyrektyw sprawnego działania i potrzeby ochrony innych wartości istotnych dla prawidłowego toku postępowania sądowego mogły stanowić zasadną podstawę zarzutów konstytucyjnych. Po pierwsze żadna z wymienionych powyżej instytucji nie może być traktowana jako przekreślenie zasady niezawisłości sędziowskiej. Po drugie należy uwzględnić funkcję wykładni sądowej, jaką jest sprzyjanie jednolitości orzecznictwa. Po trzecie zmiana bądź uchylenie orzeczenia przez instancję odwoławczą należy do istoty nadzoru judykacyjnego, który jest niezbędny i który znajduje potwierdzenie w konstytucyjnej zasadzie postępowania dwuinstancyjnego.

Podsumowując swoje wywody, Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 386 § 6 w zakresie, w jakim ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji wiążą przy ponownym rozpoznaniu sprawy sąd, któremu sprawa została przekazana, jest zgodny z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

4. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie w „Postanowieniu” z 29 maja 2015 r. przedstawił Trybunałowi „dodatkowe pytanie prawne – na wypadek stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny lub Prezesa Trybunału Konstytucyjnego podstaw do zastosowania poniżej wymienionych przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym lub przepisów Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego”.

Pytający sąd sformułował pytania, czy:

„1. art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi podstawę umorzenia postępowania w oparciu o przesłanki wykraczające poza stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że pytanie prawne nie zostało przedstawione przez sąd lub nie dotyczy niezgodności art. 386 § 6 w zw. z art. 397 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi, iż ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu postanowienia sądu drugiej instancji wiążą sąd, któremu sprawa została przekazana przy ponownym rozpoznaniu sprawy z art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, czy też niezgodności art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) z art. 193 Konstytucji oraz nie dotyczy niezgodności art. 3 w zw. z art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim przepisy te uzależniają skuteczne wystąpienie z pytaniem prawnym dotyczącym aktu normatywnego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia sprawy w kwestii incydentalnej od wykazania przez sąd wpływu orzeczenia wydanego co do tej kwestii na rozstrzygnięcie sprawy w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji z art. 193 w zw. z art. 2, art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji;

2. art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji obowiązek wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie dotyczące wniosku o uzupełnienie wyroku, gdyby art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

3. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z art. 193 Konstytucji, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

4. art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi podstawę umorzenia postępowania, przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku zawierającego rozstrzygnięcie o zgodności art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z art. 193 Konstytucji, jest niezgodny z art. 193 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

5. § 24 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. Nr 72, poz. 720) jest niezgodny z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 40 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.);

6. § 24 ust. 3 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału

Konstytucyjnego (M.P. Nr 72, poz. 720) jest niezgodny z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 i art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.);

7. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności § 24 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji i art. 40 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

8. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności § 24 ust. 3 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji i art. 40 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

9. art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie dotyczące wniosku o uzupełnienie wyroku, gdyby § 24 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

10. art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji, obowiązek wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie dotyczące wniosku o uzupełnienie wyroku, gdyby § 24 ust. 3 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?"

„Dodatkowe pytanie prawne” nie zawierało uzasadnienia.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zaskarżony przepis.

Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie postanowieniem z 12 lipca 2013 r., sygn. akt II C 1087/10 zakwestionował po raz kolejny (zob. postanowienie TK z 16 października 2012 r., sygn. P 14/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 115) zgodność art. 386 § 6 w związku z art. 397 § 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 stanowi, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji wiążą sąd, któremu sprawa została przekazana, przy ponownym rozpoznaniu sprawy, z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis ma następujące brzmienie: „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji wiążą zarówno sąd, któremu sprawa została przekazana, jak i sąd drugiej instancji, przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Nie dotyczy to jednak wypadku, gdy nastąpiła zmiana stanu prawnego”.

Z art. 386 § 6 k.p.c. wynika, że związanie sądu obejmuje dwa elementy. Pierwszym jest wykładnia prawa dokonana przez sąd drugiej instancji („ocena prawna”). Drugim natomiast zapatrywanie w przedmiocie dalszego kierunku postępowania („wskazania, co do dalszego postępowania”). Oznacza to, że ocena prawna dotyczy zarówno przepisów prawa materialnego, jak i procesowego, i oznacza wyjaśnienie przez sąd drugiej instancji istotnej treści tych przepisów oraz sposobu ich interpretacji. Związanie sądu określone w art. 386 § 6 k.p.c. oznacza zakaz formułowania ocen prawnych sprzecznych z wyrażonymi wcześniej w uzasadnieniu orzeczenia sądu drugiej instancji, a nawet zakaz podejmowania próby podważania w jakikolwiek sposób wiążącej oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania (zob. postanowienia TK z 21 lutego 2006 r., sygn. SK 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 22; 16 października 2012 r., sygn. P 14/12, OTK ZU 9/A/2012, poz. 115 oraz postanowienie SN z 29 października 2009 r., sygn. akt III CZP 74/09, Lex nr 551887).

Przywołać należy w tym miejscu stanowisko Sądu Najwyższego, podzielone przez Trybunał w postanowieniu z 16 października 2012 r., z którego wynika, że celem normy zawartej w zaskarżonym przepisie nie jest skrepowanie sądu, któremu sprawa została przekazana oraz sądu drugiej instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy, ale unikanie popełniania tych samych błędów w kolejnych orzeczeniach. Nowe rozstrzygnięcie sądu ponownie rozpoznającego sprawę musi być zawsze wyrazem oceny i decyzji tego sądu. Ograniczenia wynikające z orzeczenia sądu drugiej instancji mają na celu jedynie zapobieżenie powtórzeniu się okoliczności powodujących wadliwość uchylonego orzeczenia (zob. wyrok SN z 20 lutego 2002 r., sygn. akt V CKN 757/00, Lex nr 56021).

Ustawodawca przewidział, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania nie są wiążące w przypadku zmiany stanu prawnego. Ponadto – jak wynika z wielu orzeczeń Sądu Najwyższego przywoływanych kilkakrotnie w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego – brak wiązania występuje, gdy: ocena zawarta w orzeczeniu sądu rozpoznającego apelację lub wskazania co do dalszego postępowania nie miały i nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy; stan faktyczny sprawy uległ zmianie (zob. wyrok SN z 4 listopada 1967 r., sygn. akt I CR 381/67, OSNC nr 7/1968, poz. 122; postanowienie SN z 9 września 2011 r., sygn. akt I CSK 248/11, Lex nr 1043961); stanowisko sądu rozpoznającego apelację dotyczy oceny dowodów; sąd ponownie rozpoznający sprawę zachowuje pełną swobodę w zakresie oceny dowodów, w szczególności gdy przeprowadzono nowe dowody lub ponowiono przeprowadzenie dowodów (zob. wyrok SN z 13 marca 1975 r., sygn. akt III CRN 466/74, OSPiKA nr 3/1976, poz. 63); sąd ponownie rozpoznający sprawę rozpoznaje sprawę w szerszym zakresie (zob. wyrok SN z 14 stycznia 1963 r., sygn. akt II CR 1003/62, OSNCP nr 3/1964, poz. 48); wykładnia prawa dokonana przez sąd rozpoznający apelację nie stanowiła logicznej przesłanki pozytywnego lub negatywnego ustosunkowania się do zarzutów apelacji ani do ewentualnych uchybień branych pod uwagę z urzędu (zob. wyrok SN z 14 stycznia 1963 r., sygn. akt II CR 1003/62).

Z powyższego wynika zatem, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania (art. 386 § 6 k.p.c.) oznaczają wyjaśnienie treści przepisów prawa materialnego i procesowego oraz wytyczają właściwy kierunek działalności sądu ponownie rozpoznającego sprawę. „[W] żadnym razie nie stanowią zatem antycypacji przyszłego orzeczenia. Mają zapobiegać powtórzeniu się w przyszłym orzeczeniu błędów, których istnienie zostało już stwierdzone przez sąd drugiej instancji w ramach przeprowadzonej kontroli, nie sugerując jednak treści przyszłego rozstrzygnięcia” (postanowienie o sygn. SK 1/05).

Należy odnotować, iż z przywołanych powyżej postanowień wynika, że Trybunał wypowiadał się na temat *ratio legis* i znaczenia art. 386 § 6 k.p.c., uwzględniając sposób stosowania tego przepisu przez sądy.

2. Dopuszczalność pytania prawnego.

2.1. Z art. 193 Konstytucji wynika, że, „Každy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Reguła ta została powtórzona w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Ponadto art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. stanowi, że pytanie prawne powinno wskazywać, „w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione (...)”. Trybunał wielokrotnie rozważał warunki, jakie musi spełniać pytanie prawne, m.in. w postanowieniu z 29 marca 2000 r. (sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68) wskazał, że „[d]opuszczalność przedstawienia pytania prawnego została (...) uwarunkowana trzema przesłankami: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną”.

Dwie pierwsze przesłanki – podmiotowa i przedmiotowa nie budzą w niniejszej sprawie wątpliwości, ponieważ uprawniony do rozstrzygnięcia w sprawie leżącej u podstaw pytania jest Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, a zaskarżony został akt o charakterze normatywnym. Rozważenia wymaga natomiast, czy spełniona została także przesłanka funkcjonalna, jako że od przesądzenia tej kwestii zależy dopuszczalność merytorycznego orzekania w sprawie. Za koniecznością ustosunkowania się do wystąpienia przesłanki funkcjonalnej w odniesieniu do pytania prawnego skłania zarówno niezwykle skromna w tym zakresie argumentacja pytającego sądu, jak i dodatkowo stanowisko Marszałka Sejmu, który zgłosił wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.

Inicjowana pytaniem prawnym kontrola konstytucyjności musi bowiem mieć charakter kontroli ściśle związanej z indywidualną sprawą toczącą się przed sądem zadającym pytanie. Z art. 193 Konstytucji wynika, że w trybie pytań prawnych mogą być kwestionowane tylko te przepisy, których ocena przez Trybunał może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem stawiającym pytanie. Dlatego też z art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. wynika zobowiązanie pytającego sądu do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Na pytającym sądzie

cięży zatem powinność wskazania, w jaki sposób zmieniliby się rozstrzygnięcie sądu w toczącej się przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał o jego niezgodności z Konstytucją.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, sens przesłanki funkcjonalnej wystąpienia z pytaniem prawnym wyraża zależność rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem sprawy od treści orzeczenia Trybunału, wydanego w trybie kontroli zainicjowanej pytaniem prawnym. Przedmiotem pytania powinien być zatem taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego spowoduje, że treść rozstrzygnięcia wydanego przez pytający sąd będzie inna niż treść rozstrzygnięcia, które zapadłoby z uwzględnieniem obowiązującego prawa poddanej kontroli Trybunału (zob. np. postanowienie TK z 9 maja 2012 r., sygn. P 47/11, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 57 i powołane tam orzecznictwo).

W rozpatrywanej sprawie ustalenie, czy spełniona została przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, wymaga rozważenia, czy rzeczywiście od odpowiedzi na pytanie prawne dotyczące zgodności art. 386 § 6 w związku z art. 397 § 2 k.p.c. z art. 178 ust. 1 Konstytucji zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

2.2. Tymczasem, w części uzasadnienia pytania prawnego zatytułowanej „Zależność rozstrzygnięcia sprawy od odpowiedzi na pytanie prawne”, pytający sąd zaprezentował stan faktyczny sprawy, ograniczając wskazanie zależności rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem od treści orzeczenia Trybunału do stwierdzenia, iż „norma prawna wynikająca z art. 386 § 6 w związku z art. 397 § 2 k.p.c., którą Sąd pierwszej instancji obowiązany jest uwzględnić przy ponownym rozpoznaniu sprawy i jej rozstrzygnięciu w zakresie dotyczącym uzupełnienia wyroku częściowego, obok art. 108 § 1 k.p.c. i art. 351 § 1 k.p.c., narusza wzorzec wynikający z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Zatem od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, a wobec tego spełniony został wymóg wynikający z art. 193 Konstytucji” (s. 6 uzasadnienia pytania prawnego).

Pytający sąd wskazał, że uwzględnienie zażalenia przez sąd drugiej instancji poprzez uchylene zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy w zakresie dotyczącym wniosku o uzupełnienie wyroku częściowego do ponownego rozpoznania oznacza, iż sąd pierwszej instancji jest obowiązany uwzględnić ocenę prawną wyrażoną w uzasadnieniu postanowienia sądu drugiej instancji z uwagi na dyspozycję art. 386 § 6 w związku z art. 397 § 2 k.p.c. W tym wypadku Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie jest obowiązany uwzględnić stanowisko co do konieczności zawarcia w wyroku częściowym z 6 grudnia 2012 r. rozstrzygnięcia o kosztach procesu dotyczących powództwa wzajemnego i w konsekwencji zastosować przedstawioną ocenę prawną przy rozpoznaniu wniosku powódki wzajemnej o uzupełnienie tego wyroku, nawet wówczas, gdy sąd pierwszej instancji prezentuje pogląd przeciwny. W przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów przywołanej ustawy, pytający sąd prezentujący – jak wynika z pytania prawnego – pogląd odmienny od sądu drugiej instancji, oddali wniosek powódki wzajemnej o uzupełnienie wyroku częściowego. Stąd też – w ocenie pytającego sądu – od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Szczegółowa analiza pytania prawnego pozwala na stwierdzenie, że jego istota sprowadza się do zakwestionowania sformułowań zawartych w rozstrzygnięciu Sądu Apelacyjnego, których sąd pytający nie podziela. Do takiego wniosku prowadzi przede wszystkim przywołany powyżej fragment uzasadnienia pytania prawnego, z którego wynika, że „Sąd Okręgowy jest obowiązany uwzględnić stanowisko co do konieczności zawarcia w wyroku częściowym z dnia 6 grudnia 2012 r. rozstrzygnięcia o kosztach procesu dotyczących powództwa wzajemnego i w konsekwencji zastosować przedstawioną ocenę prawną przy rozpoznaniu wniosku powódki wzajemnej o uzupełnienie tego wyroku, nawet wówczas, gdy Sąd pierwszej instancji prezentuje pogląd przeciwny (s. 5 uzasadnienia pytania prawnego).

W związku z powyższym Trybunał podziela opinię wyrażoną w stanowisku Marszałka Sejmu, że problemem w niniejszej sprawie jest prawidłowość zastosowania przez Sąd Apelacyjny w Warszawie art. 386 § 6 k.p.c., przez co istota pytania prawnego dotyczy stosowania prawa, które pozostaje poza kognicją Trybunału. Trybunał zwracał wielokrotnie uwagę, że rozpatrując pytanie prawne, nie może pełnić funkcji kolejnej instancji odwoławczej, gdyż nie bada zgodności z prawem i słuszności podjętych przez organy orzekające rozstrzygnięć. Jak zostało potwierdzone m.in. w postanowieniu TK z 7 marca 2011 r. (sygn. P 3/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 13), Trybunał posiada kompetencję do oceny konstytucyjności przepisów a nie do kontroli prawidłowości ustaleń sądu, sposobu zastosowania czy też pominięcia obowiązujących przepisów.

3. Powyższe ustalenia prowadzą do konkluzji o niewystępowaniu zależności między orzeczeniem Trybunału a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed sądem pytającym. To z kolei skutkuje brakiem związku odpowiedzi Trybunału na pytanie dotyczące konstytucyjności unormowania oraz rozstrzygnięcia sprawy przez sąd zadający pytanie prawne. W tym kontekście Trybunał podkreślił, że nieistnienie takiej relacji decyduje o niedopuszczalności udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne. Przyznane sądom w art. 193 Konstytucji prawo inicjowania kontroli

konstytucyjnej nie służy bowiem wszczęciu abstrakcyjnej kontroli aktów normatywnych, lecz pomyślane jest jako instrument służący prawidłowemu rozstrzygnięciu indywidualnej sprawy (kontrola konkretna). Skoro odpowiedź na postawione pytanie prawne nie wpływa na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, Trybunał nie może jej udzielić (zob. np. postanowienie TK z 21 marca 2005 r., sygn. P 11/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 32).

Podobne uwagi dotyczą „dodatkowego pytania prawnego” Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, przedstawionego Trybunałowi w „postanowieniu” z 29 maja 2015 r. „na wypadek stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny lub Prezesa Trybunału Konstytucyjnego podstaw do zastosowania poniżej wymienionych przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym lub przepisów Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego”. „Dodatkowe pytanie prawne” nie zostało opatrzone żadnym uzasadnieniem.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

178

POSTANOWIENIE z dnia 25 listopada 2015 r. **Sygn. akt P 12/14**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Piotr Tuleja
Andrzej Wróbel
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, w dniu 25 listopada 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego Szczecin-Centrum w Szczecinie Wydział III Cywilny, czy:

- 1) art. 207 § 3 zdanie drugie i trzecie w związku z § 7 zdanie drugie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381) w zakresie, w jakim przewiduje badanie przez sąd orzekający możliwości wniesienia przez stronę procesu dalszego pisma przygotowawczego i uzależniającej taką możliwość od uprzedniego rozstrzygnięcia w postaci postanowienia oraz nakazujący sądowi zwrot pisma przygotowawczego złożonego bez powyższego rozstrzygnięcia, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 207 § 4 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 września 2011 r. powołaną w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wysłuchania stron przez sąd orzekający lub przewodniczącego składu na posiedzeniu niejawnym, w przedmiocie badania dopuszczalności wniesienia przez stronę procesu pism przygotowawczych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. W postanowieniu z 14 lutego 2014 r. (sygn. akt III C 1947/13) Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum w Szczecinie, Wydział III Cywilny, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy:

1) art. 207 § 3 zdanie drugie i trzecie w związku z § 7 zdaniem drugim ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381; dalej: ustawa nowelizująca), w zakresie, w jakim przewiduje badanie przez sąd orzekający możliwości wniesienia przez stronę procesu dalszego pisma przygotowawczego i uzależnia taką możliwość od uprzedniego rozstrzygnięcia w postaci postanowienia oraz nakazuje sądowi zwrot pisma przygotowawczego złożonego bez powyższego rozstrzygnięcia, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 207 § 4 k.p.c. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wysłuchania stron przez sąd orzekający lub przewodniczącego składu na posiedzeniu niejawnym, w przedmiocie badania dopuszczalności wniesienia przez stronę procesu pism przygotowawczych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

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

Powódka, będąca podmiotem publicznym, w pozwie z 15 czerwca 2013 r. wniosła o zasądzenie od pozwanej, będącej podmiotem prawa prywatnego występującym w obrocie w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, określonej kwoty. W uzasadnieniu pozwu wskazała, że na podstawie zawartej umowy pozwana zobowiązała się zatrudnić osobę bezrobotną na stanowisku inżyniera budowy na okres od 1 czerwca 2012 r. do 31 maja 2013 r., zaś powódka zwrócić jej część kosztów poniesionych na wynagrodzenie pracownika i składki na ubezpieczenie społeczne. W wykonaniu tej umowy pozwana zatrudniała pracownika od 1 czerwca do 14 września 2012 r. Na dalszy okres określony w umowie nie zatrudniła żadnej z osób skierowanych do pracy przez powódkę. W związku z tym powódka wypowiedziała umowę i wezwała pozwaną do zwrotu wypłaconej 6 września 2012 r. kwoty z ustawowymi odsetkami.

Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum w Szczecinie wydał nakaz zapłaty zobowiązujący pozwaną do zapłaty określonej w pozwie kwoty wraz z ustawowymi odsetkami w terminie dwóch tygodni od doręczenia tego nakazu lub wniesienia w tym terminie sprzeciwu.

27 września 2013 r. pozwana wniosła sprzeciw od nakazu zapłaty, odnosząc się w jego treści do żądania powódki. Termin rozprawy został wyznaczony na 20 stycznia 2014 r. Przed wyznaczoną rozprawą – w załącznikach do pozwu oraz sprzeciwu od nakazu zapłaty – strony złożyły kilkanaście dokumentów, które miały stanowić dowód w toczącym się postępowaniu.

28 listopada 2013 r. powódka złożyła kolejne pismo procesowe, w którym przedstawiła dodatkowe uzasadnienie roszczenia i stanowisko dotyczące wszystkich wątków faktycznych sprawy. Ustosunkowała się w nim ponadto do żądań zawartych w sprzeciwie od nakazu zapłaty oraz załączyła dalsze dowody. Wniesienie tego pisma nie zostało poprzedzone postanowieniem sądu zobowiązującym strony do jego złożenia. Powódka nie złożyła również wniosku o przeprowadzenie dowodu. Jak wynika z przekazanych Trybunałowi akt sądowych, podczas rozprawy pozwana nie kwestionowała dopuszczalności złożenia pisma procesowego przez powódkę. Rozprawa została odroczonej do 6 lutego 2014 r., a następnie – ze względu na pojawienie się zagadnienia formalnego – termin rozprawy został odwołany i sąd skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

1.2. W ocenie pytającego sądu kwestionowane przepisy, uzależniające dopuszczalność złożenia pisma przygotowawczego zawierającego wyjaśnienia faktów i argumentację prawną od uprzedniej zgody sądu, naruszają konstytucyjne prawo stron postępowania sądowego do bycia wysłuchanym. Prawo to wynikać ma z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jednym z przejawów tego prawa jest możliwość zgłaszania żądań, wniosków lub przedstawiania twierdzeń oraz dowodów przez strony postępowania, z których to sąd czerpie wiedzę o okolicznościach faktycznych niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Jednocześnie proces skonstruowany być powinien w taki sposób, aby strony miały możliwość odniesienia się do faktów wysuwanych przez stronę przeciwną i dowodów przez nią powoływanych.

Zdaniem pytającego sądu wprowadzanie regulacji mających na celu przyspieszenie postępowania sądowego, a do takich zaliczają się zakwestionowane unormowania, nie może doprowadzić do nadmiernego formalizmu i bezwzględności w skutkach rygoryzmu prawnego. Rygoryzm ten wynika z konieczności zwrotu przez sąd pisma przygotowawczego, złożonego bez uprzedniej zgody sądu lub przewodniczącego.

1.2.1. Zdaniem pytającego sądu art. 207 § 3 w związku z § 7 k.p.c. oparty jest na nietrafnym założeniu ustawodawcy, zgodnie z którym sąd po zapoznaniu się z pozwem oraz odpowiedzią na pozew, wie, w jaki sposób pokierować rozprawą, a tym samym może ustalić potrzebny do rozstrzygnięcia zbiór pożądaných informacji. Pytający sąd wskazał, że nie w każdym wypadku sąd jest w stanie – na tym etapie postępowania – ustalić porządek czynności procesowych.

Zdaniem pytającego sądu art. 207 § 3 k.p.c. wytwarza pole do swoistego „przedsądu”, w którym skład orzekający ma obowiązek podjęcia uprzedniego w stosunku do wyroku rozstrzygnięcia, oceniając „przydatność” określonego pisma procesowego w sprawie. Jak to objaśnił w uzasadnieniu pytania prawnego, „jeśli sąd ma w relatywnie dalekiej perspektywie do narady zajmować stanowisko w przedmiocie przydatności lub nie określonego wystąpienia stron procesu, to nie trudno zauważyć, że to stanowisko może wpłynąć na pogląd sądu także w obrębie narady nad orzeczeniem”. Jest to „mimowolne ukierunkowanie zapatrywania sądu na rozstrzygnięcie w sprawie, w oparciu na naprowadzony na wstępie procesu materiał i przedstawione do tego momentu poglądy stron”.

1.2.2. Jako przedmiot kontroli pytający sąd wskazał również art. 207 § 4 k.p.c., który stanowi o możliwości wysłuchania stron na posiedzeniu niejawnym przez sąd w celu wydania postanowienia zobowiązującego je do składania dalszych pism przygotowawczych. W ocenie pytającego sądu posiedzenie niejawne jest „etapem wątpliwym pod względem prakseologii i wymogu skrócenia czasu trwania procesu, bowiem samo w sobie zabiera czas tego procesu”. Zdaniem pytającego sądu czynności, które musi dokonać sąd na posiedzeniu niejawnymi nie skracają biegu procesu, a tylko go wydłużają. Pytający sąd wskazuje, że posiedzenie niejawne jest bardziej czasochłonne niż „zapoznanie się przez sędziego – referenta z najbardziej nawet nietrafnym merytorycznie pismem procesowym”.

Zdaniem pytającego sądu posiedzenie niejawne, o którym mowa w art. 207 § 3 zdaniu trzecim i § 4 k.p.c. narusza zasadę równości stron (równość broni), gdyż ma się ono odbywać tylko na podstawie wniosku i twierdzeń jednej strony. Ewentualnie może też odbyć się z inicjatywy samego sądu, jednakże nawet wówczas – jak wskazuje pytający sąd – sąd orzekający nakłada obowiązek złożenia pisma przygotowawczego na jedną stronę. Istota posiedzenia niejawnego polega natomiast według pytającego sądu na weryfikacji przydatności pisma procesowego na podstawie zawartych w nim twierdzeń jednej strony.

1.2.3. Uzasadniając spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, pytający sąd wskazał, że orzeczenie Trybunału może mieć wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy z powództwa o zapłatę. Zdaniem sądu „przyjęcie w sprawie pisma procesowego powódki z 28 listopada 2013 roku prawdopodobnie dałoby Sądowi szerszy obraz na stan faktów związanych z uzasadnieniem roszczenia”. Kwestionowane przepisy mają bowiem ograniczać swobodę uwzględnienia wyjaśnień istotnych dla rozpoznawanej sprawy składanych na piśmie przez strony postępowania w jego toku.

2. W piśmie z 11 marca 2015 r. Sejm, w piśmie jego Marszałka, wniósł o stwierdzenie zgodności art. 207 § 3 zdania drugiego w związku z § 7 *in fine* k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Jeśliby wniosek o umorzenie postępowania nie został uwzględniony, wniósł on o stwierdzenie zgodności art. 207 § 4 k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Zdaniem Sejmu pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, co skutkuje koniecznością umorzenia postępowania. Brak jest bowiem zależności rozstrzygnięcia toczącej się przed pytającym sądem sprawy z powództwa o zapłatę od odpowiedzi (orzeczenia) Trybunału o konstytucyjności przepisów regulujących postępowanie przed sądem w zakresie składania i dopuszczania do sprawy pism procesowych. Jakkolwiek zakwestionowany art. 207 § 3 zdanie drugie w związku z § 7 *in fine* k.p.c., w okolicznościach toczącej się przed sądem sprawy, przewiduje zwrot pisma procesowego wniesionego przez powódkę bez uprzedniej zgody sądu, to jednak – zdaniem Sejmu – pytający sąd ma możliwości uzyskania wyjaśnień faktycznych i prawnych od strony postępowania. Strona może złożyć oświadczenia na rozprawie ustnie bądź w postaci załącznika do protokołu. Ponadto sam sąd może zarządzić posiedzenie niejawne, o którym mowa w art. 207 § 4 k.p.c., oraz wysłuchać strony postępowania co do zasadności wnoszenia dalszych pism przygotowawczych. Zważywszy więc, że orzeczenie Trybunału nie wpłynie na rozstrzygnięcie powództwa o zapłatę, Sejm poddał pod rozważenie umorzenie postępowania w niniejszej sprawie.

Niezależnie od powyższych argumentów, Sejm zwrócił uwagę na brak wykazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie o konstytucyjność art. 207 § 4 k.p.c. przyczyni się do rozstrzygnięcia odmiennego od tego, które zapadłoby w stanie prawnym obejmującym ten przepis. Ponadto, w ocenie Sejmu, pytający sąd nie uzasadnił należycie zarzutu niezgodności art. 207 § 4 k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zawarte w pytaniu prawnym argumenty są ogólnikowe i lakoniczne, a przez to nie spełniają wymagań stawianych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa

o TK z 1997 r.). Rodzi to konieczność umorzenia postępowania w odniesieniu do art. 207 § 4 k.p.c. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Mając na uwadze sposób sformułowania zarzutu i jego uzasadnienie, kontroli merytorycznej, w ocenie Sejmu, może podlegać jedynie art. 207 § 3 zdanie drugie w związku z § 7 *in fine* k.p.c.

2.2. Zdaniem Sejmu art. 207 k.p.c. realizuje postulaty zawarte w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R 84(5), zgodnie z którą wnioski, zarzuty i dowody powinny być prezentowane przez strony w możliwie jak najwcześniejszej fazie postępowania. Jest to związane z przyjmowaną coraz częściej w europejskich systemach prawnych zasadą współodpowiedzialności sądu oraz stron postępowania za sprawny przebieg postępowania. Omawiane rozwiązanie, choć ogranicza uprawnienie stron do prezentowania ocen i faktów w drodze składania pism procesowych, nie może być uznane za naruszające prawo do sądu. Po pierwsze, pismo przygotowawcze jest instrumentem umożliwiającym koncentrację materiału faktycznego, gdy przewodniczący lub sąd tak uznają, a nie gdy strona dostrzeże taką potrzebę. Po drugie, jeśli w ocenie strony zaistnieją okoliczności wymagające uzupełnienia, może ona zwrócić się do sądu z wnioskiem o zarządzenie złożenia wymiany pism lub o wyznaczenie posiedzenia niejawnego (art. 207 § 4 k.p.c.) w tym celu. Po trzecie wreszcie, niezależnie od decyzji sądu co do dopuszczalności składania pism przygotowawczych, strona może składać na rozprawie oświadczenia w formie ustnej lub załącznika do protokołu. Zakwestionowany przepis służy zdyscyplinowaniu stron, dając sądowi instrument kierowania procesem, a co za tym idzie przyczynia się do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Z tego powodu art. 207 § 3 zdanie drugie w związku z § 7 *in fine* k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.3. Na wypadek nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania co do art. 207 § 4 k.p.c., Sejm wniósł o stwierdzenie jego zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Po pierwsze, zakwestionowany przepis – wbrew twierdzeniom pytającego sądu – zapewnia realizację prawa strony do bycia wysłuchanym. Po drugie, zdaniem Sejmu, sąd wadliwie interpretuje ten przepis. W świetle językowej jego wykładni nie budzi żadnych wątpliwości, że w posiedzeniu niejawnym, o którym mowa w art. 207 § 4 k.p.c., biorą udział obydwie strony, a co za tym idzie sąd ma obowiązek zawiadomić wszystkie strony o terminie posiedzenia i zapewnić im możliwość wypowiedzenia się. Nie można zatem mówić o naruszeniu prawa do sądu.

3. W piśmie z 30 lipca 2014 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 207 § 3 zdanie drugie i trzecie w związku z § 7 k.p.c., w części zdania po średniku, w zakresie, w jakim złożenie w toku sprawy pisma przygotowawczego bez uprzedniego postanowienia sądu nakazującego jego złożenie skutkuje jego zwrotem, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a art. 207 § 4 k.p.c. w zakresie, w jakim sąd może wysłuchać strony na posiedzeniu niejawnym przed wydaniem postanowienia, o którym mowa w § 3 zdaniu drugim tego artykułu, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Prokurator Generalny zgodził się ze stanowiskiem pytającego sądu dotyczącym ograniczenia przez zakwestionowane przepisy uprawnienia stron do prezentowania ocen i faktów w drodze składania pism przygotowawczych. Zdaniem Prokuratora Generalnego nie ma to jednak wpływu na inicjatywę dowodową stron ani też nie pozbawia ich możliwości zgłaszania twierdzeń i faktów. Strona, w wypadku braku możliwości ustosunkowania się do określonego zagadnienia w drodze pisma przygotowawczego, może także swoje stanowisko przedstawić na rozprawie, składając oświadczenie w formie ustnej lub w formie załącznika do protokołu. Rozprawa stanowi centralny i zasadniczy element postępowania sądowego. Zajęcie stanowiska przez strony w odniesieniu do wyników przeprowadzonego postępowania dowodowego i zasadności twierdzeń stron możliwe jest także w wystąpieniach końcowych stron. Z tych względów nie sposób uznać, aby naruszono prawa stron do bycia wysłuchanym, zwłaszcza że w obecnym stanie prawnym nie istnieje, co do zasady, możliwość wydania wyroku kontradiktoryjnego na posiedzeniu niejawnym.

Co więcej, zdaniem Prokuratora Generalnego, skoro w dotychczasowym orzecznictwie TK nie uznano systemu prekluzji dowodowej za naruszające prawo do sądu, to tym bardziej nie sposób uznać, aby prawo to naruszało uzależnienie możliwości przedstawiania dalszych twierdzeń przez stronę w pismach przygotowawczych od uznania sądu (przewodniczącego).

3.2. Poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostaje natomiast badanie celowości art. 207 § 4 k.p.c. Taki bowiem zarzut, zdaniem Prokuratora Generalnego, sformułować miał pytający sąd pod adresem tego przepisu. Niezależnie od powyższych uwag, art. 207 § 4 k.p.c. stanowi przejaw realizacji prawa do bycia wysłuchanym, gdyż zapewnia możliwość udziału i zajęcia stanowiska każdej ze stron. Tym samym, w ocenie Prokuratora

Generalnego, zarzuty pytającego sądu o naruszeniu zasady równości wydają się wynikać z błędnej interpretacji art. 207 § 4 k.p.c.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Powyższe unormowanie znajdowało odzwierciedlenie i rozwinięcie w art. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Obecnie wymagania formalne odnoszące się do pytania prawnego precyzuje art. 63 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), obowiązującej od 30 sierpnia 2015 r. Przepis ten stanowi w zasadzie powtórzenie dotychczasowych rozwiązań.

1.1. Zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. Mając na uwadze treść tego przepisu ustawy o TK, regulującego kwestie intertemporalne, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że do oceny spełnienia przesłanek pytania prawnego wniesionego do Trybunału przed 30 sierpnia 2015 r., mają zastosowanie przepisy obowiązujące w chwili wszczęcia postępowania przed Trybunałem, to jest ustawy o TK z 1997 r.

1.2. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie objaśniał znaczenie przesłanek dopuszczalności pytania prawnego w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym wynikających z art. 193 i art. 3 ustawy o TK z 1997 r. (zob. zamiast wielu: postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21, cz. II, pkt 1 i przywołane tam orzecznictwo). Zachowują one aktualność w niniejszej sprawie.

Dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze, z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą, a zarazem będący podstawą jej rozstrzygnięcia. Sąd może wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa bądź zamierza rozważyć podczas rozstrzygnięcia sprawy (przesłanka przedmiotowa). Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału (czyli odpowiedzią na pytanie prawne sądu) a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym. Kontrola konstytucyjności wszczynana w trybie pytania prawnego jest powiązana z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd występujący z pytaniem prawnym. Należy przy tym zauważyć, że w świetle art. 193 Konstytucji nie jest konieczne, by podmiotem odmiennie rozstrzygającym sprawę był pytający sąd. Zgodnie z art. 193 Konstytucji wystarczające jest, aby to rozstrzygnięcie samej sprawy toczącej się przed pytającym sądem było uzależnione od odpowiedzi Trybunału, bez względu na to, jaki organ ostatecznie tę sprawę rozstrzygnie (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43, cz. III, pkt 1). Sąd zadający pytanie prawne jest przy tym zobowiązany wskazać, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie postawiono (art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.). W kompetencji Trybunału Konstytucyjnego jest ocena, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W razie niespełnienia bądź niewykazania spełnienia tej przesłanki – czyli naruszenia konstytucyjnych oraz ustawowych wymagań spoczywających na podmiocie inicjującym postępowanie – podlega ono umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum w Szczecinie Wydział III Cywilny (dalej: pytający sąd) zakwestionował zgodność art. 207 § 3 zdania drugiego i trzeciego w związku z § 7 zdaniem drugim, a także § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381; dalej: ustawa nowelizująca) z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zakwestionowany przepis ma następującą treść:

„§ 3. Przewodniczący może także przed pierwszym posiedzeniem wyznaczonym na rozprawę zobowiązać strony do złożenia dalszych pism przygotowawczych, oznaczając porządek składania pism, termin, w którym

należy je złożyć, i okoliczności, które mają być wyjaśnione. W toku sprawy złożenie pism przygotowawczych następuje tylko wtedy, gdy sąd tak postanowi, chyba że pismo obejmuje wyłącznie wniosek o przeprowadzenie dowodu. Sąd może wydać postanowienie na posiedzeniu niejawnym.

§ 4. W wypadkach, o których mowa w § 3, przewodniczący lub sąd mogą wysłuchać strony na posiedzeniu niejawnym”.

„§ 7. Odpowiedź na pozew złożona z naruszeniem § 2 podlega zwrotowi; zwrotowi podlega także pismo przygotowawcze złożone z naruszeniem § 3”.

2.1. Pytający sąd dopatruje się niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów w ograniczeniu konstytucyjnego prawa strony postępowania sądowego do bycia wysłuchanym, które stanowi element prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W ocenie sądu ustawodawca – dążąc do zagwarantowania szybkości i sprawności postępowania cywilnego – ograniczył możliwość wypowiedzenia się strony co do faktów i okoliczności powoływanych przez drugą stronę. Ograniczenie to wynika z braku możliwości swobodnego (według uznania strony) składania dalszych pism przygotowawczych w toku sprawy. Złożenie takiego pisma bez uprzedniej zgody sądu rodzi konieczność jego zwrócenia (art. 207 § 7 *in fine* k.p.c.), a w konsekwencji – niedopuszczalność uwzględnienia w rozstrzygnięciu zawartych w nim twierdzeń.

Z uzasadnienia pytania prawnego zdaje się wynikać, że pytający sąd upatruje ograniczenia prawa strony do bycia wysłuchanym we własnej kompetencji, polegającej na możliwości dopuszczenia lub niedopuszczenia do składania dalszych pism w toku sprawy. Jak należałoby przyjmować, zdaniem pytającego sądu, decyzja o złożeniu pisma przygotowawczego powinna zależeć wyłącznie od strony postępowania, a nie być pozostawiona do uznania sądu.

Pytający sąd jednocześnie kwestionuje racjonalność przyjętego rozwiązania, zgodnie z którym to sąd (a w okolicznościach wskazanych w § 1 przewodniczący) ma mieć dostateczną wiedzę o tym, jakie informacje bądź okoliczności muszą zostać przedstawione i wyjaśnione w pismach przygotowawczych, do złożenia których mogą być zobowiązane strony. Według pytającego sądu nie jest możliwe zgromadzenie przez sąd wszystkich informacji niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy na wstępnym etapie, jeszcze przed rozprawą. Proces cywilny ma charakter dynamiczny. Niekiedy może bowiem zachodzić konieczność odniesienia się strony, na dalszym etapie postępowania, do stanowiska zajętego przez przeciwnika procesowego. Kwestionowane unormowanie utrudnia natomiast w takich sytuacjach stronom postępowania przedstawienie na piśmie własnych racji.

Pytający sąd stawia także dalej idący zarzut. Uznaje, że nałożenie na sąd obowiązku oceny wniosku strony o dopuszczenie do złożenia pisma przygotowawczego i wydanie w tym zakresie rozstrzygnięcia (postanowienia) prowadzi do swoistego „przedsądu”. Sąd dokonuje w istocie oceny przydatności danego pisma procesowego oraz zawartych w nim twierdzeń dla rozstrzygnięcia sprawy. Zapoznanie się z tym pismem przez sąd może ukierunkowywać sąd i wpłynąć na rozstrzygnięcie sprawy, mimo że samo pismo nie zostaje formalnie włączone do sprawy, ale podlega zwrotowi.

Pytający sąd podaje też w wątpliwość celowość wprowadzenia posiedzenia niejawnego, o którym mowa w art. 207 § 3 zdaniu trzecim i § 4 k.p.c. Po pierwsze stwierdza, że posiedzenie odbywa się wyłącznie na podstawie wniosku i twierdzeń jednej strony lub z inicjatywy sądu, zobowiązującego tylko jedną ze stron do złożenia określonego pisma przygotowawczego. Ma to ograniczać równość procesową stron. Po drugie zaś, zakwestionowany przepis – wbrew intencjom ustawodawcy – nie przyczynia się do przyspieszenia procesu. Jest to, jak twierdzi pytający sąd, element „zbędny” i „wątpliwy pod względem prakseologii”. Przeprowadzenie takiego posiedzenia i wydanie postanowienia wymaga dodatkowego czasu, a także powoduje konieczność doręczenia zawiadomień o posiedzeniu i orzeczeń. Może to w efekcie wydłużać, a nie skracać postępowanie.

2.2. Trybunał stwierdził, że w świetle *petitum* i uzasadnienia pytania prawnego pytający sąd sformułował dwa zarzuty. Po pierwsze, zarzucił naruszenie prawa do sądu (do bycia wysłuchanym) spowodowane uzależnieniem możliwości składania przez strony dalszych pism przygotowawczych, tj. składnia wyjaśnień na piśmie w toku sprawy od uprzedniej zgody sądu, pod rygorem zwrotu pisma złożonego bez postanowienia takiej zgody. W tym zakresie kontroli podlegać powinien art. 207 § 3 zdanie drugie w związku z § 7 *in fine* (po średniku) k.p.c. Po drugie, prawo do sądu ma naruszać możliwość wysłuchania strony przez sąd i wydania postanowienia, o którym mowa w art. 207 § 3 zdaniu trzecim i § 4 k.p.c., na posiedzeniu niejawnym.

3. W świetle art. 127 k.p.c. pismem przygotowawczym jest pismo procesowe mające na celu przygotowanie rozprawy. Należy w nim zwięźle podać stan sprawy, wypowiedzieć się co do twierdzeń strony przeciwnej i dowodów przez nią powołanych oraz wskazać dowody, które mają być przedstawione na rozprawie lub je załączyć. Ponadto strony mogą wskazywać podstawy prawne swoich żądań lub wniosków. Oprócz przysługującej

pozwanemu w każdej sprawie możliwości wniesienia odpowiedzi na pozew, ustawodawca przewidział w art. 207 § 3 k.p.c. możliwość wnoszenia przez strony dalszych pism przygotowawczych, zarówno przed pierwszym posiedzeniem wyznaczonym na rozprawę, jak i w toku sprawy.

Ustawodawca przewidział dwie zasady dotyczące składania pism przygotowawczych, innych niż pozew i odpowiedź na pozew (tzn. dalszych pism przygotowawczych). Zgodnie z art. 207 § 3 zdaniem pierwszym k.p.c. do momentu pierwszego posiedzenia wyznaczonego na rozprawę przewodniczący może zobowiązać strony do złożenia takich pism, oznaczając porządek ich składania, termin, w którym należy je złożyć, oraz okoliczności, które mają być wyjaśnione. Z kolei w świetle art. 207 § 3 zdania drugiego k.p.c. „w toku sprawy” – co należy rozumieć jako czas po rozpoczęciu pierwszego posiedzenia wyznaczonego na rozprawę (por. K. Weitz, P. Grzegorzczak, uwaga 11 do art. 207, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 2012, s. 996) – składanie dalszych pism przygotowawczych, z wyjątkiem obejmujących wnioski o przeprowadzenie dowodu, następuje wyłącznie wtedy, „gdy sąd tak postanowi”. Sąd może wydać takie postanowienie na posiedzeniu niejawnym (art. 207 § 3 zdanie trzecie k.p.c.). Ponadto stosownie do art. 207 § 4 k.p.c. – przewodniczący lub sąd mogą także wysłuchać strony w tym zakresie na posiedzeniu niejawnym. Jak podkreśla się w literaturze, zobowiązanie stron do złożenia dalszych pism jest celowe wówczas, gdy po złożeniu odpowiedzi na pozew i analizie treści pism procesowych w danej sprawie sąd nie dysponuje materiałem pozwalającym mu na ustalenie, jakie normy mają zastosowanie, jakie są fakty sporne albo jakie środki dowodowe z powołanych przez strony są niezbędne do oceny prawdziwości twierdzeń zawartych w pozwie i odpowiedzi na pozew, a ponadto gdy w odpowiedzi na pozew przytoczono nowe fakty wymagające ustosunkowania się do nich jeszcze przed rozprawą (por. *tamże*). Istotnym celem tych rozwiązań jest koncentracja materiału procesowego i unikanie sytuacji, w których strony w dalszych pismach przygotowawczych powtarzają te same twierdzenia, utrudniając przez to ich efektywną ocenę w czasie rozprawy.

Zaskarżona regulacja art. 207 § 3 zdanie drugie k.p.c. jest normą kompetencyjną, która daje z jednej strony sądowi luz decyzyjny w zobowiązaniu stron do składania dalszych pism przygotowawczych, z drugiej natomiast pozwala panować nad toczącym się postępowaniem. Celem art. 207 k.p.c. jest bowiem koncentracja materiału dowodowego i umożliwienie sądowi czuwanie nad tokiem procesu, właściwą jego organizację, a także zapobieganie nadużywaniu prawa procesowego przez strony oraz zwiększenie roli ustnego etapu – rozprawy. Strony z własnej woli mogą wnieść pozew i odpowiedź na pozew. Są to pisma, w których winny one wyartykułować wszystkie racje na rzecz bronionych przez siebie stanowisk. Przewodniczący lub sąd mają natomiast swobodę dopuszczenia do wnoszenia dalszych pism przez strony, jeżeli zostanie uznane to za przydatne do wyjaśnienia sprawy. Składanie dalszych pism przygotowawczych pozostawiono tym samym uznaniu przewodniczącego lub sądu, którzy powinni uwzględniać okoliczności konkretnej sprawy i potrzeby procesowe.

W świetle wykładni językowo-logicznej art. 207 § 3 zdanie drugie k.p.c. nie budzi żadnych wątpliwości, że możliwość składania dalszych pism przygotowawczych „w toku sprawy” jest pozostawiona sądowi, a warunkiem skutecznego wniesienia takiego pisma jest wydanie przez sąd postanowienia. Trybunał stwierdził, że poprawna wykładnia tego przepisu nie nastęrcza nadmiernych trudności interpretacyjnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jest to przepis kompetencyjny dla sądu, w związku z czym nie można odrywać jego wykładni od celu, któremu służy. Celem tego przepisu nie jest bowiem ograniczenie swobody sędziego, ale pozostawienie mu efektywnego mechanizmu kierowania postępowaniem. A zatem istnieje poprawny konstytucyjnie sposób interpretacji art. 207 § 3 zdania drugiego k.p.c., który mieści się w regułach wykładni uznanych przez teorię prawa.

W razie złożenia pisma przygotowawczego z naruszeniem wymagań określonych w art. 207 § 3 k.p.c., a zatem również bez uprzedniego zobowiązania stron do złożenia dalszych pism przygotowawczych przez przewodniczącego lub sąd, pismo podlega zwrotowi. Stanowi o tym art. 207 § 7 *in fine* k.p.c.

Ustawa nowelizująca dała możliwość wyznaczenia posiedzenia niejawnego z udziałem stron, jeżeli przewodniczący lub sąd zobowiąże strony do składania dalszych pism procesowych. Celem takiego posiedzenia jest wymiana informacji pomiędzy stronami i sądem mająca na celu ustalenie porządku, pożądanej treści i terminów składania takich pism. Strony mogą zgłaszać na tym etapie własne propozycje co do organizacji postępowania w sprawie. Należy również podkreślić, że art. 207 § 4 k.p.c. nie pozostawia wątpliwości co do istnienia obowiązku sądu zawiadomienia wszystkich stron oraz umożliwienia im prezentacji własnego stanowiska w rozpatrywanej kwestii. Wbrew pogładowi pytającego sądu, w posiedzeniu tym mogą uczestniczyć oraz zajmować stanowisko wszystkie strony, zaś wydawane zarządzenie przewodniczącego bądź postanowienie sądu może dotyczyć każdej z nich. Wskazuje bowiem na to brzmienie zakwestionowanego art. 207 § 4 k.p.c., który musi być także interpretowany z uwzględnieniem norm, zasad i wartości konstytucyjnych, a zwłaszcza – w tym wypadku – art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w niniejszej sprawie dochodzi do kumulacji ujemnych przesłanek procesowych, powodujących, że wydanie wyroku jest niedopuszczalne, a postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

4.1. Po pierwsze, nie jest spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. Jak już wskazano, w świetle art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK z 1997 r. między orzeczeniem Trybunału o niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy toczącej się przed pytającym sądem musi zachodzić związek (prawnie istotna zależność). Zależność ta przejawia się w odmienności rozstrzygnięcia sprawy w sytuacji orzeczenia przez Trybunał o niekonstytucyjności zakwestionowanego przez pytający sąd przepisu w stosunku do rozstrzygnięcia, jakie zapadłoby w razie stwierdzenia jego zgodności z wzorcem kontroli. Jak dodatkowo podkreślał Trybunał, nie jest uzasadnione występowanie z pytaniem prawnym, jeżeli problem postawiony przez pytający sąd może być rozwiązany przez sam sąd w drodze wykładni albo jeżeli w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy. Pytanie prawne może być skierowane, jeżeli inne możliwości rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, bez wyeliminowania przepisu, co do którego konstytucyjności sąd ma wątpliwości, nie mogą być wykorzystane (por. postanowienie TK z 17 października 2007 r., sygn. P 29/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 116). Sąd powinien przede wszystkim podjąć próbę rozstrzygnięcia pojawiających się wątpliwości konstytucyjnych lub związanych ze stosowaniem prawa, a dopiero gdy nie jest to możliwe, może występować z pytaniem prawnym. Z tego powodu rozumowanie sądu i stosowanie przez niego prawa w tym względzie podlega kontroli Trybunału podczas badania dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego. Odmienne sposób podejścia prowadziłyby do stanu, w którym Trybunał musiałby rozpoznawać merytorycznie te pytania prawne, które są oparte na niepełnej bądź wadliwej wykładni dokonywanej przez sądy powszechne (zob. postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40, cz. II, pkt 1.4). Jak podkreślał Trybunał, „pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego ma charakter środka subsydiarnego w tym sensie, że jest ono dopuszczalne dopiero po wyczerpaniu innych możliwości” (postanowienie TK z 1 czerwca 2010 r., sygn. P 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 53, cz. II, pkt 4.2). Przedmiotem pytania prawnego „winno być tego rodzaju zagadnienie prawne, którego rozwiązanie możliwe jest wyłącznie przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 7 lipca 2004 r., sygn. P 22/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 76, cz. II, pkt 2; podobnie w postanowieniach TK z 1 czerwca 2010 r., sygn. P 38/09, cz. II, pkt 4.2; 30 maja 2005 r., sygn. P 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 60, cz. II, pkt 2 i 23 czerwca 2009 r., sygn. P 35/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 100, cz. II, pkt 3).

Zdaniem pytającego sądu orzeczenie Trybunału mogłoby mu pozwolić przyjąć pismo powódki, które – jak objaśnia w uzasadnieniu – „prawdopodobnie dałoby (...) szerszy obraz na stan faktów związanych z uzasadnieniem roszczenia. Zwrot tego pisma (...) może zawęzić kognicję i prowadzić do nieuwzględnienia ocen dotychczasowych ustaleń dowodowych oraz pominięcia innych możliwych ustaleń dowodowych”. Jak wynika z przywołanego fragmentu uzasadnienia pytania prawnego w niniejszej sprawie, odmienności rozstrzygnięcia sprawy sąd upatruje w możliwości przyjęcia pisma przygotowawczego powódki, którego – jak należałoby uznać – *de lege lata* przyjąć nie może, gdyż powódka nie złożyła wniosku o dopuszczenie jego wniesienia, jak również sam sąd nie wydał postanowienia zobowiązującego stronę do złożenia pisma przygotowawczego.

Trybunał zwrócił uwagę, że uwzględnienie stanowiska powódki zawartego w piśmie przygotowawczym w sprawie toczącej się przed pytającym sądem zależy nie tyle od orzeczenia Trybunału w kwestii konstytucyjności zakwestionowanych przepisów, ile od rozstrzygnięcia pytającego sądu, który ma – również na tym etapie postępowania – kompetencję do wydania postanowienia, o którym mowa w art. 207 § 3 zdanie trzecie k.p.c. Postanowienie to sąd może wydać na wniosek strony wnoszącej o dopuszczenie złożenia pisma przygotowawczego w toku sprawy, jak również z inicjatywy własnej, jeśli dostrzega potrzebę uzupełnienia materiału procesowego. W myśl art. 207 § 3 zdania drugiego k.p.c. złożenie pism procesowych w toku sprawy, z wyjątkiem wniosków dowodowych, następuje „tylko wtedy, gdy sąd tak postanowi”. A zatem decydujące znaczenie ma stanowisko sądu. Tym samym ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji i przejawiającego się w możliwości składania wyjaśnień na piśmie w niniejszej sprawie wynikać może nie z treści zakwestionowanego przepisu, lecz jest konsekwencją braku działania powódki (niezłożenie wniosku o przyjęcie pisma przygotowawczego), przewodniczącego na etapie przed pierwszym posiedzeniem wyznaczonym na rozprawę albo sądu (niewydanie przez sąd postanowienia o złożeniu pism przygotowawczych z własnej inicjatywy). O spełnieniu w niniejszej sprawie przesłanki funkcjonalnej można byłoby zasadnie mówić wyłącznie wówczas, gdyby sąd – na tym etapie postępowania – nie miał prawnych możliwości dopuszczenia do złożenia dalszych pism przez strony, odebrania od nich wyjaśnień na piśmie lub w formie ustnej na rozprawie bądź gdyby strona nie miała prawa do złożenia wniosku o umożliwienie złożenia dalszych wyjaśnień na piśmie.

Możliwość odniesienia się powódki na piśmie do twierdzeń pozwanej, a tym samym umożliwienie sądowi poznania nowych „faktów związanych z uzasadnieniem roszczenia”, nie wymaga orzeczenia Trybunału w sprawie

konstytucyjności zakwestionowanych przepisów, lecz prawidłowego zastosowania obowiązujących norm prawnych i podjęcia przez pytający sąd – na odpowiednim etapie postępowania – rozstrzygnięcia (wydania postanowienia) zobowiązującego strony postępowania do złożenia pism przygotowawczych, w których odniosą się one do określonych faktów, jeśli ich poznanie – w ocenie sądu – jest pożądane.

Trybunał zwraca ponadto uwagę, że niezależnie od możliwości zobowiązania stron do składania dalszych pism przygotowawczych, uzyskanie wyjaśnień faktycznych lub prawnych może nastąpić także na rozprawie, aż do jej zamknięcia (por. art. 217 § 1 k.p.c.). Realizując to uprawnienie, strona może złożyć oświadczenie w formie ustnej lub jako załącznik do protokołu (art. 162 k.p.c.) czy zająć stanowisko w mowie końcowej. Zgodnie z art. 210 § 1 k.p.c. na rozprawie strony zgłaszają ustnie swe żądania i wnioski oraz przedstawiają dowody na ich poparcie; mogą także wskazać podstawy prawne swoich żądań i wniosków. Chociaż ustawodawca przewidział w art. 207 § 6 i art. 217 § 2 k.p.c. mechanizm prekluzji, wyrażający się w pomijaniu przez sąd spóźnionych twierdzeń i dowodów, to jednak nie jest on bezwzględny. Pominięcie twierdzeń niezgłoszonych sądowi we właściwym czasie pozostawiono wszak dyskrecjonalnej decyzji sądu, który jest w stanie ocenić czy twierdzenia o okolicznościach faktycznych i dowody na ich poparcie strony zgłaszały – i mogły zgłaszać – bez zwłoki.

Pytający sąd dysponuje prawną możliwością uzyskania dodatkowych informacji w stosunku do zawartych w pozwie i odpowiedzi na pozew, a tym samym może urzeczywistnić prawo stron postępowania do bycia wysłuchanym przez prezentację wszelkich okoliczności faktycznych i prawnych związanych ze sprawą zarówno w formie pisemnej i ustnej. Istniejące ograniczenia wnoszenia dalszych pism przygotowawczych dotyczą li tylko jednej z form składania przez strony wyjaśnień na określonym etapie postępowania.

Powyższe okoliczności samoistnie przesądzają o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania przez Trybunał pytania prawnego w niniejszej sprawie.

4.2. Po drugie, pytający sąd nie spełnił wymagań określonych w art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 207 § 3 zdania drugiego i § 4 k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Do wymagań formalnych dotyczących pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem w sprawie pytania prawnego należy wskazanie w jakim zakresie odpowiedź na to pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zostało postawione (art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.). Na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży tym samym powinność, stosownego do charakteru sprawy, odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w toczącej się przed nim sprawie, gdyby kwestionowany przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał o jego niezgodności z Konstytucją. W orzecznictwie podkreśla się, że wymaganie wynikające z art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. ma charakter bezwzględnie wiążący zarówno dla sądu stawiającego pytanie prawne, jak i dla Trybunału. Ponadto Trybunał, jako organ działający na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), ma w swej kompetencji ocenę, czy sąd wykazał spełnienie tej przesłanki (zob. np. wyrok TK z 21 stycznia 2014 r., sygn. P 26/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 3 cz. III, pkt 1.3), a także czy w konkretnej sprawie przesłanka ta rzeczywiście występuje.

Trybunał zwraca uwagę, że pytający sąd – wypełniając wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. – odniósł się tylko do kwestii zwrotu pisma przygotowawczego, złożonego sądowi z naruszeniem wymagań określonych w art. 207 § 3 zdaniu drugim k.p.c., czyli bez wydania przez sąd w tym zakresie postanowienia. Nie odniósł się natomiast do problemu znaczenia rozstrzygnięcia Trybunału w sprawie zgodności art. 207 § 3 zdania trzeciego k.p.c., zgodnie z którym postanowienie to wydawane jest na posiedzeniu niejawnym, jak również art. 207 § 4 k.p.c., przewidującym możliwość wysłuchania stron na posiedzeniu niejawnym. Mając to na uwadze, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 207 § 3 zdania drugiego i § 4 k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Niezależnie od powyższych argumentów, Trybunał dostrzegł, że zarzuty pytającego sądu wobec zakwestionowanych regulacji koncentrują się przede wszystkim na braku celowości i racjonalności przyjętych rozwiązań. W szczególności pytający sąd takie zarzuty postawił art. 207 § 3 zdaniu trzeciemu i § 4 k.p.c., wskazując, że posiedzenie niejawne wydaje się zbędne i wydłuża tok postępowania, a co za tym idzie – jest ono „etapem wątpliwym pod względem prakseologii i wymogu skrócenia czasu trwania procesu”.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie powtarzał w swoim orzecznictwie, że nie jest organem powołanym do oceny trafności i celowości decyzji podejmowanych przez ustawodawcę (zob. np. wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, niepublikowany). Tym samym zarzuty pytającego sądu co do nieracjonalności posiedzenia niejawnego nie mogą zostać rozpoznane przez Trybunał.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał postanowił jak w sentencji.

179

POSTANOWIENIE
z dnia 25 listopada 2015 r.
Sygn. akt P 54/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 listopada 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego Szczecin-Prawobrzeże i Zachód w Szczecinie:

czy art. 130a ust. 2a zdanie drugie, ust. 5 i 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym „(w brzmieniu określonym w tekście jednolitym opublikowanym w Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, Nr 109, poz. 925, Nr 175, poz. 1462, Nr 179, poz. 1486 i Nr 180, poz. 1494 i 1497, z 2006 r. Nr 17, poz. 141, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 190, poz. 1400, Nr 191, poz. 1410 i Nr 235, poz. 1701, z 2007 r. Nr 52, poz. 343, Nr 57, poz. 381, Nr 99, poz. 661, Nr 123, poz. 845 i Nr 176, poz. 1238, z 2008 r. Nr 37, poz. 214, Nr 163, poz. 1015, Nr 209, poz. 1320, Nr 220, poz. 1411 i 1426, Nr 223, poz. 1461 i 1462 i Nr 234, poz. 1573 i 1574 oraz z 2009 r. Nr 3, poz. 11, Nr 18, poz. 97, Nr 79, poz. 663, Nr 91, poz. 739, Nr 92, poz. 753, Nr 97, poz. 802, poz. 803, Nr 98, poz. 817, Nr 168, poz. 1323, z 2010 r. Nr 40, poz. 230, Nr 43, poz. 246, Nr 122, poz. 827, Nr 151, poz. 1013, Nr 152, poz. 1018) jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 Konstytucji”,

p o s t a n a w i a :

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654), **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064), **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy Szczecin-Prawobrzeże i Zachód w Szczecinie (dalej: pytający sąd) wystąpił z pytaniem prawnym, czy zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 77 Konstytucji jest art. 130a ust. 2a zdanie drugie, ust. 5 i 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z licznymi zmianami, aż do wynikającej z Dz. U. z 2010 r. Nr 152, poz. 1018 włącznie; dalej: kodeks drogowy).

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Obywatel polski, we wrześniu 2010 r., sprowadził z zagranicy do Polski pojazd uznany przez funkcjonariusza Straży Granicznej za odpad, na wwóz którego brakowało stosownego zezwolenia. Pojazd został więc usunięty z drogi na podstawie art. 130a ust. 4 kodeksu drogowego, a Główny Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) wszczął postępowanie w sprawie określenia sposobu gospodarowania tym odpadem. Postępowanie to zostało następnie umorzone wobec stwierdzenia, że pojazdowi nie można jednoznacznie zakwalifikować jako odpad. W tym czasie pojazd znajdował się na parkingu, z którego odebranie – po 178 dniach przechowywania – wymagało uiszczenia ponad 6,5 tys. zł. Zwrotu tej uiszczonej przez niego kwoty obywatel domaga się od Skarbu Państwa, wywodząc, że niezgodne z Konstytucją jest ponoszenie przezeń – bez jakiegokolwiek winy – kosztów wynikających z bezprawnego działania organów władzy publicznej (a taki charakter miała – jego zdaniem – decyzja o usunięciu pojazdu z drogi).

Pytający sąd wskazał, że w chwili usunięcia z drogi pojazdu obowiązywał kodeks drogowy w brzmieniu ustalonym tekstem jednolitym z 2005 r., i wielokrotnie (39 razy) zmienianym. Zgodnie z jego art. 130a ust. 2,

pojazd mógł być usunięty z drogi na koszt właściciela, gdy jego stan techniczny naruszał wymagania ochrony środowiska. Był on wówczas umieszczany na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym, do czasu wnie- sienia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, a warunkiem wydania było okazanie dowodu jej uiszczenia. Tym samym, niezależnie od okoliczności, do pokrycia kosztów przechowania pojazdu zawsze był (i jest) zobowiązany właściciel pojazdu, który nie miał (i nie ma) możliwości zakwestionowania zasadności i celowości zatrzymania pojazdu i skierowania go na parking strzeżony.

Pytający sąd podkreślił, że art. 130a ust. 7 kodeksu drogowego został uznany za zgodny z Konstytucją (wyrokiem z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69), ale badany był wówczas w kon- tekście obowiązków przechowawcy, nie zaś obowiązków nałożonych na właścicieli przechowywanych pojazdów.

Pytający sąd stwierdził, że właściciel usuniętego z drogi pojazdu nie ma możliwości ani zakwestionowania tej decyzji, ani też uniknięcia kosztów wynikłych z działania organu (skierowania pojazdu na parking strzeżony). Zaskarżona regulacja narusza zatem zasadę sprawiedliwości społecznej, a przez to, że jest nieracjonalna i nie- sprawiedliwa, również zasadę poprawnej legislacji. Godzi więc w art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 Konstytucji.

Pytający sąd wskazał, że koszty związane z parkowaniem pojazdu ukształtowane są na zasadzie odpowie- dzialności obiektywnej, w oderwaniu od wyniku postępowania. Właściciel pojazdu musi je pokryć nawet wtedy, gdy nie przyczynił się do wszczęcia postępowania i nie istniały podstawy skierowania pojazdu na parking. Ustawa nie dopuszcza wyjątków od zasady obciążenia strony pozwanej kosztami postępowania, nie uwzględnia więc ani jego wyniku, ani też indywidualnej sytuacji stron postępowania czy ich zachowania w jego toku. W istocie zamyka też właścicielowi pojazdu drogę dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za wyrządzoną szko- dę. Zgodnie bowiem z art. 77 ust. 1 Konstytucji, odszkodowanie przysługuje za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, tymczasem organy władzy publicznej działały zgodnie z prawem, w zakresie swych kompetencji; mimo to powstała szkoda, która nie może zostać naprawiona.

Kwestionowana regulacja narusza – zdaniem pytającego sądu – art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ uniemoż- liwia zakwestionowanie na drodze sądowej konieczności poniesienia kosztów związanych z przechowywaniem pojazdu. Wymusza ona na właścicielu pojazdu uiszczenie tych kosztów, gdyż tym warunkuje odebranie pojazdu. Właściciel pojazdu nie dysponuje zatem szybkim i skutecznym środkiem odzyskania własności bez ponoszenia kosztów z tym związanych.

Pytający sąd podkreślił, że właściciel, co do którego ostatecznie i prawomocnie uznano, że sprowadzony przezeń pojazd nie stanowi odpadu, uiszczył należność za parkowanie pojazdu zlecone wbrew jego woli. Uiszczona kwota była znaczna, a zakwestionowane przepisy kodeksu drogowego uniemożliwiają uznanie, że funkcyjna- riusze Skarbu Państwa działali niezgodnie z prawem, co jest warunkiem zasądzenia odszkodowania na rzecz powoda.

2. W piśmie z 16 lipca 2015 r., Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W jego opinii, sposób określenia istoty problemu konstytucyjnego, skonfrontowany z przesłankami wystąpienia z pytaniem prawnym, jego uza- sadnieniem oraz stanem faktycznym sprawy wskazuje na niedopuszczalność jego merytorycznego rozpoznania.

Wyjaśnwszy kwestie formalne, Prokurator Generalny stwierdził, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Wskazał, że zarówno postanowienia Konstytucji, jak i przepisy ustawy o TK z 1997 r. zobowiązują sądy do wykazania relewancji pytania prawnego, czyli do wykazania, że bez odpowiedzi na nie, sąd nie będzie mógł rozstrzygnąć zawistej przed nim sprawy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, rozstrzygnięcie przez pytający sąd sprawy wymaga nie uzyskania odpo- wiedzii Trybunału Konstytucyjnego, lecz dokonania prawidłowej oceny stanu faktycznego w kontekście obowiąz-ującego prawa. W jego opinii, obowiązek pokrycia kosztów usunięcia i parkowania pojazdu przez jego właściciela – zgodnie z kwestionowanym art. 130a ust. 2a zdanie drugie kodeksu drogowego – materializuje się wyłącznie w wypadkach, o których mowa w art. 130a ust. 1 lub 2 tej ustawy. Tym samym – wbrew twierdzeniu pytającego sądu – nie jest tak, że obowiązek ten obciąża właściciela usuniętego pojazdu w każdej sytuacji, niezależnie od okoliczności. Dlatego pytający sąd powinien przede wszystkim rozważyć, czy dyspozycja usunięcia pojazdu powoda w istocie dotyczyła wypadku, o którym mowa w art. 130a ust. 1 lub 2 kodeksu drogowego.

Prokurator Generalny stwierdził, po analizie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.), że funkcjonariusze Straży Granicznej, uznając sprowadzony przez powoda pojazd za odpad, byli uprawnieni do wydania dyspozycji jego usunięcia a podstawą był tu art. 130 ust. 2 pkt 2 kodeksu drogowego. Jednakże to, że w początkowej fazie funkcjonariusze Straży Granicznej działali zgodnie z pra- wem, nie przesądza – w opinii Prokuratora Generalnego – iż późniejsze ich działania także znajdowały oparcie w przepisach prawa. Znaczenie dla oceny tych działań ma decyzja GIOŚ, umarzająca postępowanie dotyczące

usuniętego pojazdu powoda ze względu na brak podstaw do uznania go za odpad. Pytający sąd powinien więc rozważyć, czy – wobec następczego stwierdzenia braku przesłanki do wydania dyspozycji usunięcia pojazdu – istniała podstawa prawna obciążenia powoda kosztami usunięcia i parkowania jego pojazdu. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w przepisach nie można się doszukać takiej podstawy i dlatego oceniana pod kątem zgodności z prawem przez pytający sąd powinna być nie dyspozycja usunięcia pojazdu powoda z drogi, lecz późniejsze zobowiązanie go do pokrycia kosztów podjętych wobec niego działań. Czynności wskazane w art. 130a kodeksu drogowego wiążą się bezpośrednio z zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa w ruchu drogowym, co należy do zadań państwa, którego organy decydują o podjęciu właściwych działań. Wobec tego, w opinii Prokuratora Generalnego, to Skarb Państwa powinien ponosić finansowe następstwa tych działań, obejmujące również odpowiedzialność deliktową przewidzianą w art. 417 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.), zależną od możliwości przypisania czynu niedozwolonego (polegającego na niezgodnym z prawem działaniu lub zaniechaniu przy wykonywaniu władzy publicznej, które prowadzi do powstania szkody).

Dla przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności deliktowej nie jest zaś konieczne zawinienie sprawcy szkody, wystarczające jest bowiem ustalenie, że jego postępowanie jest obiektywnie bezprawne. Tym samym możliwość skutecznego dochodzenia przez powoda odszkodowania za niezgodne z prawem działanie funkcjonariuszy Straży Granicznej nie jest uwarunkowana rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego co do konstytucyjności zaskarżonych regulacji, ale rozstrzygnięciem pytającego sądu, czy działanie funkcjonariuszy Straży Granicznej mieści się w pełni w dyspozycji art. 130a kodeksu drogowego i w jakiej pozostaje relacji do treści art. 417 § 1 k.c.

W tych okolicznościach, Prokurator Generalny uznał pytanie prawne za przedwczesne i dotyczące przepisów niepozostających w relewantnej relacji z rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Oznacza to niespełnienie przesłanki funkcjonalnej, a przez to – niedopuszczalność wydania merytorycznego orzeczenia w sprawie konstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

3. W piśmie z 25 września 2015 r., Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Po wyjaśnieniu kwestii formalnych, stwierdził, że pytanie prawne spełnia przesłanki podmiotową i przedmiotową, nie spełnia jednak przesłanki funkcjonalnej.

Marszałek Sejmu stwierdził, że pytanie prawne w zakresie odnoszącym się do art. 130a ust. 2a zdanie drugie kodeksu drogowego nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, ponieważ przepis ten nie znajduje zastosowania w sprawie zawisłej przed pytającym sądem. Dotyczy on bowiem sytuacji innej niż leżąca u podstaw pytania prawnego (pokrycia kosztów w sytuacji odstąpienia od usunięcia pojazdu już po wydaniu stosownej dyspozycji).

W odniesieniu do spełnienia przesłanki funkcjonalnej przez pytanie prawne w zakresie odnoszącym się do art. 130a ust. 5c i ust. 7 kodeksu drogowego, Marszałek Sejmu stwierdził, że pytający sąd dopatruje się zależności pomiędzy własnym rozstrzygnięciem a odpowiedzią Trybunału Konstytucyjnego w tym, że warunkiem zasądzenia odszkodowania na podstawie art. 417 § 1 k.c. jest uznanie za niezgodne z prawem działań podjętych przez funkcjonariuszy, co – jakoby – w zawisłej przed nim sprawie jest niemożliwe, ponieważ działania funkcjonariuszy były zgodne z zakwestionowanymi w pytaniu prawnym przepisami kodeksu drogowego. Jest to pogląd – w opinii Marszałka Sejmu – błędny. Chociaż dyspozycja usunięcia pojazdu nie jest decyzją administracyjną, a sama czynność usunięcia pojazdu nie mieści się w katalogu aktów lub czynności objętych kognicją sądów administracyjnych, to jednak nie wynika z tego, że właściciel usuniętego pojazdu nie ma żadnych środków prawnych podważenia dyspozycji o usunięciu pojazdu, a w konsekwencji – uniknięcia kosztów. Zdaniem Marszałka Sejmu, choć art. 130a kodeksu drogowego nie przewiduje możliwości weryfikacji zasadności wydania dyspozycji usunięcia pojazdu na koszt właściciela, to jednak nie ma przeszkód, by pytający sąd samodzielnie zbadał okoliczność, czy wydanie takiej dyspozycji przez funkcjonariusza było uzasadnione w konkretnych realiach rozpoznawanej sprawy (zwłaszcza że zaistnienie przyczyny uzasadniającej usunięcie pojazdu – uznanie go za odpad – nie zostało potwierdzone przez GIOŚ). Ustalenie przez pytający sąd, czy wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu było w realiach sprawy uzasadnione, pozwoli uzyskać odpowiedź na pytanie o zgodność z prawem obciążenia właściciela kosztami usunięcia i parkowania jego pojazdu przez 178 dni.

Marszałek Sejmu stwierdził, że pytający sąd nie wskazał dokładnej podstawy prawnej i faktycznej wydania dyspozycji usunięcia pojazdu, można się więc jedynie domyślać, iż pojazd został usunięty z drogi, gdyż jego stan techniczny miał zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego lub naruszać wymagania ochrony środowiska. W tym stanie rzeczy podstawą rozstrzygnięcia sprawy powinien być art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 130a ust. 1 lub 2 kodeksu drogowego (w zależności od podstawy prawnej wydania dyspozycji o usunięciu pojazdu), nie zaś art. 130a ust. 5c i 7 kodeksu drogowego. W opinii Marszałka Sejmu, te ostatnie przepisy nie mogą

znaleźć zastosowania w sprawie zawistej przed pytającym sądem, ponieważ nie dotyczą przyczyny usunięcia i przechowywania pojazdu na parkingu, powodującego powstanie kosztów, których zwrotu domaga się właściciel pojazdu. Ponieważ zaś przepisy te nie wyłączają ani nie ograniczają odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, ich ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego nie wywarłoby wpływu na rozstrzygnięcie zawistej przed pytającym sądem sprawy.

Na marginesie, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że pytanie prawne nie spełnia wymogów formalnych (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK i art. 63 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 1064) w zakresie dostateczności uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne i kwestie porządkowe.

1.1. Przedmiotem pytania prawnego, określonym w jego *petitum*, jest art. 130a ust. 2a zdanie drugie, ust. 5 i 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z licznymi zmianami, aż do wynikającej z Dz. U. z 2010 r. Nr 152, poz. 1018 włącznie; obecnie: Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: kodeks drogowy), któremu pytający sąd zarzuca sprzeczność z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 Konstytucji.

Należy stwierdzić, że – na co zwrócili uwagę zarówno Prokurator Generalny jak i Marszałek Sejmu – zakwestionowany art. 130a ust. 5 kodeksu drogowego utracił moc 30 czerwca 2006 r. (wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62), a w jego miejsce dodany został (mocą art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. Nr 190, poz. 1400) ust. 5c, obowiązujący w chwili zdarzenia. Z analizy uzasadnienia pytania prawnego wynika, że to właśnie ten przepis budzi wątpliwości pytającego sądu, a wskazanie w *petitum* pytania prawnego ust. 5 jest wynikiem omyłki. W związku z tym, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że przedmiotem rozpoznania jest nie art. 130a ust. 5, lecz art. 130a ust. 5c kodeksu drogowego.

1.2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w myśl art. 193 Konstytucji (którego treść powtarzał art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.; obowiązująca ustawa – z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r. – nie zawiera takiego unormowania, jednak mocą art. 3 ust. 3 wprost odsyła do tego postanowienia Konstytucji), każdy sąd może mu przedstawić pytanie co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny pełni rolę pomocniczą, wspiera sąd, który – oceniając akt normatywny – powziął zasadnicze wątpliwości co do jego konstytucyjności (zgodności z ratyfikowaną umową międzynarodową czy ustawą). Samo pytanie prawne jest narzędziem tzw. kontroli konkretnej (w przeciwieństwie do kontroli abstrakcyjnej, dokonywanej na wniosek uprawnionego organu) i musi spełniać trzy przesłanki: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną.

Pierwsza z przesłanek – podmiotowa – sprowadza się do tego, że z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd – organ wymiaru sprawiedliwości, i tylko w zakresie wynikającym z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji.

Zgodnie z drugą przesłanką – przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być tylko zgodność aktu normatywnego z aktem hierarchicznie wyższym, a sąd nie może tą drogą zainicjować abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa.

Do spełnienia trzeciej przesłanki – funkcjonalnej – konieczne jest, by kontrola konstytucyjności była związana z konkretną sprawą zawisłą przed pytającym sądem. Innymi słowy, chodzi tu o relewantność odpowiedzi na pytanie prawne w stosunku do konkretnej rozpatrywanej przez sąd sprawy: konieczne jest istnienie – i wykazanie przez sąd – wyraźnej zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem zawistej sprawy (obowiązek wykazania istnienia tej zależności spoczywa na pytającym sądzie). Aby spełniona była przesłanka funkcjonalna, pytający sąd musi wykazać, że jego zastrzeżenia względem zakwestionowanych przepisów są obiektywnie uzasadnione, a przepisy te znajdują zastosowanie jako podstawa prawna rozstrzygnięcia zawistej przed nim sprawy. Odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne musi więc determinować rozstrzygnięcie sądu: ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego zakwestionowanego przepisu musi wywrzeć

wpływ na treść jego rozstrzygnięcia (tak np. wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128 i postanowienie z 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 168).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał wielokrotnie, że – ustalając relewantność pytania prawnego – należy mieć na uwadze, iż przesłanka funkcjonalna nie jest spełniona wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez zadania mu pytania prawnego, w szczególności – gdy nasuwające się sądowni wątpliwości prawne mogą zostać usunięte przez wykładnię aktu prawnego albo też istnieje możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu (zob. postanowienia z: 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57; 25 października 2011 r., sygn. P 5/11, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 95).

Niezależnie od spełnienia powyższych przesłanek, pytanie prawne musi spełniać wymogi przewidziane dla pisma procesowego, a także precyzyjnie określać kwestionowany akt normatywny, sformułować i uzasadnić zarzuty jego niezgodności z wzorcem kontroli oraz wskazać, w jakim zakresie odpowiedź na nie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zostało ono postawione (dawniej: art. 32 ustawy o TK z 1997 r.; obecnie: art. 60 i art. 63 ustawy o TK z 2015 r.).

1.3. Brzmienie budzących wątpliwości pytającego sądu przepisów kodeksu drogowego nie zmieniło się i pozostaje takie samo, jak w czasie zaistnienia zdarzenia leżącego u podstaw pytania prawnego.

W zakresie istotnym dla rozpatrywanej sprawy, zakwestionowane przepisy stanowią odpowiednio, że „Jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu (...) spowodowało powstanie kosztów, do ich pokrycia jest obowiązany właściciel pojazdu” (art. 130a ust. 2a zdanie drugie kodeksu drogowego), „Pojazd usunięty z drogi (...) umieszcza się na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie” (art. 130a ust. 5c kodeksu drogowego) oraz „Wydanie pojazdu następuje po okazaniu dowodu uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 5c (...)” (art. 130a ust. 7 kodeksu drogowego).

W świetle przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu akt postępowania (z których wynika, że chodziło o transportowane na tzw. lawecie częściowo spalone volvo V70), kontekst normatywny – w zakresie istotnym dla sprawy – przedstawiał się, w chwili zdarzenia, następująco:

Na podstawie kodeksu drogowego, można było usunąć z drogi – na koszt właściciela – pojazd, którego stan techniczny zagrażał bezpieczeństwu ruchu drogowego albo naruszał wymagania ochrony środowiska, jeżeli nie było możliwości zabezpieczenia go w inny sposób (art. 130a ust. 2 pkt 2).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 obowiązującej ówczesnie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.), odpadami były przedmioty należące do poszczególnych kategorii określonych w załączniku nr 1, do których pozbycia się posiadacz był zobowiązany. Były więc nimi, między innymi: „Produkty nieodpowiadające wymaganiom jakościowym” (kategoria Q2), „przedmioty, (...) które uległy innemu zdarzeniu losowemu, w tym zanieczyszczone wskutek wypadku lub powstałe wskutek prowadzenia akcji ratowniczej” (kategoria Q4), a także „Przedmioty (...) nienadające się do użytku” (kategoria Q6).

Samo usunięcie pojazdu polegało na wydaniu – przez funkcjonariusza (lub pracownika) uprawnionego podmiotu, zobowiązanego do osobistego upewnienia się, że istnieją przesłanki usunięcia pojazdu – pisemnej dyspozycji jednostce wskazanej przez starostę (§ 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 października 2007 r. w sprawie usuwania pojazdów, Dz. U. Nr 191, poz. 1377, ze zm.; art. 130a ust. 5b i 5d kodeksu drogowego). Usunięty z drogi pojazd był umieszczany (do czasu uiszczenia opłaty za usunięcie i parkowanie) na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym (art. 130a ust. 5c kodeksu drogowego). Odebranie pojazdu z parkingu możliwe było po okazaniu dowodu uiszczenia opłaty, ustalonej przez radę powiatu, za jego usunięcie i parkowanie (art. 130a ust. 6 i 7 kodeksu drogowego; ówczesnie ustawa nie określała jeszcze maksymalnych stawek opłat).

1.4. Pytający sąd zarzuca zaskarżonym przepisom naruszenie art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 Konstytucji, ze względu na niemożność zakwestionowania dyspozycji o usunięciu pojazdu z drogi. Ma to naruszać zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a przez nieracjonalność i niesprawiedliwość – także zasady poprawnej legislacji. Godzić też ma w prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, ponieważ uniemożliwia zakwestionowanie konieczności poniesienia kosztów związanych z przechowywaniem pojazdu.

W tym miejscu należy stwierdzić, że choć pytający sąd wskazał – w *petitum* pytania prawnego – art. 77 Konstytucji, to jednak w uzasadnieniu, oprócz jego zacytowania, nie przedstawił żadnej argumentacji w tym względzie. Podobnie rzecz się ma z zarzutem naruszenia art. 2 Konstytucji, w odniesieniu do którego – na co trafnie zwraca uwagę Marszałek Sejmu – pytający sąd nie wyjaśnił, w jakim zakresie i w jaki sposób kwestionowane przepisy go naruszają.

Jak już wcześniej wspomniano, pytanie prawne musi zostać należycie uzasadnione, a Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że musi ono precyzyjnie wskazać co najmniej jeden argument za naruszeniem określonego postanowienia Konstytucji, a tego wymogu nie spełniają uwagi natury ogólnej, niejasne albo czynione na marginesie innych rozważań (zob.: wyrok z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61). Nie jest bowiem rolą Trybunału Konstytucyjnego domyślanie się intencji pytającego sądu, a tym bardziej zastępowanie go w podnoszeniu zarzutów i ich motywowaniu. Z tych względów, wobec niespełnienia wymogu określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r., Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

1.5. Należy przypomnieć, że art. 130a ust. 7 kodeksu drogowego został wprawdzie uznany przez Trybunał Konstytucyjny – wyrokiem z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69 – za zgodny z art. 2, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji (Trybunał Konstytucyjny uznał, że jest zredagowany w sposób wystarczająco precyzyjny i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych), niemniej jednak był on wówczas kontrolowany w kontekście obowiązków i uprawnień podmiotów prowadzących strzeżone parkingi, nie zaś właścicieli usuwanych pojazdów. Tym samym uznać trzeba, że nie ziszcila się przesłanka umorzenia postępowania *ne bis in idem*, a postępowanie może się w tym zakresie toczyć bez przeszkód.

2. Analiza zarzutów i umorzenie postępowania.

2.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że spełnienie przesłanki podmiotowej i przedmiotowej nie budzi w niniejszej sprawie wątpliwości, gdyż z pytaniem prawnym wystąpił sąd powszechny, a przedmiotem jego wątpliwości jest zgodność kodeksu drogowego z Konstytucją.

Wyjaśnienia wymaga natomiast, czy pytanie to spełnia przesłankę funkcjonalną, jak również wymogi formalne w zakresie należytego uzasadnienia zarzutów.

2.2. Pytający sąd zakwestionował – między innymi – art. 130a ust. 2a zdanie drugie kodeksu drogowego. Należy wskazać, że – zgodnie z zasadami wykładni systemowej – poszczególne zdania w obrębie jednostki redakcyjnej aktu normatywnego powinny być rozpatrywane łącznie, a zatem – w omawianym wypadku – zakwestionowane zdanie należy rozpatrywać wraz ze zdaniem pierwszym tego przepisu. Brzmi ono: „Od usunięcia pojazdu odstępuje się, jeżeli przed wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu lub w trakcie usuwania ustaną przyczyny jego usunięcia”.

W świetle uzasadnienia projektu ustawy, celem tej regulacji (dodanej mocą art. 1 pkt 10 lit. b ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 152, poz. 1018; zob. druk sejmowy nr 2816/VI kadencja) było wyeliminowanie sytuacji, w których pojazd – pozostawiony w miejscu zabronionym i utrudniający ruch (lub w inny sposób zagrażający bezpieczeństwu) – był usuwany pomimo, że przed przyjazdem jednostki usuwającej (popularnie zwanej lawetą), ale już po wydaniu stosownej dyspozycji jego usunięcia, na miejsce docierał właściciel pojazdu. Ponieważ cały art. 130a kodeksu drogowego – mimo ustanowienia niewątpliwej dolegliwości dla właściciela pojazdu – nie ma charakteru karnego, nie było w takiej sytuacji potrzeby usuwania pojazdu.

Trzeba zatem stwierdzić, że art. 130a ust. 2a zdanie pierwsze kodeksu drogowego reguluje pewną szczególną sytuację – odstąpienie od usunięcia pojazdu z powodu ustania przyczyny czy też konieczności takiego działania, na przykład w związku z przybyciem właściciela pojazdu na miejsce zdarzenia. Zdanie drugie ust. 2a art. 130a kodeksu drogowego reguluje zaś kwestię pokrycia kosztów w tejże – konkretnej – sytuacji. Ustawodawca rozstrzyga tu o pokryciu ewentualnych kosztów rozpoczętej, ale niezakończonych procedury usunięcia pojazdu (w szczególności kosztów przyjazdu lawety na miejsce zdarzenia, z pewnością niższych od łącznych kosztów jej przyjazdu, załadowania usuwanego pojazdu i jego transportu na parking).

Z analizy przedstawionej przez pytający sąd dokumentacji sprawy wynika, że sytuacja taka nie miała miejsca w sprawie leżącej u podstaw pytania prawnego, ponieważ od usunięcia pojazdu nie odstąpiono; przeciwnie – pojazd został usunięty i umieszczony na parkingu. Tym samym art. 130a ust. 2a zdanie drugie kodeksu drogowego nie znalazł w sprawie zastosowania i nie był podstawą obciążenia obywatela kosztami usunięcia i parkowania pojazdu. Skoro zaś przepis ten nie ma zastosowania w sprawie zawisłej przed pytającym sądem, to jego ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego pozostałoby bez wpływu na rozstrzygnięcie przezeń sprawy.

Tym samym pytanie prawne w zakresie art. 130a ust. 2a zdanie drugie kodeksu drogowego nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, a postępowanie w tym zakresie należy umorzyć, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., znajdującego w sprawie zastosowanie w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

2.3. W świetle powyższego, ostatecznie przedmiotem sprawy jest zgodność z art. 45 ust. 1 Konstytucji dwóch ustępów art. 130a kodeksu drogowego, mianowicie ust. 5c i 7, zgodnie z którymi usunięte z drogi pojazdy mogą być umieszczane na wyznaczonych przez starostów parkingach strzeżonych, a warunkiem wydania ich właścicielom jest okazanie dowodu uiszczenia opłaty za ich usunięcie i parkowanie. Zdaniem pytającego sądu, obowiązywanie tych właśnie przepisów sprawia, że sprawa obywatela, który bez swej winy poniósł szkodę, nie może zostać rozpatrzona przez sąd, a szkoda – nie może zostać naprawiona (innymi słowy, dopiero gdyby w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego przestały one obowiązywać, sąd mógłby rozpatrzyć sprawę i doprowadzić do naprawienia szkody). Przepisy te nie przewidują bowiem – w opinii sądu – możliwości zakwestionowania przez właściciela zasadności wydania dyspozycji usunięcia pojazdu, czym uniemożliwiają dochodzenie od Skarbu Państwa odszkodowania, przysługującego tylko w razie niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej.

Istotnie, usunięcie pojazdu z drogi i jego umieszczenie na parkingu nie następują na podstawie decyzji administracyjnej, zatem nie podlegają zaskarżeniu w toku instancji. W świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), czynności te nie podlegają również kontroli sądownoadministracyjnej, ponieważ usunięcie pojazdu – w razie uznania przez właściwe służby, że zaistniały przesłanki określone w art. 130a ust. 1 kodeksu drogowego – jest obowiązkiem (w razie przesłanek wynikających z ust. 2 – możliwością) organu, z którego nie wynikają żadne uprawnienia ani obowiązki właściciela pojazdu (zob. postanowienie z 3 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1799/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BD60EF6562>). Tym samym czynności te nie mogą zostać zakwalifikowane jako „inne (...) akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powyższe nie oznacza, iżby właściciel usuniętego pojazdu w ogóle nie dysponował środkami prawnymi zakwestionowania *post factum* dyspozycji usunięcia pojazdu, a przez to pozbawiony był możliwości uniknięcia kosztów takiego działania właściwych organów (czy też uzyskania ich zwrotu). Działania uprawnionych organów (służb), wynikające z art. 130a kodeksu drogowego, służą bowiem zapewnieniu porządku i bezpieczeństwa w ruchu drogowym, co jest publicznoprawnym zadaniem państwa. To znaczy, że – jak trafnie wskazał Prokurator Generalny – finansowe konsekwencje owych działań ponosi Skarb Państwa (zob. uchwała NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt I OPS 1/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9D2CBA9425> oraz glosa A. Niezgodny do postanowienia NSA z 23 maja 2006 r., sygn. akt II FW 2/06, OSP nr 3/2007, poz. 27).

W myśl art. 77 Konstytucji, prawo do wynagrodzenia szkody przysługuje, jeśli została ona wyrządzona „przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”, a art. 417 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.) stanowi, że „Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie (...) przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa” (§ 2 precyzuje kwestię odpowiedzialności solidarnej w sytuacji zlecenia, na podstawie porozumienia, wykonywania zadań z zakresu władzy publicznej jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego z przepisów tych nie wynika, że przypisanie Skarbowi Państwa odpowiedzialności deliktowej możliwe jest tylko wówczas, gdy zachowanie wyrządzającego szkodę jest zawinione, a wystarczające w tym względzie jest ustalenie, że jego postępowanie było obiektywnie bezprawne (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256 i wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2002 r., sygn. akt I CKN 581/99, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/1%20CKN%20581-99.pdf>).

W świetle powyższego, podstawą rozstrzygnięcia sądu nie będzie – kwestionowany przez pytający sąd – art. 130a ust. 5c i 7 kodeksu drogowego, lecz art. 417 § 1 k.c., stosowany w związku z art. 130a ust. 2 pkt 2 kodeksu drogowego. Wskazać trzeba, że źródłem szkody nie są zaskarżone przepisy kodeksu drogowego. Pierwotną przyczyną powstania określonej należności jest wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu z drogi i jego umieszczenie na parkingu, skutkujące powstaniem pewnych kosztów. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pytający sąd nie tylko może, ale powinien zbadać, czy wydanie owej dyspozycji było uzasadnione, a wpływ na tę ocenę z pewnością może mieć fakt uznania – przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska – że usunięty pojazd nie mógł zostać jednoznacznie zakwalifikowany jako odpad. Dokonana ocena konkretnego stanu faktycznego pozwoli zaś sądowi stwierdzić, czy usunięcie pojazdu, i jego umieszczenie na parkingu, było „zgodne z prawem”. Ewentualne uznanie przez sąd, że działanie funkcjonariuszy nie było zgodne z prawem (podkreślić trzeba, że kwestia ich ewentualnego zawinienia pozostaje tu całkowicie irrelevantna) otworzy możliwość skutecznego dochodzenia odszkodowania, a rolą sądu będzie również – ewentualne – jego miarkowanie, ponieważ w świetle materiałów postępowania rozważyć można kwestię przyczynienia się właściciela pojazdu do zwiększenia wysokości szkody (zob. karty 32 i 42-44 akt).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zakwestionowane w pytaniu prawnym przepisy kodeksu drogowego nie odnoszą się do kwestii odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania przy wykonywaniu władzy publicznej, w szczególności odpowiedzialności tej nie wyłączają ani nie ograniczają. Dlatego ustalenie tej odpowiedzialności nie jest zależne od ich funkcjonowania w porządku prawnym, to zaś znaczy, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, a całe postępowanie musi zostać umorzone – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

180

POSTANOWIENIE
z dnia 25 listopada 2015 r.
Sygn. akt P 55/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 listopada 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku:

czy art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459), w części określającej, iż uwzględnienie ogólnego stażu pracy nie może stanowić podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu okręgowego w stawce szóstej i siódmej, a w przypadku sędziego sądu apelacyjnego – w stawce dziewiątej i dziesiątej, jest zgodny z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 11 września 2014 r. Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku, VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459; dalej: ustawa nowelizująca p.u.s.p.), w części określającej, iż uwzględnienie ogólnego stażu pracy nie może stanowić podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu okręgowego w stawce szóstej i siódmej, a w przypadku sędziego sądu apelacyjnego – w stawce dziewiątej i dziesiątej, jest zgodny z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

1.1. Wątpliwości co do konstytucyjności powołanego przepisu powstały na tle sprawy z powództwa siedmiu sędziów Sądu Okręgowego przeciwko sądowi o zapłatę wynagrodzenia. Osią sporu było ustalenie stawki wynagrodzenia zasadniczego należnego powodom 1 stycznia 2009 r. Wbrew stanowisku autorów pozwu, którzy domagają się zasądzenia wynagrodzenia zasadniczego odpowiadającego, we wskazanej dacie, stawce szóstej, pozwany Sąd Okręgowy ustalił – biorąc pod uwagę staż pracy na zajmowanych przez powodów stanowiskach – wynagrodzenia zasadnicze w stawce piątej.

1.2. W uzasadnieniu pytania prawnego wskazano, że na skutek wejścia w życie ustawy nowelizującej p.u.s.p. czynnikami kształtującymi wysokość zasadniczego wynagrodzenia sędziów są ranga stanowiska sędziego (usytuowanie sądu w strukturze sądownictwa) oraz staż pracy, odniesione do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przy zastosowaniu mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego. Stawki wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach sędziowskich oraz mnożniki, służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziów w poszczególnych stawkach, określa załącznik do ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p.).

Stosownie do art. 10 ustawy nowelizującej p.u.s.p., stawkę wynagrodzenia zasadniczego każdego sędziego ustalono, uwzględniając jego staż pracy na stanowisku zajmowanym 1 stycznia 2009 r., a jeżeli było to korzystniejsze – staż pracy na wszystkich dotychczas zajmowanych stanowiskach sędziowskich lub prokuratorskich (ogólny staż pracy). Staż pracy na zajmowanym stanowisku oraz ogólny staż pracy, niezbędny do uzyskania poszczególnych stawek wynagrodzenia zasadniczego, został określony w tabeli stanowiącej załącznik nr 3 do ustawy nowelizującej p.u.s.p. Uwzględnienie ogólnego stażu pracy nie mogło jednak stanowić podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu okręgowego w stawce szóstej i siódmej, a w wypadku sędziego sądu apelacyjnego – w stawce dziewiątej i dziesiątej.

1.3. W ocenie sądu pytającego, rozwiązanie to doprowadziło do nieuzasadnionego, dyskryminacyjnego zróżnicowania sytuacji sędziów sądów równorzędnych o zbliżonym ogólnym stażu pracy. W sprawie rozpoznawanej przez sąd pytający, 1 stycznia 2009 r. wszyscy powodowie legitymowali się stażem pracy w sądzie okręgowym dłuższym niż pięć lat, ale krótszym niż lat dziesięć. Ogólny staż pracy każdego z nich wynosił więcej niż piętnaście lat. Z uwagi na niemożność uwzględnienia ogólnego stażu pracy, wynagrodzenie zasadnicze każdego z powodów ustalono według stawki piątej. Możliwość awansu do stawki szóstej uzyskali oni dopiero po upływie dziesięcioletniego okresu pracy na stanowisku sędziego sądu okręgowego.

Z drugiej strony – sędziowie, którzy 1 stycznia 2009 r. legitymowali się stanowiskowym stażem pracy krótszym niż pięć lat i ogólnym stażem pracy dłuższym niż lat piętnaście, uzyskali początkowo prawo do wynagrodzenia zasadniczego w stawce piątej, a po upływie okresu brakującego do pięcioletniego stażu stanowiskowego – awans do kolejnej (szóstej) stawki wynagrodzenia. Było to możliwe dzięki zastosowaniu art. 91a § 3 p.u.s.p., zgodnie z którym wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawce bezpośrednio wyższej po upływie kolejnych pięciu lat pracy na danym stanowisku sędziowskim.

Wyłączenie możliwości uzyskania szóstej lub siódmej stawki wynagrodzenia zasadniczego przez sędziego sądu okręgowego na podstawie ogólnego stażu pracy doprowadziło do sytuacji, w której sędziowie mający krótszy staż pracy w sądzie okręgowym, przy porównywalnym ogólnym stażu pracy, szybciej uzyskali prawo do wyższego wynagrodzenia. W praktyce moment nabycia prawa do wynagrodzenia zasadniczego w kolejnej stawce zależał od tego, czy powołanie na stanowisko sędziego sądu okręgowego nastąpiło przed 1 stycznia 2004 r., czy też po tym dniu.

1.4. Zróżnicowanie wynagrodzenia sąd pytający uznał za dyskryminacyjne, gdyż nie sposób przyjąć, „by istniały aksjologiczne podstawy do uznania, że dłuższy stanowiskowy staż pracy skutkować winien późniejszym uzyskaniem prawa do wynagrodzenia w kolejnej (wyższej) stawce”. Ponadto „nie do pogodzenia z zasadą równości wobec prawa jest uznanie, [że] wobec pewnej kategorii sędziów możliwym jest stosowanie kryterium ogólnego stażu pracy, wobec innej zaś – możliwość taka jest wyłączona”.

1.5. Stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu umożliwiłoby, zdaniem sądu pytającego, zastosowanie względem powodów kryterium ogólnego stażu pracy przy ustalaniu stawki wynagrodzenia zasadniczego oraz – w konsekwencji – awans do kolejnych wyższych stawek. Ustalenie, że analizowany przepis narusza zasadę równości i niedyskryminacji, „skutkować winno koniecznością zastąpienia niekonstytucyjnego postanowienia – postanowieniem niemającym charakteru dyskryminacyjnego”.

2. W piśmie z 15 maja 2015 r. wyjaśnienia w imieniu Sejmu przedłożył Marszałek Sejmu, wnosząc o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Jego zdaniem, „kwestia ewentualnej niekonstytucyjności art. 10 ust. 2 ustawy zmieniającej nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed pytającym sądem”. Marszałek zwrócił przy tym uwagę, że sami „powodowie nie kwestionują faktu zaszerogowania ich (...) do stawki piątej. Przedmiotem powództwa nie jest żądanie ustalenia, iż w dniu 1 stycznia 2009 r. uzyskali na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy zmieniającej wyższą (szóstą) stawkę wynagrodzenia, a jedynie żądanie zapłaty wynagrodzenia”.

2.1. Według Marszałka Sejmu, źródłem opóźnienia płacowego awansu sędziów nie był kwestionowany przepis przejściowy – którego prawidłowość zastosowania przy ustalaniu stawek wynagrodzenia zasadniczego powodów na 1 stycznia 2009 r. pozostaje poza sporem – lecz niezastosowanie względem nich reguły awansowej określonej w art. 91a § 3 p.u.s.p. Wskazał przy tym orzeczenia, w których przy pomocy tej właśnie normy sądy rozwiązały problem podniesiony w pytaniu prawnym. Stając na stanowisku, że eliminacja wątpliwości związanych ze stosowaniem konkretnych przepisów „powinna nastąpić przy wykorzystaniu mechanizmów nadzoru judykacyjnego, którymi dysponują SN lub NSA, działające z inicjatywy składu orzekającego”, Marszałek Sejmu przyjął, że kwestia ta nie leży w gestii Trybunału Konstytucyjnego. Zwrócił także uwagę, że interwencja Trybunału nie była pożądana przez powodów.

2.2. Marszałek Sejmu wyraził ponadto przekonanie, że stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p. (w części wskazanej przez sąd pytający) nie umożliwiłoby zaspokojenia roszczeń powodów, a to ze względu na brak ogólnej normy regulującej wysokość wynagrodzeń sędziów sądów okręgowych w szóstej stawce wynagrodzenia zasadniczego na podstawie ogólnego stażu pracy. Uchylenie tego przepisu doprowadziłoby do powstania luki prawnej, wymagającej interwencji ustawodawcy.

2.3. Poza wątpliwościami związanymi z dopuszczalnością rozpoznania pytania prawnego, Marszałek Sejmu zgłosił także zastrzeżenia co do zasadności zarzutu podniesionego przez pytający sąd.

W tym kontekście przypomniał, że art. 10 ustawy nowelizującej p.u.s.p. miał na celu „jednorazowo, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2009 r., przyporządkować wszystkich sędziów sądów powszechnych do nowych stawek wynagrodzenia zasadniczego” i nie dawał podstaw do kumulatywnego uwzględnienia stanowiskowego i ogólnego stażu pracy. Przepis ten nie powinien być stosowany do zmian sytuacji faktycznej sędziów, które następowaly po tej dacie. Co więcej, nie koliduje on z wyrażoną w art. 91 § 1 p.u.s.p. zasadą uzależniającą wysokość zasadniczego wynagrodzenia od stażu pracy (względnie funkcji) sędziów zajmujących równorzędne stanowiska.

Niemożliwość uwzględnienia, w niektórych wypadkach, ogólnego stażu pracy nie kłóci się z konstytucyjną zasadą równości. W ocenie Marszałka Sejmu, na gruncie przepisów regulujących zasady obliczania wynagrodzenia zasadniczego sędziów, relewantną cechą nakazującą w jednakowy sposób traktować charakteryzujące się nią podmioty był stanowiskowy staż pracy. Potwierdzać miałyby to zarówno treść kwestionowanego przepisu – ukształtowanego ostatecznie senacką poprawką, mającą uniemożliwić awans płacowy sędziom, którzy mając ogólny długi staż pracy, stosunkowo niedawno przeszli do sądu wyższego szczebla – jak i powołany już wcześniej art. 91a § 3 p.u.s.p. O nienaruszeniu zasady równości wobec prawa miałyby świadczyć także to, że wszyscy sędziowie, dla których bardziej korzystne było uwzględnienie ogólnego stażu pracy, zostali zaszerogowani do odpowiednich stawek właśnie przy uwzględnieniu tego kryterium.

3. W piśmie z 15 grudnia 2014 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W ocenie Prokuratora Generalnego, rozpoznanie pytania prawnego jest niemożliwe, gdyż sąd pytający nie wykazał i nie uzasadnił zależności między odpowiedzią Trybunału a rozstrzygnięciem sprawy, w związku z którą pytanie to zostało zadane (niespełnienie przesłanki funkcjonalnej).

3.1. Prokurator Generalny przypomniał, że art. 10 ustawy nowelizującej p.u.s.p. służył wyłącznie do dostosowania, 1 stycznia 2009 r., wynagrodzeń sędziów do nowych zasad. Po określeniu wynagrodzenia zgodnie z nowymi stawkami, otrzymywanie kolejnych, wyższych stawek odbywa się na podstawie ogólnych zasad awansu płacowego określonych w art. 91a p.u.s.p. Z tego względu, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można zasadnie twierdzić, że zakwestionowana regulacja narusza zasadę równości.

3.2. Niespełnienie przesłanki funkcjonalnej potwierdza także to, że ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji nie będzie miało wpływu na rozstrzygnięcie zawisłej przed sądem pytającym sprawy. Jak zauważył Prokurator Generalny, nie doprowadzi ono „do powstania pozytywnej normy określającej,

jaki jest wymagany ogólny staż pracy niezbędny dla uzyskania szóstej i siódmej stawki wynagrodzenia zasadniczego”. W wypadku stawki szóstej i siódmej okres ogólnego stażu pracy nie został przez ustawodawcę określony w załączniku nr 3 do ustawy nowelizującej p.u.s.p. Nie istnieje tym samym podstawa do samodzielnego ustalania przez sąd, jaki ogólny staż będzie wystarczający do przyznania wynagrodzenia w tych stawkach.

4. W piśmie z 20 kwietnia 2015 r. wyjaśnienia w sprawie przedłożył Minister Sprawiedliwości, przypominając, że wobec sygnalizowanych przez prezesów sądów wątpliwości związanych z treścią ustawy nowelizującej p.u.s.p., Dyrektor Departamentu Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości, pismem z 5 lutego 2014 r., wskazał, że jej przepisy miały zastosowanie jedynie przy ustalaniu stawki awansowej 1 stycznia 2009 r. Określenie stawki wynagrodzenia dokonywane po tym dniu następowało stosownie do postanowień art. 91a § 3 p.u.s.p. Odmienne wykładnia przyjmowana w orzeczeniach niektórych sądów była, w ocenie Dyrektora, nieuzasadniona. Stanowisko to Ministerstwo podtrzymało w piśmie z 11 czerwca 2014 r. skierowanym do wszystkich prezesów sądów apelacyjnych.

4.1. W piśmie z 28 października 2014 r. Ministerstwo poleciło prezesom sądów dokonanie weryfikacji wydanych dekretów płacowych i ustalenie stawek wynagrodzenia zasadniczego przysługującego sędziom 1 stycznia 2009 r. wyłącznie na podstawie art. 10 ustawy nowelizującej p.u.s.p. Za niedopuszczalne uznano takie stosowanie tego przepisu w związku z art. 91a § 3 p.u.s.p., w wyniku którego „po określeniu nowych stawek wynagrodzenia zasadniczego na dzień 1 stycznia 2009 r. (...), ustalone było, czy poszczególnym sędziom nie upłynęły już przed 1 stycznia 2009 r. pięcioletnie okresy pracy i określanie wynagrodzenia zasadniczego tych sędziów w stawkach bezpośrednio wyższych, czyli (...) ustalenie tym sędziom stawki wynagrodzenia zasadniczego bezpośrednio wyższej w stosunku do stawek ustalonych na podstawie art. 10 ustawy”. Jak wynika z wyjaśnień Ministerstwa, polecenie weryfikacji wydanych dekretów płacowych dotyczyło wyłącznie sędziów, którzy na drodze sądowej dochodzili roszczeń o zapłatę. Nie odnosiło się zaś do tych, których powództwa dotyczyły ustalenia stawki wynagrodzenia zasadniczego.

Według informacji przekazanej Ministerstwu Sprawiedliwości przez prezesów sądów, stawki wynagrodzenia zasadniczego sędziów zostały ustalone zgodnie z cytowanymi wytycznymi.

5. Przedstawiając swoje stanowisko w sprawie, w piśmie z 21 kwietnia 2015 r. przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa przypomniał, że według aktualnego poglądu Rady w przedmiocie stawek awansowych sędziów – wyrażonego w stanowisku z 16 października 2014 r. – poważne wątpliwości interpretacyjne dotyczące art. 91a p.u.s.p. w związku z art. 10 ustawy nowelizującej p.u.s.p. mogą być usunięte tylko przez wykładnię dokonaną przez Sąd Najwyższy. Wszelkie wątpliwości co do zasad uzyskiwania przez sędziów kolejnych stawek awansowych oraz związanego z tym podwyższenia wynagrodzenia powinny być rozstrzygane w drodze postępowania sądowego przed sądem pracy.

5.1. Przewodniczący KRS wskazał ponadto, że na wniosek sędziów Sądu Okręgowego w Świdnicy z 18 lipca 2013 r. Rada rozważyła możliwość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p. w zakresie dotyczącym wyłączenia ogólnego stażu pracy jako podstawy ustalenia od 1 stycznia 2009 r. wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu okręgowego w stawce szóstej i siódmej. Odpowiadając na ten wniosek, Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że „nie jest uprawniona do wkraczania w materię rozstrzygania o poprawności zasad przyjętych przy ustalaniu stawek wynagrodzenia zasadniczego odnośnie do konkretnych sędziów czy też kształtowania praktyki w odniesieniu do przepisów budzących poważne wątpliwości interpretacyjne”. Właściwą drogą rozstrzygania o prawidłowości ustalania dat nabywania przez sędziów prawa do wynagrodzenia w kolejnych stawkach awansowych jest droga sądowa. Jedynie utrwalona linia orzecznicza umożliwi ujednoczenie praktyki stosowania art. 10 ustawy nowelizującej p.u.s.p.

5.2. Przewodniczący Rady poinformował również, że postępowania z powództwa sędziów o wyrównanie wynagrodzenia za pracę (względnie o odszkodowanie) toczą się przed Sądami Okręgowymi w Świdnicy, Gdańsku, Poznaniu i Lublinie.

6. Stanowisko w sprawie zajęło także Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”.

6.1. W piśmie z 10 kwietnia 2015 r. poinformowano, że kwestia – wprowadzonego senacką poprawką – „błędu” w art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p. oraz załączniku nr 3 do tej ustawy była wielokrotnie podnoszona

przez Stowarzyszenie, także na etapie prac legislacyjnych. Bezpośrednio po uchwaleniu ustawy nowelizującej p.u.s.p. Stowarzyszenie sporządziło opracowanie pt. „*Analiza treści ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459)*”, którego jedna z tez dotyczyła niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 Konstytucji. Mimo przedłożenia powyższego opracowania Ministerstwu Sprawiedliwości nie doszło do korekty przyjętych rozwiązań.

6.2. Udzielając informacji odnośnie do praktycznych konsekwencji obowiązywania art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p., Stowarzyszenie przedstawiło tabelę uwzględniającą wszystkich sędziów Sądu Okręgowego w Szczecinie, którzy pełnili lub pełnią w nim służbę po 1 stycznia 2009 r. Miała ona dowodzić opóźnień w przypisaniu do wyższej stawki awansowanej, a co za tym idzie – obniżenia stawek płacowych niektórych z sędziów.

Podkreślono także, że błąd w załączniku nr 3 do ustawy nowelizującej p.u.s.p. „nie sprowadza się tylko do zasady niestosowania wobec sędziów sądu okręgowego stawki szóstej i siódmej z racji ogólnego stażu pracy (i odpowiednio dziewiątej i dziesiątej wobec sędziów sądu apelacyjnego). Opisane błędy wynikają również z tego, że tabela załącznika nr 3 «cofa» sędziów w ich kalendarzu otrzymywania stawek o różne okresy – niektórych nie cofa wcale, a najbardziej pechowi mogli być cofnięci aż o dziesięć lat”.

6.3. W piśmie z 27 kwietnia 2015 r. Stowarzyszenie przedłożyło kolejne zestawienie wszystkich możliwych sytuacji płacowych sędziów sądów okręgowych. W pierwszej tabeli wskazano daty otrzymywania siódmej stawki płacowej przy założeniu, że nie obowiązuje wskazany w pytaniu prawnym przepis przejściowy; w drugiej – daty awansu do siódmej stawki wynagrodzenia zasadniczego na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p. i załącznika nr 3 do tej ustawy. Ukazuje ona „granice pokrzywdzenia sędziów”, po przekroczeniu której sędziowie starsi służbą spadli w hierarchii płacowej niżej niż sędziowie młodsi od nich stażem i służbą. W tabeli trzeciej wskazano, o jaki okres opóźniono lub przyspieszono otrzymywanie kolejnych stawek płacowych aż do stawki siódmej. Według Stowarzyszenia „Iustitia”, największe opóźnienie awansu płacowego dotyczyło sędziów, którzy rozpoczęli służbę przed rokiem 1989 i zostali powołani do sądów okręgowych w latach 1999-2002.

7. Informację dotyczącą praktyki stosowania art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p. przedstawiło również Stowarzyszenie Sędziów „Themis”.

7.1. Z informacji tej wynika, że zasadnicze wątpliwości powstałe na gruncie kwestionowanej regulacji budzi nie tyle określenie „wyjściowych” stawek wynagrodzenia zasadniczego sędziów na 1 stycznia 2009 r., ile ustalenie kolejnych stawek awansowych w związku z art. 91a § 3 p.u.s.p. Niejasnym było w szczególności, kiedy powinno dojść do ich ustalenia. Odmienności praktyki ujawniły się w wypadku sędziów sądów okręgowych o stażu ogólnym ponad piętnastu lat oraz stażu stanowiskowym poniżej pięciu lat, których 1 stycznia 2009 r. przyporządkowano do piątej stawki wynagrodzenia. W części sądów stawkę szóstą ustalano po upływie kolejnych pięciu lat pracy, w innych – po upływie lat dziesięciu od powołania na stanowisko sędziego sądu okręgowego. W sądach, w których przyjęto mniej korzystny sposób ustalania awansu do kolejnej stawki, dochodziło jednak do korekt i wypłaty zaległego wynagrodzenia, co nie było kwestionowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Aktualnie, według Stowarzyszenia „Themis”, utrwaloną praktyką prezesów sądów okręgowych jest ustalanie następnej wyższej stawki awansowej już po upływie kolejnych pięciu lat na stanowisku sędziego sądu okręgowego.

Praktyka ta ujawniła nierówne traktowanie sędziów o dłuższym stażu ogólnym (nierzadko przekraczającym piętnaście lat) i stanowiskowym, którzy w związku z treścią art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p. uzyskiwali kolejną stawkę płacową później niż sędziowie o krótszym stażu stanowiskowym (a niekiedy i ogólnym). W związku z tym sędziowie różnych sądów okręgowych zaczęli występować do prezesów z żądaniem ustalenia wyższych stawek awansowych i wypłaty zaległego wynagrodzenia tudzież wytaczać powództwa o ustalenie i zapłatę zaległego wynagrodzenia.

7.2. Pozytywne rozpatrywanie przez prezesów sądów wniosków o korektę dekretów płacowych sędziów sądów okręgowych spotkało się z krytyką Ministerstwa Sprawiedliwości (pisma z 11 czerwca i 11 lipca 2014 r.). Mimo to, sędziowie nadal dochodzą na drodze sądowej zapłaty wynagrodzenia oraz ustalenia stawek awansowych.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zmiana przepisów dotyczących wynagrodzeń sędziowskich.

1.1. Uzasadnienie umorzenia postępowania w sprawie wymaga krótkiego przedstawienia nowych zasad kształtowania wynagrodzeń sędziów, wprowadzonych w 2009 r. ustawą z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459; dalej: ustawa nowelizująca p.u.s.p.). Dotychczasowy system wynagradzania – oparty na stawce podstawowej oraz trzech stawkach awansowych – zastąpiono dziesięcioma stawkami wynagrodzenia zasadniczego. W myśl art. 91a § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.; dalej: p.u.s.p.) sędziemu obejmującemu stanowisko w sądzie rejonowym przysługuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce pierwszej. Sędziemu obejmującemu stanowisko w sądzie okręgowym przysługuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce czwartej, a jeżeli na niższym stanowisku otrzymywał już wynagrodzenie w stawce czwartej albo piątej – przysługuje mu wynagrodzenie zasadnicze w stawce, odpowiednio, piątej albo szóstej. Sędziemu obejmującemu stanowisko w sądzie apelacyjnym przysługuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce siódmej, a jeżeli na niższym stanowisku otrzymywał już wynagrodzenie w stawce siódmej albo ósmej – przysługuje mu wynagrodzenie zasadnicze w stawce, odpowiednio, ósmej albo dziewiątej. Według art. 91a § 2 p.u.s.p., jeżeli przed objęciem stanowiska sędziowskiego sędzia zajmował inne, odpowiednio równorzędne, stanowisko sędziowskie lub prokuratorskie, na obejmowanym stanowisku przysługuje mu wynagrodzenie zasadnicze w stawce nie niższej od stawki, w której przysługiwało mu na stanowisku zajmowanym poprzednio.

1.2. Istotną zmianą było także odejście od kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów w oparciu o kwotę bazową określaną corocznie w ustawie budżetowej. W art. 91 § 1c p.u.s.p. zastąpiono ją przeciętnym wynagrodzeniem w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanym w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, ze zm.). Mnożniki służące do określania wysokości wynagrodzenia zasadniczego – powiązane z nowym systemem stawek – zostały unormowane w ustawie, a nie jak dotychczas w rozporządzeniu Prezydenta RP (załącznik do p.u.s.p.).

1.3. Zmianie uległy także zasady awansu płacowego. Dotychczasowy system podwyższania wynagrodzenia zasadniczego do pierwszej (107% stawki podstawowej), drugiej (115% stawki podstawowej) i trzeciej stawki awansowej (120% stawki podstawowej) po upływie, odpowiednio, pięciu, dziesięciu i piętnastu lat pracy na danym stanowisku sędziowskim zastąpiono regulacją art. 91a § 3 p.u.s.p., stosownie do którego wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawce bezpośrednio wyższej po upływie kolejnych pięciu lat pracy na danym stanowisku sędziowskim. Do okresu pracy na stanowisku sędziego sądu rejonowego dolicza się okres powierzenia pełnienia czynności sędziowskich na stanowisku asesora sądowego (art. 91a § 4 p.u.s.p.). Sędziemu, któremu z chwilą objęcia stanowiska w sądzie okręgowym przysługiwało wynagrodzenie zasadnicze w stawce czwartej albo piątej, a także sędziemu, któremu z chwilą objęcia stanowiska w sądzie apelacyjnym przysługiwało wynagrodzenie zasadnicze w stawce siódmej albo ósmej, do okresu pracy niezbędnego do uzyskania wynagrodzenia w stawce bezpośrednio wyższej zalicza się okres pracy na stanowisku bezpośrednio niższym, w którym sędziemu przysługiwało wynagrodzenie zasadnicze w stawce, odpowiednio, trzeciej albo czwartej, szóstej albo siódmej (art. 91a § 5 p.u.s.p.).

1.4. Jakkolwiek ustawa nowelizująca p.u.s.p. w swej zasadniczej części weszła w życie 22 kwietnia 2009 r., jej postanowienia w zakresie wynagrodzeń sędziów miały zastosowanie od 1 stycznia 2009 r. Niezbędnym było więc określenie stawek wynagrodzenia zasadniczego sędziów należnego w tym dniu. Postanowienia o charakterze przejściowym zawierał art. 10 ustawy nowelizującej p.u.s.p. Zgodnie z ust. 1 z dniem 1 stycznia 2009 r. wynagrodzenia zasadnicze sędziów sądów rejonowych określa się w stawkach od pierwszej do czwartej, wynagrodzenia zasadnicze sędziów sądów okręgowych – w stawkach od czwartej do siódmej, a wynagrodzenia zasadnicze sędziów sądów apelacyjnych – w stawkach od siódmej do dziesiątej, według zasad określonych w ust. 2-4. W myśl art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p. stawkę wynagrodzenia zasadniczego sędziego ustala się, uwzględniając staż pracy sędziego na stanowisku zajmowanym w dniu 1 stycznia 2009 r., a jeżeli jest to korzystniejsze – staż pracy sędziego na wszystkich dotychczas zajmowanych stanowiskach sędziowskich lub

prokuratorskich (ogólny staż pracy); uwzględnienie ogólnego stażu pracy nie może jednak stanowić podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu okręgowego w stawce szóstej i siódmej, a w przypadku sędziego sądu apelacyjnego – w stawce dziewiątej i dziesiątej. Staż pracy na zajmowanym stanowisku oraz ogólny staż pracy, niezbędny do uzyskania poszczególnych stawek wynagrodzenia zasadniczego, określa tabela, stanowiąca załącznik nr 3 do ustawy nowelizującej p.u.s.p.

stanowisko	staż pracy na danym stanowisku	ogólny staż pracy	stawka wynagrodzenia zasadniczego
sędzia sądu rejonowego	do 5 lat	do 5 lat	pierwsza
	powyżej 5 do 10 lat	powyżej 5 do 10 lat	druga
	powyżej 10 do 15 lat	powyżej 10 do 15 lat	trzecia
	powyżej 15 lat	powyżej 15 lat	czwarta
sędzia sądu okręgowego	do 5 lat	do 15 lat	czwarta
	powyżej 5 do 10 lat	powyżej 15 lat	piąta
	powyżej 10 do 15 lat	nie uwzględnia się	szósta
	powyżej 15 lat	nie uwzględnia się	siódma
sędzia sądu apelacyjnego	do 5 lat	do 25 lat	siódma
	powyżej 5 do 10 lat	powyżej 25 lat	ósma
	powyżej 10 do 15 lat	nie uwzględnia się	dziewiąta
	powyżej 15 lat	nie uwzględnia się	dziesiąta

Głównym kryterium ustalenia stawki wynagrodzenia zasadniczego uczyniono staż pracy sędziego na danym stanowisku, uwzględnienie ogólnego stażu pracy możliwe było na zasadzie wyjątku – wówczas, gdy było to korzystne dla sędziego. Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy nowelizującej p.u.s.p. określenie wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego w stawce piątej, a sędziego sądu okręgowego w stawce ósmej, może nastąpić nie wcześniej niż z dniem 1 stycznia 2014 r.

1.5. W założeniu prawodawcy nowy mechanizm ustalania wysokości wynagradzania sędziów miał lepiej realizować wzorzec określony w art. 178 ust. 2 Konstytucji oraz ograniczać wpływ innych władz na wysokość zasadniczych wynagrodzeń sędziów. Poza istotnym wzrostem wartości wynagrodzeń, ustawodawca dążył ponadto do zmniejszenia ich zróżnicowania w zależności od zajmowanego stanowiska sędziowskiego. Chciał również zlikwidować demotywacyjny skutek mechanizmu dającego możliwość osiągnięcia przez sędziów sądów niższych niektórych stawek wynagrodzenia przysługujących sędziom sądów wyższych. W tym celu przyjęto założenie, wedle którego awans do sądu wyższego szczebla zawsze powinien wiązać się z awansem płacowym.

2. Przesłanki dopuszczalności przedstawienia pytania prawnego.

2.1. Zagadnieniem o podstawowym znaczeniu jest ustalenie, czy pytanie prawne spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jego przedstawienia – a w konsekwencji wydania merytorycznego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Według art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W myśl art. 32 ust. 3 ustawy o TK pytanie prawne powinno wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Powołane przepisy wskazują trzy przesłanki, których spełnienie warunkuje dopuszczalność rozpatrzenia pytania prawnego: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Według ugruntowanej wykładni art. 39 ustawy o TK, wymóg badania wystąpienia ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest aktualny w każdym jego stadium.

2.2. Podmiotem mającym kompetencję do inicjowania kontroli przepisów prawa przez Trybunał w drodze pytania prawnego jest wyłącznie sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji (por. postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. P 12/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 86), czyli państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony

i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej (por. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36). Mając na względzie, że podmiotem inicjującym postępowanie jest Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku, spełnienie przesłanki podmiotowej jest bezsporne.

2.3. Przedmiotem pytania prawnego może być każdy akt normatywny (przepis prawny), ustanawiający normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. postanowienie z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68). Postępowanie powinno dotyczyć badania zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Wzorcem kontroli powinien być akt normatywny mający wyższą rangę w hierarchicznym systemie prawa niż akt normatywny poddawany kontroli w toku procedury rozpoznawania pytania prawnego (por. postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. P 12/08). Jako że analizowane pytanie prawne dotyczy zgodności przepisu ustawy z Konstytucją, także spełnienie przesłanki przedmiotowej nie budzi wątpliwości.

2.4. Odmienny wniosek dotyczy oceny spełnienia przesłanki funkcjonalnej, tj. zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem orzekającym *in merito*. Powiązanie to trafia w istotę pytania prawnego jako środka konkretnej kontroli konstytucyjności tylko tych przepisów, które pozostają w związku z konkretnym postępowaniem toczącym się przed sądem pytającym. Ujmując rzecz najogólniej, chodzi o usunięcie wątpliwości co do konstytucyjności przepisu, który ma być zastosowany w sprawie i od którego zastosowania – względnie interpretacji – zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym (por. wyrok z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13; postanowienie z 7 lipca 2004 r., sygn. P 22/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 76).

2.5. Dostatecznie ścisła relacja między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd nie przesądza jednak o dopuszczalności pytania. W postanowieniu z 14 grudnia 2004 r. (sygn. P 32/02, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 123), Trybunał wskazał, że „[i]nstytucja pytania prawnego (...) opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który podlega zastosowaniu w toczącej się przed sądem sprawie, jest zgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu. (...) [P]otrzeba ta musi być tego rodzaju, że sąd przedstawiający pytanie prawne nie mógłby rozstrzygnąć toczącej się przed nim sprawy bez wcześniejszej odpowiedzi na pytanie prawne”. Pytanie prawne należy zatem traktować jako szczególny – subsydiarny – instrument badania konstytucyjności przepisów, wykorzystywany niejako w ostateczności, tj. wówczas, gdy wątpliwości sądu co do zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą nie mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie nie można zastosować innych, niebudzących wątpliwości przepisów prawnych lub aktów normatywnych (por. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118; 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24; 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52; 19 października 2011 r., sygn. P 42/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 92).

2.6. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że uzasadnienie pytania prawnego gdańskiego Sądu Rejonowego nasuwa wątpliwości zarówno co do tego, czy art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p. stanowiłby element podstawy prawnej rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przed tym sądem (pkt 3), jak i co do tego, czy pytanie to odpowiada kryterium subsydiarności (pkt 4).

3. Przedmiot pytania prawnego jako podstawa prawna sądowego rozstrzygnięcia.

3.1. W trybunalskim orzecznictwie przedmiot kontroli zainicjowanej pytaniem prawnym określa się jako „podstawę rozstrzygnięcia” sądu pytającego (zob. m.in. postanowienia z: 24 lutego 2004 r., sygn. P 5/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 13; 19 grudnia 2006 r., sygn. P 25/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 176 oraz wyrok z 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53), przepis, „na podstawie którego sąd rozstrzyga sprawę” (postanowienia z: 29 listopada 2001 r., sygn. P 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 268; 11 lutego 2014 r., sygn. P 50/11, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 17) czy konieczny warunek rozstrzygnięcia sądu pytającego (zob. postanowienie z 18 lutego 2015 r., sygn. P 48/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 22). W szerszym ujęciu przedmiotem kontroli konstytucyjności na podstawie art. 193 Konstytucji może być każda norma, „«wykorzystanie której sąd rozważa lub zamierza rozważyć (w zależności od tego, czy przemawiają za tym względy konstytucyjności w trakcie przebiegu interpretacji i stosowania prawa przez sąd, a więc w poszukiwaniu przez sąd normy jednostkowego rozstrzygnięcia)»” (wyrok z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33; zob. również wyrok z 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52).

3.2. Gdy chodzi o ocenę, czy dany przepis będzie tym, na którym sąd pytający rzeczywiście oprze swą decyzję, Trybunał niejednokrotnie uznawał się kompetentnym do zbadania, „jaki przepis prawny winien znaleźć zastosowanie w sprawie toczącej się przed sądem, na kanwie której zadano pytanie prawne” (m.in.: postanowienia z: 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40; 18 lutego 2014 r., sygn. P 41/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 21; wyrok z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79). Jakkolwiek przyjmowano, że zadanie Trybunału nie polega na wskazywaniu sądom, które przepisy powinny mieć zastosowanie w konkretnej sprawie, „teza, że o tym, czy dany przepis może być przedmiotem pytania prawnego, decyduje wyłącznie sąd, który pytanie przedstawia, prowadziłaby do możliwości obejścia art. 193 Konstytucji przez wymaganie od Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcia pytań prawnych dotyczących kwestii niemających bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem” (postanowienie z 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 168; zob. również postanowienia z: 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09; 13 lutego 2012 r., sygn. P 5/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 18 oraz wyrok z 29 października 2010 r., sygn. P 34/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 84).

W nieco łagodniejszych wypowiedziach Trybunał przyjmował swoiste domniemanie, że „jeżeli sąd przedstawia pytanie prawne, to przesłanka, o której mowa w art. 193 *in fine* Konstytucji, jest spełniona” (zob. wyroki z: 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111; 27 lutego 2014 r., sygn. P 31/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16). Podnoszono również, że gdyby „ocena relewantności (istotności) pytania prawnego wiązała się z dokonywaniem przez Trybunał Konstytucyjny analizy akt sprawy w celu ustalenia istnienia lub braku kwestii konstytucyjnej, mającej znaczenie dla prognozy rozstrzygnięcia, to trzeba byłoby uznać takie czynności Trybunału Konstytucyjnego za ingerencję w sferę sędziowskiej niezawisłości” (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcziński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 117; por. postanowienia TK z: 24 lutego 2004 r., sygn. P 5/03; 19 grudnia 2006 r., sygn. P 25/05; 9 grudnia 2014 r., sygn. P 34/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 125).

3.3. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że przepisem, na podstawie którego sąd pytający chce decydować o ewentualnym uwzględnieniu żądania powodów, jest art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p. Nie wykluczając *a priori*, że przepis ten mógłby zostać zastosowany przez pytający sąd i w ten sposób zdeterminować w sensie normatywnym treść orzeczenia, Trybunał zwraca uwagę, że przedmiotem powództwa nie jest ustalenie, że 1 stycznia 2009 r. powodowie powinni byli zostać zaszeregowani na podstawie przepisów ustawy nowelizującej p.u.s.p. do szóstej stawki wynagrodzenia zasadniczego, lecz żądanie wypłaty wynagrodzenia według tej stawki ze względu na to, że 1 stycznia 2009 r. – poza piętnastoletnim ogólnym stażem pracy – legitymowali się także pięcioletnim stażem na stanowisku sędziego sądu okręgowego. Innymi słowy, kwestionowane jest nie „pierwotne” ustalenie stawki wynagrodzenia zasadniczego, lecz jego niepodwyższenie, ze skutkiem od 1 stycznia 2009 r., w związku z upływem – jeszcze pod rządem poprzednich zasad ustalania wysokości sędziowskich wynagrodzeń – pięciu lat pracy w sądzie okręgowym.

Potwierdza to treść pozwu, w którym wskazano, „że skoro inni sędziowie Sądu Okręgowego (...), którzy awansowali do sądu okręgowego po 31 grudnia 2003 r., uzyskali w dniu 1 stycznia 2009 r. piątą stawkę wynagrodzenia z ogólnego stażu pracy, a następnie po upływie brakującego do pięciu lat okresu pracy na stanowisku sędziego sądu okręgowego uzyskali szóstą stawkę wynagrodzenia, to tym bardziej powinni ją uzyskać powodowie, bowiem w dniu 1 stycznia 2009 r. legitymowali się zarówno piętnastoletnim ogólnym stażem pracy, jak i pięcioletnim stażem na stanowisku sędziego sądu okręgowego”. O takim kierunku argumentacji powodów świadczy także odwołanie się do prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku z 6 września 2013 r., sygn. akt VIII Pa 23/13. Przyjęto w nim, że prawidłowe zastosowanie art. 91a § 3 p.u.s.p. wymaga, aby po określeniu nowych stawek wynagrodzenia zasadniczego sędziów danego sądu na 1 stycznia 2009 r. na podstawie art. 10 ustawy nowelizującej p.u.s.p. ustalić, czy poszczególnym sędziom nie upłynęły przed 1 stycznia 2009 r. pięcioletnie okresy, od których – w myśl art. 91a § 3 p.u.s.p. – zależało określenie wynagrodzenia zasadniczego sędziów w stawkach bezpośrednio wyższych. Jeśli taka sytuacja miała miejsce, należało 1 stycznia 2009 r. ustalić tym sędziom stawki wynagrodzenia zasadniczego bezpośrednio wyższe w stosunku do stawek ustalonych na podstawie art. 10 ustawy nowelizującej p.u.s.p.

W ocenie powodów, przyczyną ich nieuzasadnionego pokrzywdzenia było właśnie niezastosowanie przez pozwany sąd art. 91a § 3 p.u.s.p., mimo że przepis ten stanowił podstawę awansu płacowego sędziów, którym pięcioletni okres pracy w sądzie okręgowym upłynął później, tj. po 1 stycznia 2009 r. Ewentualne wątpliwości rozwiązało pismo procesowe powodów z 22 września 2014 r., w którym *expressis verbis* stwierdzili, że swoje roszczenia wywodzą właśnie z art. 91a § 3 p.u.s.p., podkreślając jednocześnie podobieństwo ich sytuacji ze stanem faktycznym ze sprawy o sygn. akt VIII Pa 23/13.

3.4. Nie będąc powołanym do szczegółowej oceny prawidłowości analizy i doboru przepisów, które sąd pytający mógłby wykorzystać w swoim orzeczeniu, Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p. nie ma pierwszoplanowego znaczenia dla weryfikacji twierdzeń powodów o przysługującym im roszczeniu o zapłatę, a co za tym idzie, trudno bez zastrzeżeń przyjąć, iż – samodzielnie – stanowi podstawę rozstrzygnięcia sprawy, na tle której doszło do sformułowania pytania prawnego.

3.5. Trybunał, dzieląc argumentację Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, przyjmuje ponadto, że stwierdzenie niekonstytucyjności art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p. nie umożliwiłoby zadośćuczynienia żądaniom powodów. Uchylenie tego przepisu w zakresie, w jakim wyłącza uwzględnienie ogólnego stażu pracy jako podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądu okręgowego w stawce szóstej i siódmej, a w przypadku sędziego sądu apelacyjnego – w stawce dziewiątej i dziesiątej, nie dałoby odpowiedzi na pytanie o wymiar ogólnego stażu pracy koniecznego do uzyskania wskazanych stawek wynagrodzenia. Wartości tych ustawodawca nie uwzględnił w załączniku nr 3 do ustawy nowelizującej p.u.s.p. ani nie wykreował ogólnej normy prawnej pozwalającej na ich ustalenie. W tym kontekście za niejasne i nieprzekonujące należy uznać stanowisko sądu pytającego, który – w razie uznania art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p. za niezgodny z Konstytucją – kryterium ogólnego stażu pracy wyprowadziłby z „postanowienia niemającego charakteru dyskryminacyjnego”.

Wbrew założeniom sądu pytającego, wyeliminowanie, w następstwie wydania przez Trybunał wyroku, z porządku prawnego art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p., nie umożliwiłoby „prostego” zastosowania regulacji ustanawiającej niedyskryminacyjne warunki przypisania do szóstej stawki wynagrodzenia zasadniczego na podstawie ogólnego stażu pracy. Powstała w ten sposób luka prawna, jak trafnie zauważył Marszałek Sejmu, wymagałaby interwencji legislacyjnej, a ostateczny kształt regulacji niekoniecznie musiałby być zgodny z oczekiwaniami stron sporu. W rezultacie, wyrok Trybunału nie wywarłby na decyzję sądu pytającego wpływu innego, jak – paradoksalnie – pozbawienie jej podstawy prawnej (zob. wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128 oraz postanowienie z 15 lipca 2009 r., sygn. P 49/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 119).

3.6. Kończąc tę część rozważań, należy przychylić się do stanowiska Prokuratora Generalnego i stwierdzić, że zakres pytania prawnego został sformułowany zbyt szeroko. Jego przedmiot uczyniono bowiem art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p. także w zakresie, w jakim odnosi się do stawek wynagrodzenia sędziów sądów apelacyjnych, podczas gdy żaden z powodów nie zajmował stanowiska w sędzie tego rzędu.

4. Subsydiarność pytania prawnego.

4.1. Ujmowanie pytania prawnego w kategoriach subsydiarnego środka rozstrzygania zagadnień konstytucyjnych opiera się na założeniu, że „pytanie prawne jest co do zasady niedopuszczalne, gdy sąd, który powziął wątpliwość co do legalności lub konstytucyjności normy mającej podlegać zastosowaniu w zawisłej przed nim sprawie, ma do dyspozycji instrumenty, dzięki którym może doprowadzić do rozstrzygnięcia tej sprawy bez zastosowania wątpliwej normy” (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 198). Innymi słowy, „przy ustalaniu relewantności pytania prawnego należy mieć na uwadze, że z reguły brak będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchomienia instytucji pytań prawnych. Sytuacja taka wystąpi w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego, bądź też możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu” (postanowienie z 29 listopada 2001 r., sygn. P 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 268; zob. też postanowienia z: 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57; 17 grudnia 2012 r., sygn. P 16/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 142).

4.2. Jak podkreślono w postanowieniu z 17 grudnia 2012 r., sygn. P 16/12, „[s]ąd, który przy rozpoznawaniu konkretnej, zawisłej przed nim sprawy, powźmie wątpliwości co do konstytucyjności przepisu, który ma być podstawą rozstrzygnięcia, zobligowany jest w pierwszej kolejności podjąć próbę wyeliminowania problemu konstytucyjnego przez zastosowanie odpowiednich reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, a w szczególności – przez zastosowanie wykładni zgodnej z Konstytucją”. W postanowieniu z 8 marca 2011 r. (sygn. P 33/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 15) Trybunał dodał, że sąd pytający „[n]ormom powinien nadawać takie znaczenie, żeby nie były sprzeczne z Konstytucją i aby najlepiej realizowały normy konstytucyjne” (zob. postanowienia z: 22 października 2007 r., sygn. P 24/07; 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07; 12 lutego 2009 r., sygn. P 64/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 13). Podkreślić należy, że przedmiotem trybunalskiej kontroli jest także sądowy proces wykładni tekstu prawnego, w następstwie którego doszło do zainicjowania postępowania przed Trybunałem – „pogląd odmienny prowadziłby do stanu, w którym Trybunał Konstytucyjny musiałby ustosunkowywać się merytorycznie

do pytań prawnych opartych na niepełnej bądź wadliwej wykładni dokonywanej przez sądy powszechne. Na treść konkretnej normy prawnej, która jest stosowana przez sąd, składa się nie tylko literalne brzmienie zaskarżonego przepisu, ale i jego systemowe uwarunkowania, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza” (por. postanowienia z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03; 10 grudnia 2008 r., sygn. P 19/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 186; 10 grudnia 2008 r., sygn. P 39/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 187; 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143).

4.3. Na gruncie analizowanej sprawy Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, że sąd pytający powinien być i mógł podjąć próbę odpowiedniego „wymodelowania” normy prawnej wywodzonej z art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p. tak, by nie dopuścić do powstania wątpliwości natury konstytucyjnej. Treść żądania pozwu, a także powszechnie odnotowywane wątpliwości dotyczące praktyki stosowania zmienionych zasad kształtowania wynagrodzeń sędziów pozwalają przyjąć, że wysiłki mające na celu ustalenie zgodnej z Konstytucją interpretacji kwestionowanej regulacji powinny uwzględnić art. 91a § 3 p.u.s.p. Rozważenia wymagałoby m.in. czy jego zastosowanie umożliwiłoby – jeśli nie wyeliminowanie – to ograniczenie wypadków, w których sędziowie mający krótszy stanowiskowy staż pracy uzyskują awans płacowy szybciej w porównaniu z sędziami dłużej sprawującymi urząd w sądzie okręgowym.

Uzasadnienie pytania prawnego nie wskazuje jednak, by sąd pytający rozważał możliwe kierunki rozstrzygnięcia, stawiając sobie za cel znalezienie rozwiązania odpowiadającego konstytucyjnemu standardowi. Nie wskazuje ono w szczególności racji, jakie sprzeciwiały się zaaprobowaniu, czego domagali się powodowie, toku rozumowania stojącego za rozstrzygnięciem gdańskiego Sądu Okręgowego w sprawie o sygn. akt VIII Pa 23/13. Zamiast tego sąd pytający wymierzył ostrze swoich argumentów przeciwko art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej p.u.s.p., zakładając, że tylko stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu otworzy drogę do ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów okręgowych, na 1 stycznia 2009 r., w stawce szóstej (siódmej). Zepchnięto w ten sposób na dalszy plan art. 91a § 3 p.u.s.p., nie dopatrując się w nim potencjalnego remedium. Nawet jeżeli przyczyną takiego „rozłożenia akcentów” przez sąd pytający były – sygnalizowane przez niektórych uczestników tego postępowania – wątpliwości dotyczące wykładni art. 91a § 3 p.u.s.p., powinien on być samodzielnie przeanalizować, czy ich rozwiązanie nie dokonało się już dzięki stanowisku orzecznictwa, względnie czy jest możliwe w ramach nadzoru judykacyjnego.

4.4 W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny zobligowany był umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Określając podstawę prawną umorzenia postępowania, Trybunał uwzględnił, że zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r. (tj. 30 sierpnia 2015 r.), w postępowaniu przed Trybunałem, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

181

POSTANOWIENIE
z dnia 26 listopada 2015 r.
Sygn. akt P 32/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Leon Kieres – sprawozdawca
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 listopada 2015 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Krakowie, czy:

art. 735 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje unormowanie na posiedzeniu niejawnym praw i obowiązków stron na czas trwania postępowania, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Okręgowy w Krakowie, Wydział IX Gospodarczy (dalej: pytający sąd), postanowieniem z 20 maja 2013 r., sygn. akt IX GCo 82/13, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 735 § 1 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 przewiduje unormowanie na posiedzeniu niejawnym praw i obowiązków stron na czas trwania postępowania, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżony przepis wprowadza zasadę rozpoznawania wniosków o zabezpieczenie na posiedzeniu niejawnym i stanowi *lex specialis* względem art. 148 § 2 k.p.c., wyłączając, zdaniem pytającego sądu, możliwość przeniesienia wniosku na posiedzenie jawne. Uniemożliwia tym samym przesłuchanie obowiązanego w sytuacji, gdy okoliczności podniesione we wniosku uprawnionego budzą wątpliwości sądu. Brak możliwości wypowiedzenia się przez obowiązanego nabiera szczególnego znaczenia w wypadku roszczeń o zaniechanie określonych czynów, gdy jedynym zabezpieczeniem na czas procesu jest ich zakazanie. Nałożenie na pozwanego obowiązków będących wykonywaniem żądania pozwu w czasie procesu w istocie rozstrzyga spór na okres jego trwania. Jak wskazał pytający sąd, roszczenia wymagające unormowania praw lub obowiązków stron na czas trwania postępowania badane są wyłącznie w oparciu o dokumenty przedłożone przez uprawnionego i w związku z tym niemal nigdy nie mogą zostać rzetelnie ocenione. Jeżeli powód przegra proces, to skutki zaniechania przez pozwanego spornych czynów w czasie procesu będą nieodwracalne, a pozwany może najwyżej uzyskać odszkodowanie za majątkowe skutki postępowania zgodnie z postanowieniem o zabezpieczeniu.

Sąd podkreślił również, że normowanie praw i obowiązków obowiązanego na posiedzeniu niejawnym bez możliwości jego wysłuchania może prowadzić do nadużywania instytucji zabezpieczenia. Jako przykład takiego zachowania sąd wskazał sprawę, w związku z którą skierował niniejsze pytanie prawne. Obowiązany używa bowiem na określenie swojej nazwy i działalności pewnego oznaczenia już od 2011 r., a uprawniony, żądając zabezpieczenia, nie wskazał żadnych okoliczności, które spowodowały nagłą potrzebę uzyskania zakazu

używania tego oznaczenia przez obowiązanego w trybie zabezpieczenia. Mimo złożenia wniosku nie wniósł pozwu, co – zdaniem sądu – świadczy o nadużywaniu instytucji udzielenia zabezpieczenia.

W związku z powyższym, w ocenie sądu, postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia normujące prawa i obowiązki obowiązanego na czas trwania postępowania powinno być wydawane wyłącznie po przeprowadzeniu rozprawy. Tylko takie uregulowanie spełnia wymagania art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając spełnienie warunków formalnych pytania prawnego, pytający sąd stwierdził, że nie widzi podstaw do orzeczenia w niniejszej sprawie żądanego zakazu bez wysłuchania obowiązanego. Jednakże, jak stwierdza sąd, w niniejszej sprawie nie mógł wprost zastosować art. 45 ust. 1 Konstytucji i wyznaczyć rozprawy, ponieważ czyniłoby to niemożliwym rozpoznanie wniosku o zabezpieczenie w ustawowym tygodniowym terminie. Od odpowiedzi na zadane pytanie prawne zależy zatem rozstrzygnięcie wniosku uprawnionego. Dopiero pozytywna odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego otworzy drogę do wyznaczenia rozprawy.

1.1. Zarządzeniem Prezesa TK z 11 lipca 2013 r. pytający sąd został wezwany do uzupełnienia braków formalnych pytania prawnego przez wskazanie stanu faktycznego sprawy zawisłej przed Sądem Okręgowym w Krakowie, Wydział IX Gospodarczy, sygn. akt IX GCo 82/13, w związku z którym pytanie prawne zostało postawione.

W odpowiedzi na powyższe zarządzenie pytający sąd w piśmie z 29 lipca 2013 r. przedstawił stan faktyczny sprawy, w związku z którą skierował pytanie prawne do Trybunału.

Pytane prawne zostało zadane na tle następującego stanu faktycznego:

Uprawniona spółka akcyjna wniosła o udzielenie zabezpieczenia roszczenia o zakazanie spółce komandytowo-akcyjnej używania pewnego zwrotu do oznaczania swojej działalności hotelowej i restauracyjnej. Powołała się przy tym na przysługujące jej prawa ochronne na znaki towarowe zawierające ów zwrot, dołączając do wniosku świadectwa ochronne. Udowodniła tym samym przysługujące jej wyłączne prawa ochronne na znaki zawierające ten zwrot. Jednak w ocenie sądu, mogą istnieć okoliczności wyłączające zakazanie obowiązanemu posługiwania się tym oznaczeniem. Ciężar wykazania tych okoliczności obciąża obowiązanego, a rozpoznanie wniosku na posiedzeniu niejawnym uniemożliwia mu podniesienie tych okoliczności.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 31 października 2013 r. zajął stanowisko, że art. 735 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim przewiduje unormowanie na posiedzeniu niejawnym praw i obowiązków stron na czas trwania postępowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny rozważył najpierw, czy rzeczywiście brak jest możliwości rozpoznania kwestii zabezpieczenia przez sąd bez konieczności zwracania się z pytaniem do Trybunału. Zdaniem Prokuratora Generalnego, z językowej wykładni zaskarżonego przepisu wynika, że rozpoznanie wniosku o udzielenie zabezpieczenia następuje na posiedzeniu niejawnym. Rozpoznanie w trybie niejawnym nie jest więc alternatywą, ale obowiązkiem sądu, a wyznaczenie rozprawy w sprawie wniosku o udzielenie zabezpieczenia nowacyjnego roszczeń niepieniężnych, przewidzianego w art. 755 § 1 pkt 1 k.p.c. jest niedopuszczalne. Możliwość taka nie istnieje również na podstawie art. 148 § 2 k.p.c. z uwagi na to, że, zdaniem Prokuratora Generalnego, użycie przez ustawodawcę w art. 735 § 1 k.p.c. sformułowania „podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym” wyklucza dyskrejonalną władzę sądu i stosowanie art. 148 § 2 k.p.c. w postępowaniu zabezpieczającym. Wynika to także z art. 13 § 2 k.p.c., który stanowi, iż przepisy o procesie stosuje się odpowiednio do innych rodzajów postępowań unormowanych w tym kodeksie, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Dlatego też, zdaniem Prokuratora Generalnego, pytanie prawne spełnia przesłankę funkcjonalną, co otwiera drogę do merytorycznej oceny konstytucyjności zaskarżonej regulacji prawnej.

Oceniając zgodność zaskarżonego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że istotą instytucji zabezpieczenia jest zapewnienie natychmiastowej ochrony roszczeń stron i uczestników postępowania, przy czym kluczowe znaczenie ma zarówno efekt zaskoczenia obowiązanego, jak i szybkość reakcji organu sądowego w przeciwdziałaniu naruszeniom prawa. Skumulowanie obu tych elementów skutecznie uniemożliwia obowiązanemu rozporządzenie rzeczą lub prawem przed merytorycznym rozstrzygnięciem zasadności dochodzonego roszczenia. Są to argumenty przemawiające za uznaniem dopuszczalności zabezpieczenia na posiedzeniu niejawnym. Jednakże w wypadku zabezpieczenia nowacyjnego roszczeń niepieniężnych do skutecznej realizacji zabezpieczenia nie jest konieczne uzyskanie efektu zaskoczenia obowiązanego. Zmierzano do zapewnienia tymczasowej ochrony uprawnionemu przez nakazanie obowiązanemu wykonania lub zaniechania określonej czynności albo nieprzeszkadzania czynnościom uprawnionego. Dążąc do jak najszybszego rozpoznania sprawy, sąd nie może tracić z pola widzenia, że zabezpieczenie rodzi po stronie obowiązanego poważne skutki, które mogą okazać się wręcz nieodwracalne w sytuacji merytorycznej wadliwości zapadłego w tym przedmiocie orzeczenia. Powoduje to konieczność wnikliwej i starannej oceny tego typu spraw, a kluczowe

znaczenie w tym zakresie odgrywa rozprawa. Umożliwia bowiem weryfikację okoliczności podniesionych we wniosku uprawnionego i konfrontację ze stanowiskiem obowiązane go.

Ustawodawca, kierując się względem szybkości postępowania w sprawie o udzielenie nowacyjnego zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych i rezygnując z jawnego rozpoznania tego rodzaju spraw, nie zachował – zdaniem Prokuratora Generalnego – odpowiedniej proporcji. Ograniczył zdolność organu procesowego do rzetelnego rozpoznania wniosku o zabezpieczenie na podstawie art. 755 § 1 pkt 1 k.p.c. na rozprawie.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 1 sierpnia 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu podważył twierdzenie sądu o braku możliwości rozstrzygnięcia wniosku o zabezpieczenie bez odpowiedzi przez TK na zadane pytanie prawne. Zakwestionował tym samym spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Jak wskazał, powołując się na dominujące w doktrynie stanowisko, wyznaczenie rozprawy w sprawie udzielenia zabezpieczenia możliwe jest na podstawie art. 148 § 2 k.p.c. Wprowadzie zasadą jest, że rozpoznawanie wniosku o udzielenie zabezpieczenia następuje na posiedzeniu niejawnym, jednakże nie wyłącza to możliwości wyznaczenia rozprawy.

Marszałek Sejmu zwrócił również uwagę na wynikający z pytania prawnego sądu brak podstaw do udzielenia zabezpieczenia. Skoro bowiem sąd powziął wątpliwości, czy uprawniony nie nadużywa instytucji zabezpieczenia lub też ze względu na brak uprawdopodobnienia roszczenia czy też interesu prawnego w udzieleniu zabezpieczenia, powinien oddalić wniosek uprawnionego.

W niniejszej sprawie najważniejszy jest jednak, w ocenie Marszałka Sejmu, fakt, że istnieje możliwość poprawnego oraz samodzielnego rozstrzygnięcia zawisłej przed pytającym sądem sprawy, bez uruchamiania instytucji pytania prawnego.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do dalszej analizy Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), uchylająca ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Jednakże, zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy w postępowaniu przed Trybunałem, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe. Oceniając spełnienie przesłanek merytorycznego zbadania przedstawionego pytania prawnego, na podstawie tej regulacji intertemporalnej, Trybunał zastosował odpowiednie przepisy ustawy o TK z 1997 r.

Merytoryczną ocenę zarzutów zgłoszonych przez pytający sąd należy poprzedzić rozstrzygnięciem kwestii formalnej, dotyczącej zarzutów zgłoszonych w rozpatrywanej sprawie. Wiąże się ona ze specyfiką pytania prawnego, jako pisma inicjującego postępowanie kontrolne przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W świetle utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego na każdym etapie postępowania konieczne jest zbadanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia TK z: 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60).

Badanie zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu należało zatem poprzedzić ustaleniami dotyczącymi dopuszczalności merytorycznego orzekania w sprawie.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Unormowanie to ma również swoje odzwierciedlenie w art. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. Wskazane przepisy określają przesłanki warunkujące skuteczność wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania pytania prawnego. Trybunał wielokrotnie objaśniał znaczenie tych przesłanek, podkreślając że: 1) z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa); 2) przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą, a zarazem będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie (przesłanka przedmiotowa); 3) między orzeczeniem Trybunału

a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym.

Kontrola konstytucyjności inicjowana pytaniem prawnym jest ściśle związana z konkretną sprawą zawisłą przed sądem występującym z pytaniem prawnym. Dlatego też sąd ten zobowiązany jest wskazać, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zostało ono zadane (art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.). Ocena spełnienia przesłanki funkcjonalnej należy do Trybunału. Niespełnienie lub niewykazanie tej przesłanki skutkuje koniecznością umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (por. np. postanowienia TK z: 13 grudnia 2000 r., sygn. P 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 302; 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swoim orzecznictwie, że zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy ma określić przede wszystkim pytający sąd. Nie pozbawia to jednak Trybunału Konstytucyjnego możliwości kontroli prawidłowości stanowiska pytającego sądu w tej kwestii. Adresem powołanych powyżej przepisów jest bowiem zarówno sąd zadający pytanie prawne, jak i Trybunał Konstytucyjny na nie odpowiadający (por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z: 13 grudnia 2000 r., sygn. P 9/00; 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07; 23 września 2009 r., sygn. P 81/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 130; 17 listopada 2009 r., sygn. P 15/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 156 oraz 20 stycznia 2010 r., sygn. P 70/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 7).

2. W rozpatrywanej sprawie pytający sąd jako przedmiot kontroli wskazał art. 735 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim przewiduje unormowanie na posiedzeniu niejawnym praw i obowiązków stron na czas trwania postępowania.

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie: „Wniosek o udzielenie zabezpieczenia podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”.

Uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji, pytający sąd wskazał, że konstrukcja art. 735 § 1 k.p.c. jako przepisu szczególnego wyłącza – jego zdaniem – dyskretywną decyzję sądu co do możliwości rozpoznania wniosku o zabezpieczenie na posiedzeniu jawnym i wprowadza obligatoryjne jego rozpoznanie na posiedzeniu niejawnym. W ocenie sądu, nie ma w tym zakresie zastosowania art. 148 § 2 k.p.c., zgodnie z którym „Sąd może skierować sprawę na posiedzenie jawne i wyznaczyć rozprawę także wówczas, gdy sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym”. Art. 735 § 1 k.p.c. jest bowiem przepisem szczególnym, co oznacza, że w świetle art. 148 § 1 k.p.c. wyłącza on możliwość wyznaczenia rozprawy w wypadku udzielania zabezpieczenia w sposób przewidziany w art. 755 § 1 pkt 1 k.p.c. W konsekwencji strony postępowania nie mają możliwości przedstawienia sądowi swoich racji i wyjaśnienia wątpliwości w sytuacji, w której zabezpieczenie stanowi w istocie unormowanie praw i obowiązków stron na czas trwania postępowania.

W tym kontekście Trybunał zauważa, że art. 735 § 1 k.p.c. nie stanowi bezpośredniej podstawy rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o zabezpieczenie na prawach lub obowiązkach. Jest przepisem wskazującym, że zasadą w postępowaniu zabezpieczającym jest rozpoznawanie wniosków na posiedzeniu niejawnym. Przepis ten odwraca ogólną regułę wyrażoną w art. 148 § 1 k.p.c. o rozpoznawaniu spraw na posiedzeniach jawnych. To przepis szczególny postępowania zabezpieczającego nakazuje rozpoznanie sprawy na posiedzeniu jawnym. Ustawodawca zdecydował, że w postępowaniu zabezpieczającym zasadą jest posiedzenie niejawne (T. Ereciński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Ereciński, Warszawa 2009, s. 498).

Art. 735 § 1 k.p.c. zmienia zatem generalną zasadę rozpoznawania spraw w procesie w postępowaniu jawnym, która w postępowaniu zabezpieczającym staje się niejako wyjątkiem. Jedynie w czterech wypadkach ustawodawca wprowadził obowiązek wyznaczenia rozprawy i rozpoznania wniosku o zabezpieczenie na posiedzeniu jawnym. Dotyczy to: rozpoznania wniosku obowiązanego o uchylenie lub zmianę prawomocnego postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia (art. 742 k.p.c.), udzielenia zabezpieczenia nowacyjnego roszczeń pieniężnych (art. 753¹ § 2 k.p.c.), udzielenia zabezpieczenia nowacyjnego roszczeń alimentacyjnych związanych z ustaleniem ojcostwa (art. 754 k.p.c.), udzielenia zabezpieczenia w ramach spraw dotyczących pieczy nad małoletnimi dziećmi i kontaktów z dzieckiem, chyba że chodzi o wypadek niecierpiący zwłoki (art. 756¹ k.p.c.).

Do sądu należy wybór sposobu zabezpieczenia, przy czym powinien on uwzględnić interesy stron lub uczestników postępowania w takiej mierze, aby uprawnionemu zapewnić należyłą ochronę prawną, a obowiązanego nie obciążać ponad potrzebę (art. 730¹ § 3 k.p.c.). Zabezpieczenie nie może jednak zmierzać do zaspokojenia roszczenia, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 731 k.p.c.). Wyjątkiem w tym zakresie jest art. 755 § 2¹ k.p.c., zgodnie z którym „Przepisu art. 731 nie stosuje się, jeżeli zabezpieczenie jest konieczne dla odwrócenia grożącej szkody lub innych niekorzystnych dla uprawnionego skutków”.

Wydanie postanowienia w sprawie wniosku o udzielenie zabezpieczenia nowacyjnego, jak w wypadku sprawy zawisłej przed pytającym sądem, w sposób tymczasowy reguluje kwestię praw i obowiązków i może powodować w niektórych wypadkach poważne i nieodwracalne skutki po stronie obowiązanej. Nie bez znaczenia jest zatem kwestia możliwości przesłuchania obowiązanej przez sąd w celu weryfikacji okoliczności faktycznych i prawnych podniesionych we wniosku uprawnionego.

Dlatego też Trybunał uznał, że pytanie prawne spełnia przesłankę przedmiotową, gdyż możliwość wypowiedzenia się przez obowiązanej w sprawie okoliczności podniesionych we wniosku o zabezpieczenie może mieć istotny wpływ na decyzję sądu i wydanie postanowienia w sprawie zabezpieczenia, stanowiąc jednocześnie gwarancję prawidłowości zapadłego orzeczenia.

3. Wątpliwości Trybunału budzi kwestia spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Jak już wyżej wskazano, postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym, zainicjowane pytaniem prawnym, stanowi kontrolę prawa związaną z konkretną sprawą, zawisłą przed pytającym sądem, a do Trybunału należy ocena, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Z art. 193 Konstytucji wynika bowiem, że pomiędzy przepisem zakwestionowanym pytaniem prawnym a stanem faktycznym sprawy rozpoznawanej przez pytający sąd musi istnieć relacja uzasadniająca zastosowanie tego przepisu w sprawie toczącej się przed pytającym sądem. Istnienie takiej relacji można przyjąć wtedy, gdy w razie utraty mocy obowiązującej przez przepis poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego orzeczenie wydane w sprawie rozpatrywanej przez sąd będzie miało treść różną od tej, którą miałyby w razie, gdyby orzeczenie w sprawie zostało oparte na zakwestionowanym przepisie (por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z: 13 grudnia 2000 r., sygn. P 9/00; 23 września 2009 r., sygn. P 81/08; 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143 oraz wyrok z 27 lutego 2014 r., sygn. P 31/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16).

3.1. Uzasadniając zaistnienie przesłanki funkcjonalnej, sąd wskazał, że nie widzi podstaw do orzeczenia w niniejszej sprawie żądanego zakazu bez wysłuchania obowiązanej. Nie można na posiedzeniu niejawnym zakazać obowiązanemu używania oznaczenia wchodzącego w skład jego nazwy i używanego do oznaczania jego podstawowej działalności gospodarczej. Jednocześnie, w ocenie sądu, nie było możliwości bezpośredniego zastosowania art. 45 ust. 1 Konstytucji i wyznaczenia rozprawy, ponieważ czyniłoby to niemożliwym rozpoznanie wniosku o zabezpieczenia w ustawowym tygodniowym terminie. Dlatego, zdaniem pytającego sądu, rozstrzygnięcie o wniosku uprawnionego zależy od odpowiedzi na zadane pytanie prawne. Dopiero pozytywna odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego otworzy drogę do wyznaczenia rozprawy, a bez wyznaczenia rozprawy nie jest dopuszczalne zakazanie obowiązanemu używania określonego zwrotu, chyba że Trybunał stwierdzi zgodność art. 735 § 1 k.p.c. z Konstytucją.

W doktrynie stanowisko zbliżone do przedstawionego w pytaniu prawnym sądu zajmuje M. Muliński, który uważa, że brzmienie zaskarżonego przepisu, ze względu na użyte w nim kategorię „wniosek podlega rozpoznaniu”, wyłącza dyskrecyjną władzę sądu. Brak zatem podstaw do odpowiedniego zastosowania art. 148 § 2 k.p.c. Regulacja taka prowadzi do przyspieszenia postępowania zabezpieczającego. Dlatego też poza wyjątkami, w których przewidziano obligatoryjne rozpoznanie wniosku o zabezpieczenie na posiedzeniu jawnym, wyznaczenie rozprawy jest niedopuszczalne (M. Muliński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. J. Jankowski, Warszawa 2013, s. 34). Jest to jednak pogląd odosobniony, a większość przedstawicieli doktryny uznaje, że art. 735 § 1 k.p.c. wprawdzie wprowadza zasadę rozpoznania wniosku o zabezpieczenie na posiedzeniu niejawnym, co sprzyja szybkiemu rozpoznaniu i rozstrzygnięciu spraw (A. Zieliński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, Warszawa 2012, s. 1171). Jednakże, „jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia okoliczności istotnych dla udzielenia zabezpieczenia sąd może skierować sprawę na posiedzenie jawne i wyznaczyć rozprawę” (Z. Szczurek red., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Sopot 2013, s. 31). Mimo, że przepis ten stanowczo stwierdza, iż wnioski o udzielenie zabezpieczenia rozpoznaje się na posiedzeniu niejawnym, to wskazuje w rzeczywistości jedynie na możliwość rozpoznania przez sąd wniosków o udzielenie zabezpieczenia na posiedzeniu niejawnym, jako regułę. Jest to przepis szczególny wobec zasady rozpoznawania spraw na posiedzeniach jawnych, określonej w art. 148 § 1 k.p.c. (D. Zawistowski, *Postępowanie zabezpieczające. Komentarz. Wybór orzeczeń*, Warszawa 2007, s. 48). Nie wyłącza on jednak odpowiedniego zastosowania art. 148 § 2 k.p.c. Wskazanie w innych przepisach przypadków rozpoznawania spraw na posiedzeniach niejawnych nie jest dla sądu wiążące. Zawsze istnieje możliwość skierowania sprawy na posiedzenie jawne, w tym także na rozprawę (J. Gudowski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 2012, s. 705). Rozprawę można wyznaczyć, jeżeli zwłoka spowodowana jej wyznaczeniem nie udaremni celu postępowania zabezpieczającego i będzie korzystna dla interesów uprawnionego i obowiązanej (T. Ereciński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*,

red. T. Ereciński, Warszawa 2009, s. 498). Art. 148 § 2 umożliwia zatem skierowanie sprawy na posiedzenie jawne także wówczas, gdy sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Pozwala na wyznaczenie fakultatywnej rozprawy w celu rozpoznania każdego wniosku o udzielenie zabezpieczenia (E. Stefańska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. M. Manowska, Warszawa 2011, s. 365; podobnie I. Gromska-Szuster, komentarz do art. 148, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, Lex 2013). Kwestia rozpoznania wniosku na posiedzeniu jawnym pozostawiona jest do uznania sądu. Trzeba oczywiście uwzględnić, że w postępowaniu zabezpieczającym rozpoznanie na posiedzeniu jawnym jest wyjątkiem i nie może niweczyć głównego celu tego postępowania (J. Jagieła, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. K. Piasecki, A. Marciniak, Warszawa 2012, s. 576-577). Nie należy zatem wyznaczać rozprawy, jeżeli okoliczności wymagają bezzwłocznego działania, a zwłaszcza wtedy, gdy dla skuteczności zabezpieczenia ważny jest element zaskoczenia dłużnika (A. Jakubecki, komentarz do art. 730¹, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, Lex 2014). Kierowanie wniosków o udzielenie zabezpieczenia na posiedzenie jawne powinno mieć miejsce wyłącznie wówczas, gdy treść wniosku budzi wątpliwości co do jego zasadności, a rozprawa ma na celu ich wyjaśnienie (Z. Woźniak, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2012, s. 37).

Należy także zwrócić uwagę, że stanowisko, zgodnie z którym rozpoznanie wniosku o zabezpieczenie – ze względu na kategorię brzmienia art. 735 § 1 k.p.c. – nie jest możliwe na posiedzeniu jawnym, a tym samym wyłączone jest zastosowanie w tym zakresie art. 148 § 2 k.p.c., prowadzi do wniosku o zbędności tego ostatniego przepisu.

W świetle takiego rozumowania należałoby bowiem uznać, że w art. 148 § 1 i 2 k.p.c. mowa jest o dwóch rodzajach (grupach) przepisów, które przewidują rozpoznanie wniosków o zabezpieczenie na posiedzeniu niejawnym. Jedna grupa to przepisy szczególne, wyłączające zasadę rozpoznawania spraw na posiedzeniu jawnym i nakazujące jej rozpoznanie na posiedzeniu niejawnym (art. 148 § 1 k.p.c.). Druga natomiast to jakies inne, bliżej nieokreślone, przepisy, które mimo że przewidują rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, to nie wyłączają możliwości jej przeniesienia na posiedzenie jawne (art. 148 § 2 k.p.c.). A zatem poza ogólną zasadą rozpoznawania spraw w procesie na posiedzeniu jawnym i wyjątków od niej, nakazujących rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym (stanowiących *lex specialis*), funkcjonowałyby w k.p.c. jeszcze inna, grupa przepisów, zgodnie z którą rozpoznanie sprawy następuje na posiedzeniu niejawnym i do której zastosowanie znajdowałby art. 148 § 2 k.p.c. W odniesieniu tylko do tej grupy przepisów istniałaby możliwość przeniesienia sprawy na posiedzenie jawne.

Taka grupa przepisów nie istnieje, gdyż każdy wyjątek od zasady rozpoznania spraw w procesie na posiedzeniu jawnym i umożliwiający ich rozpoznanie na posiedzeniu niejawnym stanowi *lex specialis*. Zróżnicowania takiego nie można w szczególności upatrywać w tym, że w jednych przepisach użyto sformułowania „może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym”, w innych, zaś „rozpoznaje na posiedzeniu niejawnym” (z czego mogłoby wynikać, że jest to bezwzględny nakaz rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym). Takie rozumienie wyklucza właśnie art. 148 § 2 k.p.c., obejmujący swym zakresem wszystkie przypadki, w których przewiduje się rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Założenie, że art. 148 § 2 k.p.c. dotyczy tylko tych sytuacji – tych przepisów, w których ustawodawca posłużył się sformułowaniem „sąd może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym”, prowadzi do stwierdzenia, że powtarza on w istocie tylko treść poszczególnych regulacji, nie wnosząc żadnych nowych treści normatywnych. Już bowiem z samego brzmienia przepisów pozostawiających sądom możliwość wyboru co do rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym wynika alternatywa i dyskrecyjna decyzja sądu o jej rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym lub przeniesieniu na posiedzenie jawne.

Wykładania taka jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą racjonalnego ustawodawcy, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Punktem wyjścia dla wykładni danego przepisu jest bowiem zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją (por. wyrok TK z 6 maja 2008 r., sygn. K 18/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 56). Treść art. 148 § 2 k.p.c. nabiera zatem znaczenia dopiero w konfrontacji z jego § 1, przez co należy rozumieć, że wyłącza on wynikający z art. 148 § 1 k.p.c. nakaz rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym, ilekroć wymaga tego przepis szczególny i umożliwia przeniesienie sprawy na posiedzenie jawne.

W każdym zatem wypadku, w którym sąd uzna, że rozpoznanie wniosku o zabezpieczenie wymaga posiedzenia jawnego, możliwe jest wyznaczenie rozprawy.

Wyznaczenie rozprawy w niniejszej sprawie nie zniweczy również podstawowego celu postępowania zabezpieczającego i jego skuteczności, które realizowane są przez zapewnienie szybkości reakcji sądu na naruszenie prawa i wykorzystanie tzw. efektu zaskoczenia obowiązanego. W wypadku zabezpieczenia nowacyjnego roszczeń niepieniężnych nie jest bowiem konieczne wykorzystanie efektu zaskoczenia obowiązanego.

Trybunał zwraca również uwagę, że do sądu należy ocena spełnienia przez uprawnionego składającego wniosek o zabezpieczenie przesłanek wskazujących na możliwość wydania takiego postanowienia. Jeżeli, zdaniem sądu, uprawniony nie uprawdopodobnił roszczenia podlegającego zabezpieczeniu i interesu prawnego w uzyskaniu zabezpieczenia, sąd powinien oddalić wniosek o zabezpieczenie.

3.2. Z punktu widzenia spełnienia przesłanki funkcjonalnej w niniejszej sprawie decydujące jest zatem, że możliwe jest dokonanie wykładni zgodnej z Konstytucją kwestionowanego przepisu. W świetle utrwalonej linii orzeczniczej TK, brak jest podstaw do przyjęcia wystąpienia relewantności pytania prawnego, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchamiania instytucji pytań prawnych, w szczególności, gdy istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego bądź też możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu (por. np. postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57 oraz wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. P 16/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 79; 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64 oraz 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80). Dopiero niepowodzenie tej próby uzasadnia przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego (por. np. postanowienia z: 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68, z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36, 29 listopada 2001 r., sygn. P 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 268; 30 maja 2005 r., sygn. P 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 60).

4. Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. W wypadku pytań prawnych, jeśli nie jest spełniona przesłanka podmiotowa, przedmiotowa lub funkcjonalna, Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Uzasadnia to umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

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

182

POSTANOWIENIE
z dnia 26 listopada 2015 r.
Sygn. akt SK 8/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, w dniu 26 listopada 2015 r., skargi konstytucyjnej J.K.B. o zbadanie zgodności:

art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29):

„1. w zakresie w jakim rozszerza zakres immunitetu parlamentarnego na działania posłów, nie skierowane do Sejmu, jego organów (także klubów, kół i zespołów poselskich lub parlamentarnych) lub podległych im instytucji o charakterze rządowym lub samorządowym i mające związek z ich pracą, ale wymierzone do szerokiej opinii publicznej, a nie odnoszące się do indywidualnych spraw merytorycznie związanych z realizacją któregoś z praw lub obowiązków poselskich, jednocześnie mogące skutkować naruszeniem dóbr osobistych osób trzecich;

2. poprzez użycie zwrotu «a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu»

– z art. 105 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 32 Konstytucji i art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, w związku z art. 47 i art. 30 Konstytucji i w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji; bowiem wykraczając poza ramy immunitetu parlamentarnego wyznaczone przez art. 105 ust. 1 Konstytucji, stanowi zbyt daleko idący (tj. z naruszeniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 1 Konstytucji) wyłom od zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji), co skutkuje zamknięciem konstytucyjnego prawa jednostki do sądu w celu ochrony naruszonych dóbr osobistych (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 47 i art. 30 Konstytucji); co ma związek z użyciem niejasnego i nieprecyzyjnego sformułowania „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, czym narusza także wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa (zawierająca zasadę przyzwoitej legislacji i nakaz określoności przepisów prawnych) oraz wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymóg określoności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 9 listopada 2012 r. J.K.B. (dalej: skarżący) zarzucił, że art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29; dalej: ustawa): w zakresie, w jakim „rozszerza zakres immunitetu parlamentarnego na działania posłów, nie skierowane do Sejmu, jego organów (także klubów, kół i zespołów poselskich lub parlamentarnych) lub podległych im instytucji o charakterze rządowym lub samorządowym i mające związek z ich pracą, ale wymierzone do szerokiej opinii publicznej, a nie odnoszące się do indywidualnych spraw merytorycznie związanych z realizacją któregoś z praw lub obowiązków poselskich, jednocześnie mogące skutkować naruszeniem dóbr osobistych osób trzecich”, przez użycie zwrotu „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, jest niezgodny z art. 105 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, w związku z art. 47 i art. 30 i w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Opisane wyżej wykroczenie poza ramy immunitetu parlamentarnego wyznaczone przez art. 105 ust. 1 Konstytucji jest zbyt daleko idącym (bo dokonany z pogwałceniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 1 Konstytucji) odstępstwem od zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji), skutkującym pozbawieniem skarżącego prawa do sądu, realizowanego w celu ochrony naruszonych dóbr osobistych (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 47 i art. 30 Konstytucji). Zdaniem skarżącego ma to związek z użyciem przez ustawodawcę niejasnego i nieprecyzyjnego sformułowania „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, naruszającego wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa (zawierającą zasadę przyzwoitej legislacji i nakaz określoności przepisów prawnych) oraz wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymóg określoności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

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

1.1.1. W dniu 18 listopada 2011 r. ówczesny Prezes Rady Ministrów Donald Tusk wygłosił w Sejmie *exposé*, w którym zapowiedział wprowadzenie nowego obciążenia o charakterze podatkowym m.in. od miedzi i srebra. Tego samego dnia rozpoczęła się debata parlamentarna nad wystąpieniem premiera. Następnego dnia wznowiono posiedzenie Sejmu. Przed zabranieniem głosu przez Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie debaty nad programem działania Rady Ministrów z wnioskiem formalnym o ogłoszenie przerwy (i zwołanie Konwentu Seniorów, celem doprowadzenia do rozszerzenia porządku obrad Sejmu) wystąpił poseł Prawa i Sprawiedliwości Zbigniew Kuźmiuk. Uzasadniając ów wniosek, poseł zakomunikował zgromadzonym w sali plenarnej posłom, że po zapowiedzi dodatkowego obciążenia konkretnego przedsiębiorstwa – KGHM Polska Miedź S.A. dodatkową opłatą eksploatacyjną wartość jego akcji spadła w ciągu kilkudziesięciu minut o 4 mld zł, co miało oznaczać, że Skarb Państwa,

posiadający w tej spółce 30% akcji, stracił 1,5 mld zł. Zbigniew Kuźmiuk stwierdził następnie, że „na giełdzie jest tak, że jak ktoś traci, to ktoś inny zarabia”, wobec czego zapytał o to, „kto wiedział wcześniej o tej informacji i kto na tym zarobił” (cyt. za: Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej [VII kadencji] w dniu 19 listopada 2011 r., s. 159-160). Wniosek formalny upadł, po czym głos zabrał Prezes Rady Ministrów, nawiązując na wstępie do wystąpienia posła Kuźmiuka. Premier wyjaśnił, że poprosił o informację szefostwo Giełdy Papierów Wartościowych na temat operacji na akcjach KGHM 17 i 18 listopada 2011 r. i dowiedział się, że do momentu ogłoszenia fragmentu *exposé* dotyczącego ewentualnego nowego podatku czy daniny od kopalni nie odnotowano żadnych znaczących ruchów w zakresie akcji KGHM; co rozumiałe, ilość obrotów na akcjach spółki wzrosła natomiast radykalnie po podaniu tej informacji w *exposé*. Zdaniem premiera, można stąd wnosić z całą pewnością, że owa informacja nie była wcześniej wykorzystywana przez jakichkolwiek graczy na giełdzie, w tym przez Skarb Państwa. Stratę wywołaną spadkiem wartości akcji premier określił jako wirtualną, odpowiadającą gigantycznemu zyskowi, kiedy odnotowywany jest wzrost wartości tych akcji.

Po debacie nad *exposé* na terenie Sejmu odbyła się konferencja prasowa klubu parlamentarnego Ruchu Palikota, na której członek tego klubu J.C. stwierdził, że premier w odpowiedzi na pytania dotyczące problemu spadku wartości akcji KGHM o przeszło 4 mld zł niczego nie wyjaśnił, po czym zapytał: „Kto był poinformowany o tym fragmencie *exposé* premiera? Kto mógł drogo sprzedać, a następnie tanio kupić akcje KGHM Polska Miedź? Czy wśród tych osób znajduje się doradca gospodarczy rządu J.K.B.?” Po J.C. głos zabrał pozwany J.P., stwierdzając: „Tutaj dodam jeden komentarz: gdyby się okazało, że J.K.B. był osobą poinformowaną o tym wcześniej, że premier takiego typu opłaty nałoży na miedź i srebro, i że to tak wpłynie na kurs, powinna się tym zająć komisja do spraw nadzwyczajnych albo do spraw służb specjalnych, albo jakaś inna komisja, dlatego że tu mamy do czynienia z sytuacją absolutnie nadzwyczajną. Jest to osoba wpływowa, mająca liczne kontakty w środowisku giełdy i inwestorów i oczywiście przedsiębiorstw znajdujących się na giełdzie. (...) Premier powiedział, że kursy nie wzrosły, ale ja bym chciał, mi się wydaje, że w interesie państwa jest, żeby było wiadomo, czy J.K.B. wiedział o tym i z kim J.K.B. rozmawiał pomiędzy dniem, w którym się dowiedział o opłacie, a dniem ogłoszenia przez premiera *exposé*” (oba cytaty za uzasadnieniem postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie, I Wydziału Cywilnego, z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt I ACz 974/12).

1.1.2. W pozwie z 30 grudnia 2011 r. skarżący wniósł o zobowiązanie pozwanych – tj. partii politycznej Ruch Palikota oraz J.P. – solidarnie do usunięcia skutków naruszenia jego dóbr osobistych przez opublikowanie w programach telewizyjnych i w prasie oświadczenia o treści wskazanej w tymże pozwie. W uzasadnieniu pozwu skarżący podniósł, że naruszenia przez pozwanych jego dóbr osobistych – w postaci czci, godności, dobrego imienia, pozycji zawodowej i prestiżu – upatruje w twierdzeniach m.in. pozwanego J.P. wyrażonych podczas konferencji prasowej, którą Ruch Palikota zorganizował po debacie nad *exposé* Prezesa Rady Ministrów 19 listopada 2011 r. W odpowiedzi na pozew J.P., nie kwestionując treści zarzucanej mu wypowiedzi, w pierwszej kolejności wniósł o odrzucenie pozwu w stosunku do niego z uwagi na przysługujący mu immunitet parlamentarny.

1.1.3. Postanowieniem z 28 marca 2012 r. (sygn. akt I C 19/12) Sąd Okręgowy w Warszawie, Wydział I Cywilny (dalej: Sąd Okręgowy), odrzucił pozew w stosunku do J.P. Uzasadniając swe postanowienie, Sąd Okręgowy wyjaśnił wpierr istotę immunitetu przysługującego parlamentarzystom na podstawie art. 105 ust. 1 Konstytucji, który to przepis powtórzono oraz doprecyzowano w art. 6 i art. 6a ustawy. Zdaniem Sądu Okręgowego, analiza stanu faktycznego przez pryzmat wskazanych przepisów Konstytucji i ustawy wymagała rozważenia tego, czy inkryminowana wypowiedź pozwanego mogła być zakwalifikowana do kategorii „Innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, o której mowa w art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy.

W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie Sąd Okręgowy odwołał się najpierw do orzecznictwa Sądu Najwyższego, a w dalszej części uzasadnienia zwrócił uwagę, że konferencje prasowe organizowane przez członków klubów poselskich po posiedzeniach Sejmu w przeznaczonych do tego salach sejmowych są powszechnie przyjętą i częstą praktyką. Przedstawiciele danego klubu przedstawiają wówczas swoje komentarze na temat zagadnień poruszanych na danym posiedzeniu Sejmu. Według Sądu Okręgowego wystąpienia te są zatem zwykle ściśle związane z pracami Sejmu i ze sprawowaniem mandatu poselskiego, przy czym mają one bardziej swobodny charakter, gdyż nie podlegają ograniczeniom proceduralnym obowiązującym podczas obrad Sejmu.

Sąd Okręgowy zauważył też, że kwestia przedstawionej w *exposé* premiera informacji dotyczącej dodatkowego opodatkowania wydobycia miedzi i srebra i jej wpływu na spadek wartości akcji KGHM Polska Miedź została szeroko omówiona w trakcie debaty sejmowej za sprawą wypowiedzi posła Zbigniewa Kuźmiuka z Prawa i Sprawiedliwości. Poseł Kuźmiuk wprost postawił na sali plenarnej pytanie, kto mógł skorzystać na wcześniejszym uzyskaniu tej informacji poprzez sprzedaż akcji, zanim została ona podana do wiadomości publicznej przez premiera w jego *exposé*. Temat ten nie został zatem zainicjowany przez J.P., lecz jedynie został przez niego skomentowany. Konieczność wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności J.P. przez Sejm bierze się, w opinii Sądu Okręgowego, stąd, że wypowiedź padła na konferencji prasowej zorganizowanej bezpośrednio

po debacie sejmowej nad *exposé*, a wobec tego była ściśle związana z pracami Sejmu. Nadto J.P. występował na niej jako poseł – przedstawiciel klubu poselskiego Ruch Palikota.

Ostatecznie Sąd Okręgowy uznał, że – w kontekście art. 105 ust. 1 Konstytucji – J.P. chroni formalny immunitet parlamentarny. Zgodnie bowiem z ugruntowanym orzecznictwem Sądu Najwyższego i sądów powszechnych immunitet formalny nie narusza materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności cywilnej posła, niemniej stanowi przeszkodę w prowadzeniu procesu cywilnego w celu wyjaśnienia, czy przesłanki tej odpowiedzialności występują. Tym samym, w braku zgody Sejmu na pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej za czyn wchodzący w zakres sprawowania mandatu i naruszający prawa osoby trzeciej, ów formalny immunitet gwarantuje posłowi niedopuszczalność prowadzenia przeciwko niemu postępowania, co skutkuje odrzuceniem pozwu.

1.1.4. Na powyższe postanowienie skarżący wniósł zażalenie, które zostało oddalone postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie, I Wydziału Cywilnego (dalej: Sąd Apelacyjny), z 19 czerwca 2012 r. (sygn. akt I ACz 974/12).

Uzasadniając swą decyzję, Sąd Apelacyjny podkreślił, że przepisy dotyczące immunitetu niewątpliwie należy interpretować ściśle. W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie można jednak przyjmować takiej ich wykładni, która prowadziłaby do stwierdzenia, że w ramach działalności objętej immunitetem posłowie poza forum parlamentarnym mogą co najwyżej złożyć relację z obrad parlamentarnych lub klubowych, natomiast nie wolno im rozwijać określonego wątku czy też komentować go. Takie rozumienie instytucji immunitetu parlamentarnego byłoby niezgodne z jej założeniami i celem.

Odwolując się w szczególności do orzecznictwa Sądu Najwyższego, Sąd Apelacyjny wskazał, że główną okolicznością, która zadecydowała o ocenie kwestionowanej w pozwie skarżącego wypowiedzi J.P. jako mieszczącej się w ramach immunitetu poselskiego, było to, że wątek, którego wypowiedź ta dotyczyła, zapoczątkowany został w czasie obrad sejmowych, i to przez innego posła, wywodzącego się z innej partii politycznej. Wyjaśnienie udzielone przez premiera w odpowiedzi na zapytanie owego posła uznane zostało przez członków klubu parlamentarnego Ruch Palikota, J.C. i J.P., za niewystarczające, co znalazło wyraz w ich wystąpieniach na konferencji prasowej zorganizowanej bezpośrednio po obradach Sejmu. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, inkryminowana wypowiedź była związana ze sprawowaniem przez pozwanego mandatu poselskiego (a nie z jego działalnością jako działacza partyjnego czy też osoby prywatnej), i to nie tylko dlatego, że padła na tejże konferencji prasowej, lecz również ze względu na swoją treść, która wprost odnosiła się do kwestii poruszonej na forum parlamentarnym. Miała ona przy tym doniosłe znaczenie z punktu widzenia interesu społecznego, który poseł jest zobowiązany reprezentować i chronić. Wprawdzie na posiedzeniu Sejmu poseł Zbigniew Kuźmiuk wypowiadał się w sposób zbiorczy o osobach, które mogły mieć dostęp do informacji o zapowiadającym podatku i ewentualnie na tym skorzystać, ale w ocenie Sądu Apelacyjnego nie ulegało wątpliwości, że wśród osób, które wcześniej znały treść wystąpienia premiera, w pierwszej kolejności mogły znajdować się osoby uczestniczące w przygotowaniu *exposé*. Należało zatem uznać, że zwłaszcza tych osób dotyczyło pytanie postawione także przez posła Kuźmiuka.

1.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący podkreślił przede wszystkim, że przez użycie wyrażenia „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” zaskarżony przepis ustawy (art. 6 ust. 2) rozszerza zakres immunitetu parlamentarnego na działania wskazane w *petitum* skargi, a tym samym jest sprzeczny z art. 105 ust. 1 Konstytucji, który wytycza granice ochrony immunitetowej.

W ocenie skarżącego, wypowiedź pozwanego, która stała się powodem wniesienia powództwa, nie mieści się w ramach sprawowania mandatu wyznaczonego treścią art. 105 ust. 1 Konstytucji, gdyż poza zakresem sprawowania mandatu znajdują się te działania posła, które skierowane są do szerokiej opinii publicznej, a nie odnoszą się do indywidualnych spraw merytorycznie związanych z realizacją któregoś z praw lub obowiązków poselskich, wskazanych w szczególności w rozdziale 3 i 4 ustawy oraz w przepisach Regulaminu Sejmu. Nie przeczy temu treść art. 1 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym posłowie powinni informować wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani. Powinność ta jest bowiem ściśle sprzężona z realizacją wspomnianych praw i obowiązków poselskich, nie obejmuje natomiast tych zachowań posłów, które nie są podejmowane w ramach tychże praw i obowiązków. Tymczasem skutek użycia w art. 6 ust. 2 ustawy niejasnego i nieprecyzyjnego wyrażenia „nieodłącznie (...)”, które *de facto* umożliwia dowolną jego interpretację i pozostawia organom stosującym prawo nadmierną swobodę, przepis ów objął immunitetem czyny polegające na odnoszeniu się przez posła personalnie – w wypowiedziach informujących wyborców o wynikach jego pracy – do osób publicznych, mimo że informacje na temat wymienionych z nazwiska osób nie zostały uzyskane w związku z wykonywaniem obowiązków poselskich (tj. np. w trakcie debaty sejmowej lub na posiedzeniach komisji, w odpowiedzi na złożone interpelacje lub z lektury innych dokumentów, do których uzyskał dostęp jako poseł).

Zdaniem skarżącego, w tym kontekście art. 6 ust. 2 ustawy narusza też płynący z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymóg określoności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Rozszerzając granice immunitetu parlamentarnego z naruszeniem zasady proporcjonalności w odstępstwie od zasady równości, w której instytucja immunitetu parlamentarnego czyni bardzo istotny wyłom, art. 6 ust. 2 ustawy jest zarazem niezgodny z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Takie niekonstytucyjne uprzywilejowanie posłów prowadzi ponadto do naruszenia przysługującego skarżącemu konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji) w celu dochodzenia ochrony naruszonych dóbr osobistych, w tym czci i dobrego imienia, mimo takiej gwarancji wyrażonej w art. 47 (prawo do ochrony prawnej czci i dobrego imienia) i art. 30 (zasada godności) Konstytucji.

Oskarżając personalnie J.K.B. o działanie niezgodne z prawem, a przy tym posługując się niegodziwymi metodami postępowania (naruszającymi zasady dobrej wiary), J.P. *de facto* dopuścił się naruszenia jego dóbr osobistych. Według skarżącego, motywowana celami politycznymi wypowiedź J.P. stanowiła w rzeczywistości wyłącznie pretekst do personalnego ataku i oskarżenia J.K.B. o popełnienie przestępstw i innych czynów ewidentnie nagannych. Takie postępowanie zaprzecza istocie immunitetu parlamentarnego, który ma przede wszystkim chronić zdolność do funkcjonowania parlamentu i jego pozycję ustrojową, a nie indywidualne interesy jego członków. Sens i potrzeba immunitetu sięgają tak daleko, jak jest to niezbędne dla zapewnienia prawidłowego działania parlamentu jako organu i prawidłowego wykonywania mandatu przez parlamentarzystę jako członka tego organu.

1.2.1. Wskazując sposób naruszenia praw konstytucyjnych, skarżący podniósł, że gdyby art. 6 ust. 2 ustawy był zgodny z art. 105 ust. 1 Konstytucji, to nie doszłoby do wydania przez Sąd Apelacyjny postanowienia utrzymującego w mocy postanowienie Sądu Okręgowego o odrzuceniu pozwu skarżącego w stosunku do pozwanego J.P. Artykuł 6 ust. 2 ustawy stanowił bowiem podstawę normatywną ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącego.

2. Prokurator Generalny zajął stanowisko w piśmie z 11 marca 2014 r., wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Według Prokuratora Generalnego, w skardze konstytucyjnej inicjującej niniejsze postępowanie skarżący, wychodząc z nietrafnego założenia, iż przedmiotowy czyn pozwanego nie był objęty formalnym immunitetem parlamentarnym, po wniesieniu sprawy do sądu cywilnego o ochronę dóbr osobistych nie wystąpił do Sejmu o niezbędną zgodę, co skutkowało odrzuceniem pozwu.

Wprawdzie prawomocne postanowienie Sądu Apelacyjnego ukształtowało sytuację prawną skarżącego, uczyniło to jednak – zdaniem Prokuratora Generalnego – nieostatecznie. Zmiana tej sytuacji może nastąpić w każdym czasie z woli samego skarżącego, o ile wystąpi on do Sejmu o uchylenie immunitetu parlamentarnego J.P. (i jednocześnie ponownie wniesie do sądu cywilnego pozew o ochronę dóbr osobistych), tym bardziej że roszczenia o ochronę dóbr osobistych, jako roszczenia niemajątkowe, co do zasady nie ulegają przedawnieniu. Uznanie przez sądy obu instancji, że pozwanego J.P. chroni formalny immunitet parlamentarny, nie narusza materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności cywilnej tego posła, co oznacza, że w kolejnym (nowym) postępowaniu, kiedy już zniknie przeszkoda formalna, mogą być one przedmiotem rozpoznania merytorycznego przez sąd.

Dopiero uchwała Sejmu o odmowie uchylenia immunitetu pozwanemu – a w jej następstwie ponowne odrzucenie pozwu przez sąd w postępowaniu cywilnym – otworzy skarżącemu drogę do skierowania skutecznej skargi konstytucyjnej. Dopiero bowiem wówczas zaktualizuje się zarzut skarżącego, że objęcie immunitetem parlamentarnym wypowiedzi sformułowanej przez pozwanego posła na konferencji prasowej po *exposé* premiera – z uwagi na uznanie tejże wypowiedzi przez sąd za „inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, o której mowa w art. 6 ust. 2 ustawy – „skutkowało zamknięciem konstytucyjnego prawa jednostki do sądu w celu ochrony naruszonych dóbr osobistych”. Jeżeli natomiast Sejm podejmie uchwałę o uchyleniu immunitetu pozwanemu, to ewentualna ingerencja Trybunału, zmierzająca do przywrócenia wolności i praw skarżącego, naruszonych, w jego ocenie, wskutek przyjęcia przez sądy, że wspomniana wypowiedź pozwanego jest objęta zakresem immunitetu parlamentarnego, okaże się zbędna.

3. W piśmie z 26 kwietnia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie weźmie udziału w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej J.K.B.

4. W piśmie z 18 czerwca 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Sejm, wnosząc alternatywnie:

- 1) o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku;
- 2) w wypadku nieuwzględnienia przez Trybunał wniosku o umorzenie postępowania:

- a) o stwierdzenie, że art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy rozumiany w ten sposób, że „inną działalnością związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” jest działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu posła lub senatora, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 30, art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji,
- b) o stwierdzenie, że art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 47 w związku z zasadą określoności przepisów wywodzoną z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz
- c) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. – o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. W opinii Sejmu, analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia przesłanki wyczerpania drogi prawnej, wynikającej z art. 79 ust. 1 Konstytucji i doprecyzowanej w art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r.

Zdaniem Sejmu, odrzucenie pozwu wskutek stwierdzenia, że zarzucany w nim czyn pozostawał w nieodłącznym związku ze sprawowaniem mandatu poselskiego, nie może być uznane za równoznaczne z zamknięciem skarżącemu sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych praw i wolności. W zakresie dotyczącym praw osób trzecich immunitet parlamentarny nie ma bowiem charakteru bezwzględny. W tych sprawach dopuszczalne jest wszczęcie przeciwko posłowi sądowego sporu cywilnoprawnego pod warunkiem uzyskania zgody Sejmu. Skoro skarżący nie wystąpił do Sejmu o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności cywilnej, to nie wykorzystał efektywnie środków prawnych przysługujących mu w celu dochodzenia naruszonych praw. Ponadto nie ma przeszkód prawnych, aby skarżący ponownie wytoczył powództwo z jednoczesnym wnioskiem o uchylenie immunitetu. Ewentualne nieudzielenie przez Sejm zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności i – w konsekwencji – wydanie przez sąd orzeczenia o odrzuceniu pozwu zamkną drogę dochodzenia konstytucyjnych praw powoda w sposób ostateczny, natomiast wyrażenie zgody pozwoli na merytoryczne rozpatrzenie powództwa przez sąd powszechny.

Drugim, niezależnym, powodem konieczności umorzenia postępowania jest, według Sejmu, to, że sformułowane przez skarżącego zarzuty skierowane są *de facto* nie tyle przeciw wskazanemu w *petitum* skargi przepisowi ustawy, ile przeciwko dokonaniem na jego podstawie aktowi stosowania prawa.

Zastrzeżenia skarżącego koncentrują się, zdaniem Sejmu, na rzekomo błędnym zakwalifikowaniu przez sądy pierwszej i drugiej instancji zachowania pozwanego, jako działania mieszczącego się w zakresie immunitetu materialnego. Orzekając w niniejszej sprawie, sądy skonfrontowały jednostkowy stan faktyczny ze standardem wynikającym z przepisu prawnego. Uczyniły to po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego (po zbadaniu okoliczności sprawy). W rezultacie – korzystając z pozostawionego im przez prawodawcę znacznego „luzu decyzyjnego” w ramach swobodnej oceny dowodów – podjęły jedną z alternatywnych materialnie decyzji, którą zwyfikować można w trybie odwoławczym, a nie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Ponadto, w opinii Sejmu, istnieją poważne wątpliwości co do zasadności i prawidłowości zakresowego ujęcia przedmiotu kontroli.

Sejm zwrócił m.in. uwagę, że skarżący z art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy wyprowadza normę uchylającą bezprawność czynów posłów polegających na działaniach opisanych w *petitum* skargi. Wszelako tak sądy, jak i Sejm, który ów przepis również stosuje, stoją na stanowisku, że immunitet materialny nie wyłącza odpowiedzialności za czyn „nieodnoszący się do indywidualnych spraw merytorycznie związanych z realizacją któregoś z praw lub obowiązków poselskich”. W efekcie norma prawna, której eliminacji z systemu prawnego żąda skarżący, nie odpowiada treści normy odtwarzanej z rzeczonego przepisu w sposób jednolity i trwały przez organy stosujące prawo.

4.2. Na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielił wniosku o umorzenie postępowania w całości, Sejm uznał za celowe zająć stanowisko co do *meritum*.

4.2.1. Zdaniem Sejmu, badaniu należy poddać jedynie końcowy fragment art. 6 ust. 2 ustawy, brzmiący „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, gdyż w świetle uzasadnienia skargi jej intencją jest zakwestionowanie zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim wykracza poza ramy wyznaczone przez art. 105 ust. 1 Konstytucji.

4.2.2. Sejm zajął się też ustaleniem wzorców kontroli właściwych w niniejszej sprawie, albowiem te wskazane w *petitum* skargi wzbudziły jego zastrzeżenia.

W szczególności Sejm podniósł, że przepisy ustrojowe nie mogą stanowić adekwatnych wzorców kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, bo nie są one źródłem żadnych praw podmiotowych. Tymczasem podstawowym wzorcem kontroli skarżący uczynił art. 105 ust. 1 Konstytucji, który określa zakres materialnego immunitetu parlamentarnego.

W opinii Sejmu, dostrzeżone uchybienie formalne można sanować, zmieniając sposób przywołania przepisów wymienionych w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli. Tym bardziej że sposób ujęcia przez skarżącego zarzutów oraz argumentów przytaczanych na ich poparcie prowadzi do wniosku, że naruszenie

Konstytucji wiąże on z nadmierną ingerencją ustawodawcy w prawo do sądu, polegającą na zamknięciu drogi sądowej (art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji), co uniemożliwiło mu w praktyce dochodzenie konstytucyjnych praw i wolności, mianowicie ochrony godności osobowej (art. 30 Konstytucji) i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji). Nadto, według Sejmu, skarżący zarzuca ustawodawcy, że posługując się wyrażeniem „a także inną działalność związaną nieodłącznie we sprawowaniu mandatu”, ustalił niedostatecznie precyzyjnie, a więc niezgodnie z zasadą określoności prawa wywodzoną z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, podstawę normatywną ingerencji w prawo do sądu oraz w prawo do ochrony czci i dobrego imienia.

4.2.3. Analizę postawionego w skardze zarzutu niekonstytucyjności Sejmu rozpoczął od omówienia otoczenia normatywnego zakwestionowanego przepisu.

Zdaniem Sejmu, rozpatrując zarzut skarżącego, nie można tracić z pola widzenia okoliczności, że immunitet poselski stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu wynikające wprost z samej ustawy zasadniczej – zaskarżony przepis dokonuje jedynie operacjonalizacji normy zawartej w art. 105 ust. 1 Konstytucji. Taki stan rzeczy prowadzi do konfrontacji konstytucyjnego prawa człowieka, mianowicie prawa do sądu (wyrażonego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2) z (wysłowioną w art. 105 ust. 1) konstytucyjną regułą prawną, uchylającą bądź utrudniającą realizację odpowiedzialności posłów za działalność chronioną immunitetem. Według Sejmu, wzorzec rozwiązywania konfliktu pomiędzy zasadą a regułą nakazuje przyznać pierwszeństwo regule, aczkolwiek bez dezawuowania zasady. Niezależnie jednak od tego ustawowa regulacja immunitetu nie może wychodzić poza ramy ustalone w art. 105 ust. 1 Konstytucji.

Sejm odwołał się także do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Konstytucyjnego, aby zaakcentować wagę instytucji immunitetu dla ochrony swobody wypowiedzi i niezależności posłów.

Sejm podniósł również, że konstrukcja immunitetu materialnego opiera się na ścisłym związku między zachowaniem posła a sprawowanym mandatem, o czym świadczy stylizacja art. 105 ust. 1 Konstytucji. Związek ten jest dwójakiego rodzaju. Z jednej strony immunitet jest instrumentem chroniącym niezależność mandatu przedstawicielskiego rozumianego jako stosunek przedstawicielstwa. Z drugiej strony ochrona wynikająca z immunitetu obejmuje tylko zachowania wchodzące w zakres mandatu rozumianego jako całokształt praw i obowiązków posła. Innymi słowy, zakres tej ochrony musi wiązać się wyłącznie z działalnością *stricte* „sejmową”, do której prawnie legitymowany jest tylko poseł. Warunki zaś niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa (art. 106 Konstytucji).

4.2.4. Na tym tle Sejm dokonał analizy zarzutów podniesionych w skardze.

Pierwszy zarzut wiąże się z naruszeniem prawa do sądu przez zamknięcie drogi dochodzenia godności osobowej i dobrego imienia. Z treści skargi wynika, iż zarzut naruszenia prawa do sądu skarżący wiąże wyłącznie z zamknięciem sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych praw. Wobec tego w niniejszej sprawie bezprzedmiotowa staje się – według Sejmu – ocena pozostałych elementów prawa do sądu, których źródłem normatywnym jest wyłącznie art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Sedno zarzutu niekonstytucyjności sprowadza się do twierdzenia, że ustawodawca rozszerzył konstytucyjny zakres immunitetu na czyny niemające charakteru czynności *stricte* sejmowych. W konsekwencji poseł nie poniósł odpowiedzialności za działalność, która z jednej strony naruszała prawa skarżącego, zaś z drugiej strony nie służyła wykonywaniu mandatu poselskiego.

Powyższe ustalenia określały punkt wyjścia oceny zasadności postawionych zarzutów, którym, zdaniem Sejmu, jest odpowiedź na pytanie, czy ustawowa regulacja immunitetu parlamentarnego, obejmującego „inną działalność nieodłącznie związaną z mandatem”, zamyka skarżącemu w sposób arbitralny sądową drogę dochodzenia naruszonych praw i wolności. Innymi słowy, czy zachodzą takie okoliczności, istotne z punktu widzenia konstytucyjnych praw skarżącego, które wskazywałyby na konieczność usunięcia z porządku prawnego art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy.

Konfrontując zakres przedmiotowy zaskarżonego przepisu z zakresem podstawowych obowiązków i praw posła, jakie wynikają z Konstytucji i ustawy, Sejm stwierdził, iż są one w zasadzie paralelne. Jakkolwiek przy tym z brzmienia art. 6 ust. 2 ustawy wynika wyraźnie, że wymienione w nim rodzaje działań posłów objętych ochroną immunitetową mają charakter jedynie przykładowy i tworzą katalog otwarty, to treść art. 6 ust. 1 i 2 *in fine* oraz art. 6a ustawy nie pozostawiają wątpliwości, że „inne działania”, o których mowa w art. 6 ust. 2, muszą mieścić się w zakresie sprawowania mandatu, a dodatkowo pozostawać z nim w nieodłącznym związku. Natomiast zakres praw i obowiązków składających się na mandat określa prawodawca. Wobec powyższego Sejm odrzucił zarzut skarżącego, że art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy uchyla bezprawność czynów, które nie służą sprawowaniu mandatu. Przepis ten nie kreuje po stronie posła żadnych obowiązków ani praw służących realizacji stosunku przedstawicielstwa politycznego (art. 4 ust. 2 w związku z art. 104 ust. 1 Konstytucji). Wobec tego nie może

także samodzielnie rozszerzać zakresu immunitetu parlamentarnego na zachowania posła wychodzące poza jego mandat.

Za nieprzekonujący Sejm uznał również argument, że zaskarżony przepis w sposób absolutny zamyka skarżącemu drogę do sądu w dochodzeniu naruszonych praw, których źródłem jest Konstytucja. Nawiązując do wcześniejszej argumentacji, Sejm przypomniał, że źródłem ograniczenia jest art. 105 ust. 1 Konstytucji, natomiast art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy dokonuje jedynie operacjonalizacji normy konstytucyjnej. Poza tym poseł może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, która narusza prawa osób trzecich, tyle że za zgodą Sejmu.

W opinii Sejmu, sprzeczna z zasadą proporcjonalności byłaby sytuacja, w której ustawodawca, normując instytucję immunitetu parlamentarnego, wyłączyłby gwarancję prawa do sądu w stosunku do każdej (dowolnej) działalności parlamentarzystów. Według Sejmu, wymagane przez art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy – na gruncie jego wykładni – istnienie ścisłego i nierozzerwalnego, a także bezpośredniego i oczywistego związku pomiędzy działalnością posła a jego mandatem przedstawicielskim pozwala uznać, że ograniczenie prawa do sądu zachowuje proporcjonalny charakter.

Sejm nie podzielił też zarzutu naruszenia praw skarżącego wynikających z art. 45 i art. 47 Konstytucji, w związku z niezachowaniem przez ustawodawcę zasady określoności prawa. Sejm wskazał w szczególności, że wątpliwości dotyczące sensu normatywnego nieostrego wyrażenia ustawowego: „inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, można usunąć, znając sposób stosowania art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy. Zarówno Sejm, jak i sądy nadają temu wyrażeniu wąskie znaczenie, przy którym ochroną wynikającą z immunitetu objęte są tylko zachowania związane wprost, bezpośrednio i nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu. Dodatkowo sprawować mandat można tylko za pomocą godziwych metod postępowania. Poza tym, zdaniem Sejmu, spełniony został – podnoszony w orzecznictwie Trybunału – wymóg istnienia gwarancji instytucjonalnych i proceduralnych w przypadku posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi. Orzeczenie sądu wydane w sprawie naruszenia dóbr osób trzecich przez posła podlega kontroli instancyjnej, w której ocenia się m.in. poprawność wykładni pojęć nieostrych, w tym respektowanie zakazu rozszerzającej wykładni przepisów wytyczających granice immunitetu parlamentarnego. Sejm zwrócił wreszcie uwagę, że w orzecznictwie Trybunału zarysował się pogląd, że podważenie konstytucyjności przepisu posługującego się zwrotem niedookreślonym wymagałoby przeprowadzenia odpowiedniego dowodu ze wskazaniem nieprawidłowości w zakresie praktyki sądowej. Skarżący, zdaniem Sejmu, nie przywołał żadnych dowodów na okoliczność błędnej wykładni spornego przepisu utrwalonej w praktyce orzeczniczej sądów lub w praktyce sejmowej.

II

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, 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.

1.1. W tym miejscu należało zastrzec, że oprócz przesłanek wynikających wprost z art. 79 ust. 1 Konstytucji, niniejsza skarga konstytucyjna musi spełniać warunki dopuszczalności wyznaczone w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Jakkolwiek bowiem 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), to w jednym z jej przepisów przejściowych (mianowicie w art. 134 pkt 3) ustawodawca postanowił, że w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. W tej sytuacji kwestię dopuszczalności skargi należało rozpatrzyć na podstawie przepisów ustawy o TK z 1997 r.

1.2. Jako że nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu – w ramach procedury wstępnego rozpoznania – nie oznacza jej konwalidacji, a więc usunięcia wad formalnych, przed przystąpieniem do dalszego, merytorycznego rozpoznania sprawy skargę trzeba było z urzędu poddać analizie pod kątem przedstawionych wyżej przesłanek jej dopuszczalności – brak którejkolwiek z nich winien bowiem skutkować obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia TK z: 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66; 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21).

Oceniając dopuszczalność skargi konstytucyjnej, Trybunał uznał za konieczne odnieść się do dwóch kwestii podniesionych przez Sejm i Prokuratora Generalnego. Chodzi mianowicie o: 1) zarzut niewyczerpania przez skarżącego drogi prawnej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. (por. część II, pkt 2 uzasadnienia); 2) pogląd, zgodnie z którym zagadnienie prawne wyłaniające się ze skargi nie dotyczy konstytucyjności art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2015 r. poz. 1605; dalej: ustawa albo ustawa o wykonywaniu mandatu), ale legalności podjętego na podstawie tego przepisu aktu stosowania prawa (por. część II, pkt 3 uzasadnienia).

2. W pierwszej kolejności należało ustalić, czy spełniony został podstawowy wymóg dopuszczalności skargi konstytucyjnej, jakim jest wydanie ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącego oraz wyczerpanie drogi prawnej.

Jako ostateczne orzeczenie skarżący wskazał postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie, I Wydziału Cywilnego (dalej: Sąd Apelacyjny), z 19 czerwca 2012 r. (sygn. akt I ACz 974/12). W orzeczeniu tym Sąd Apelacyjny oddalił zażalenie skarżącego na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie, Wydziału I Cywilnego (dalej: Sąd Okręgowy), z 28 marca 2012 r. (sygn. akt I C 19/12), odrzucające pozew skarżącego w stosunku do pozwanego J.P.

Wprawdzie wspomniane postanowienie Sądu Apelacyjnego jest prawomocne, ale stanowiska Sejmu (por. część I, pkt 4.1 uzasadnienia niniejszego postanowienia) oraz Prokuratora Generalnego (por. część I, pkt 2 uzasadnienia) ujawniły wątpliwości, czy zamknęło ono skarżącemu możliwość dochodzenia naruszonych, jego zdaniem, praw.

Otóż nie ulega kwestii, że wykorzystując formalnie dostępną procedurę, przy założeniu sprzyjającej decyzji Sejmu, skarżący miałby szansę uzyskania korzystnego dla siebie prawomocnego rozstrzygnięcia sądu zajmującego się – tym razem co do *meritum* – wniesioną przez niego ponownie sprawą. Rzecz jednak w tym, że swoją skargę konstytucyjną skarżący oparł na dostatecznie czytelnym założeniu, iż skoro podstawa skargi kieruje się przeciw samemu ustawowemu określeniu zakresu zachowań poselskich implikujących szczególny tryb egzekwowania odpowiedzialności sądowej, to niepodjęcie przez niego próby uzyskania takiej zgody nie stanowi formalnej przeszkody merytorycznego rozpoznania niniejszej sprawy.

Ustalenie, czy rzeczywiście brak takiej przeszkody, wymagało przede wszystkim bliższego przyjrzenia się – już na tym etapie rozpoznania sprawy – instytucji immunitetu parlamentarnego w zakresie uregulowanym przez ustrojodawcę w art. 105 ust. 1 Konstytucji.

2.1. W najszerszym ujęciu (aczkolwiek z pominięciem instytucji nietykalności parlamentarnej) immunitet parlamentarny polega na – przejawiającym się w sferze materialnoprawnej lub procesowej – utrudnieniu, ograniczeniu bądź nawet wyłączeniu możliwości pociągania członka parlamentu do odpowiedzialności za naruszenia prawa.

Przystępując do analizy konstytucyjnej regulacji immunitetu parlamentarnego, Trybunał zwrócił uwagę na to, że immunitet ów jest jedną z tych instytucji ustrojowych (prawa konstytucyjnego), której głębokie zakorzenienie w tradycji parlamentaryzmu i konstytucjonalizmu skutkuje szczególnym wpływem na wykładnię fundujących ją przepisów judykatury i nauki prawa, w ramach tzw. koncepcji pojęć zastanych (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 105, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 7-8).

W tym kontekście należało już na wstępie podkreślić, że obowiązująca Konstytucja w znacznej mierze utrwaliła orzecniczy i doktrynalny dorobek zgromadzony po przełomie 1989 r., a ponadto doświadczenia wynikające ze stosowania immunitetu w pierwszych kadencjach Sejmu III Rzeczypospolitej, wprowadzając przy tym stosunkowo obszerną i kompleksową regulację analizowanej instytucji.

2.2. Zgodnie z art. 105 ust. 1 Konstytucji poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu. Z mocy art. 108 ustawy zasadniczej art. 105 stosuje się odpowiednio do senatorów, niemniej, dla uproszczenia wyводу, w dalszej części uzasadnienia mowa będzie wyłącznie o posłach i przysługującym im immunitecie poselskim.

Chociaż Konstytucja tego nie przesądza wprost, art. 105 ust. 1 traktuje się – co do zasady (por. część II, pkt 2.2.5 uzasadnienia) – jako wyrażenie immunitetu materialnego (zob. w szczególności L. Garlicki, *op. cit.*, s. 7 i n.; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, s. 91 i n.; Tenże, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 305 i n.; B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2009, s. 118 i n.; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 620 i n.; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.

Komentarz, Warszawa 2013, s. 132). Wskazuje się przy tym na wyraźne intencje faktycznych twórców Konstytucji, pokrewieństwo brzmieniowe z art. 21 Konstytucji marcowej i art. 7 Małej konstytucji, przede wszystkim jednak na stanowisko doktryny, zaaprobowane przez sądy (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 7-8).

2.2.1. Istotą immunitetu materialnego jest ograniczanie, zmiana charakteru lub wyłączenie odpowiedzialności za czyny w określony sposób powiązane ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego. Ściśle rzecz biorąc, odpowiedzialność, o której mowa, może się przejawiać w dwóch podstawowych sferach: bezprawności (tj. węższej rozumianej odpowiedzialności) oraz jej sankcjonowania (w tym karalności jako sankcjonowania na gruncie prawa karnego), a w konsekwencji – pociągania do odpowiedzialności.

Objęcie immunitetem materialnym danego rodzaju czynu mogłoby wobec tego polegać w szczególności na: 1) utrzymaniu jego bezprawności karnej z jednoczesnym zniesieniem jego karalności, 2) wyłączeniu bezprawności karnej i utrzymaniu albo wprowadzeniu bezprawności innego typu, wraz z równoczesnym zniesieniem albo, przeciwnie, dopuszczeniem możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności z tego (innego niż karnej) tytułu, 3) całkowitym zniesieniu bezprawności, co czyniłoby kwestię pociągania do odpowiedzialności (w tym karalności) bezprzedmiotową.

2.2.2. Mając na uwadze powyższe, należało zapytać o konstrukcję immunitetu materialnego przyjętą przez ustrojodawcę. Jakkolwiek, o czym już wspomniano, instytucja immunitetu kształtuje się pod decydującym wpływem doktryny i orzecznictwa, to wypadało wpięć przyjrzeć się przepisowi, który instytucję tę powołuje, mianowicie art. 105 ust. 1 Konstytucji.

Art. 105 ust. 1 Konstytucji zbudowany jest z dwóch zdań, a przy tym drugie z nich stanowi poniekąd rozwinięcie treści pierwszego – konstrukcja immunitetu stanowi tedy wypadkową obu zdań.

Zgodnie z art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze „poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu”. Brzmienie tego przepisu nie jest precyzyjne, aczkolwiek sformułowanie, że poseł „nie może być pociągnięty do odpowiedzialności”, wskazywałoby raczej na uchylenie sankcjonowania określonego rodzaju działalności, przy zachowaniu jego bezprawności. Takie pojmowanie immunitetu materialnego dominuje w doktrynie prawa karnego, natomiast w doktrynie prawa konstytucyjnego i judykaturze panuje pogląd, iż działania posła chronione immunitetem materialnym tracą charakter deliktów karnych – immunitet materialny jawi się tedy nade wszystko jako ustawowy kontratyp w stosunku do typowych stanów faktycznych przewidzianych w tych przepisach prawa karnego materialnego, które kolidują ze sprawowaniem przez posła jego mandatu. Nauka prawa konstytucyjnego i orzecznictwo konstatują poza tym, że występującemu w art. 105 ust. 1 Konstytucji terminowi „odpowiedzialność” nie towarzyszy żaden przymiotnik, który relatywizowałby czyny objęte immunitetem na gruncie analizowanego przepisu do konkretnej gałęzi czy dziedziny prawa, i wnoszą stąd, że przepis ten obejmuje wszelkie formy odpowiedzialności; oprócz odpowiedzialności karnej, odnosi się on zatem do odpowiedzialności cywilnej, administracyjnej, na tle prawa pracy itp. Powyższe samo przez się nie rozstrzyga jednak, czy następuje całkowite zniesienie, czy też jedynie przekształcenie (i w tym sensie – ograniczenie) bezprawności za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu.

Niepewność tę usuwa zdanie drugie art. 105 ust. 1 Konstytucji, rozpoczynające się od stwierdzenia: „za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem”. Sformułowanie to, po pierwsze, wyraźnie wyklucza całkowity brak zarówno bezprawności danego rodzaju czynów (skoro poseł ponosić ma za nie odpowiedzialność), jak i jej sankcjonowania (bo odpowiedzialność ta ma być egzekwowana przed określonym organem), a po drugie, przekształca charakter bezprawności tychże czynów, gdyby któryś z nich wypełniał znamiona czynu zabronionego przez ustawę karną. Ta druga konkluzja płynie już chociażby z tego, współcześnie fundamentalnego, założenia, że odpowiedzialność karna może być egzekwowana wyłącznie przed organami władzy sądowniczej (wymiaru sprawiedliwości), do których niewątpliwie nie zalicza się parlamentu (instytucję „sądu sejmowego” dałoby się potraktować tylko w kategoriach historycznych).

Wobec powyższego odpowiedzialność przed Sejmem za czyny chronione immunitetem materialnym jest wyłącznie odpowiedzialnością regulaminową: porządkową i dyscyplinarną.

2.2.3. Immunitet materialny ma charakter: 1) bezwzględny (niewzruszalny) – w stosunku do innych niż Sejm organów – ponieważ Konstytucja sama nie przewiduje ani nie dopuszcza żadnej procedury jego zniesienia lub ograniczenia; 2) absolutny, gdyż nie ma możliwości jego uchylenia przez izbę bądź zrzeczenia się przez zainteresowanego; 3) trwały, bo ochrona immunitetowa przysługuje zarówno w toku sprawowania, jak i po wygaśnięciu mandatu.

2.2.4. Przedmiotowy zakres immunitetu obejmuje „działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu” poselskiego. Już z tego tytułu jest to immunitet częściowy, chroniący tylko pewną (wąską) sferę działalności poselskiej.

Z uwagi na konieczny związek ze sprawowaniem mandatu czyn objęty immunitetem materialnym musi nastąpić w czasie trwania mandatu, a nie przed jego nabyciem czy też po jego wygaśnięciu. Konstytucja nie wyznacza wprost momentu, w którym rozpoczyna się ochrona immunitetowa (materialna). Wprawdzie zgodnie z art. 104 ust. 2 ustawy zasadniczej poseł składa ślubowanie przed przystąpieniem do sprawowania mandatu, ale pewne działania niewątpliwie wchodzące w zakres sprawowania mandatu muszą być podejmowane przez niego przed ślubowaniem. Skoro przy tym celem immunitetu materialnego jest ochrona wszelkiej tego rodzaju działalności poselskiej, to dyspozycji art. 104 ust. 2 nie można odczytywać dosłownie (ale tak, że ślubowanie przydaje posłowi pełnię uprawnień i kompetencji), lecz należy przyjąć, że immunitet materialny zaczyna chronić posła od momentu nabycia przez niego mandatu.

2.2.5. W świetle utrwalonych już dziś poglądów doktryny (zob. np. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 7 i n.; M. Zubik, *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” z. 9/1997, s. 21; K. Grajewski, *Immunitet ...*, s. 99-100; J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie trybu postępowania Sejmu w świetle art. 105 Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2002, s. 86; K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, Warszawa 2009, s. 341 i n.) i judykatury (zob. m.in. uchwałę Sądu Najwyższego z 16 lutego 1994 r., sygn. akt I KZP 40/93, OSNKW nr 3-4/1994, poz. 18; oraz jego wyroki z: 13 kwietnia 2007 r., sygn. akt I CSK 31/07, OSNC nr 5/2008, poz. 48; 29 października 2010 r., sygn. akt I CSK 651/09, OSNC nr 6/2011, poz. 74; 21 września 2011 r., sygn. akt I CSK 754/10, Lex nr 1095809), dalsze przedmiotowe ograniczenie immunitetu materialnego dotyczy sytuacji, w której działaniami wynikającymi ze sprawowania mandatu poseł naruszy prawa osób trzecich.

Uznanie, iż tego rodzaju czyny nie są chronione immunitetem materialnym, skłoniło naukę prawa i orzecznictwo do konkluzji, że ustawa zasadnicza nie wyłącza ani materialnie nie ogranicza szeroko rozumianej odpowiedzialności (tj. bezprawności i sankcjonowania) w przypadku naruszenia przez posła praw osób trzecich, lecz tylko wymaga – dla pociągnięcia go do odpowiedzialności sądowej – zgody Sejmu. Skoro zaś immunitet ten nie wyłącza zwykłej materialnej charakterystyki czynu (który podpada pod tę samą normę prawa karnego, cywilnego itp., co analogiczny czyn innego podmiotu), a jedynie proceduralnie utrudnia pociągnięcie do odpowiedzialności, to traktuje się go jako specyficzną postać immunitetu formalnego (tak również Sąd Najwyższy – zob. w szczególności postanowienie z 2 grudnia 2009 r., sygn. akt I CSK 140/09, OSNC nr 5/2010, poz. 83). W przeciwieństwie jednak do immunitetu formalnego uregulowanego w kolejnych ustępach art. 105 Konstytucji, funkcja ochronna rozpatrywanego immunitetu nie ogranicza się do konkretnego rodzaju odpowiedzialności. Poza tym ma on szczególny zasięg czasowy, gdyż dotyczy również okresu po zakończeniu kadencji, a ponadto nie ma tu zastosowania instytucja wyrażenia przez samego zainteresowanego zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności.

O ile więc w przypadku, o którym mowa w początkowym fragmencie drugiego zdania art. 105 ust. 1 Konstytucji, ma miejsce zmiana charakteru odpowiedzialności, i to zarówno w aspekcie przedmiotowym (zmiana rodzaju odpowiedzialności), jak i podmiotowym (zmiana podmiotu, przed którym beneficjent immunitetu odpowiada), o tyle w przypadku uregulowanym w końcowym fragmencie tegoż zdania do takiej zmiany w ogóle (tj. w żadnym ze wskazanych aspektów) nie dochodzi – warunkowe wyłączenie beneficjenta immunitetu spod kompetencji sądów w zakresie zwykłej odpowiedzialności ma charakter jedynie proceduralny.

2.2.6. Przedstawioną wyżej interpretację art. 105 ust. 1 Konstytucji oraz wynikającą z niej konstrukcję immunitetu parlamentarnego przyjął również Trybunał w wyroku z 8 listopada 2004 r. (sygn. K 38/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 104). Trybunał uznał bowiem, że art. 105 ust. 1 „w zdaniu pierwszym reguluje tzw. immunitet materialny (zwany też indemnitetem), który wyklucza dopuszczalność pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności za czyny związane z realizacją konstytucyjnych uprawnień danej izby lub Zgromadzenia Narodowego. Ze zdania drugiego ust. 1 cytowanego przepisu wynika, że immunitet materialny nie obejmuje tych działań, w wyniku których poseł lub senator dopuścił się naruszenia praw osób trzecich. (...). Wykładnia literalna art. 105 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, iż otwarcie drogi przed sądami cywilnymi tym, których prawa zostały naruszone podejmowanymi w ramach sprawowania mandatu działaniami posła lub senatora, uzależnione jest od uprzedniej zgody właściwej izby. W obydwu zdaniach ust. 1 art. 105 występuje pojęcie „pociągnięcie do odpowiedzialności”, któremu musi być przyznane identyczne znaczenie. W konsekwencji należy uznać, iż (...) przy naruszeniu dóbr osobistych działaniami wchodzącymi w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego każda forma pociągnięcia posła albo senatora do odpowiedzialności sądowej (zatem także odpowiedzialności cywilnej) wymaga wcześniejszego uzyskania zgody Sejmu lub Senatu”.

2.2.7. Trybunał uznał za konieczne uzupełnienie powyższego – zachowującego w pełni aktualność – stanowiska o jeszcze jeden wniosek płynący z analizy treści art. 105 ust. 1 Konstytucji (uwzględniającej jego utrwaloną wykładnię w doktrynie i judykaturze), szczególnie istotny z punktu widzenia niniejszej sprawy (por. część II, pkt 2.3 uzasadnienia). Zastrzec mianowicie należało, że obydwa uregulowane w art. 105 ust. 1 Konstytucji immunitety przysługują posłowi tylko wtedy, gdy jego działalność wpisuje się w sprawowanie mandatu – kwestię tę przesądza jednoznacznie i samodzielnie zdanie pierwsze wskazanego przepisu. Jeśli zatem dany czyn nie

stanowi sprawowania mandatu, to bezprzedmiotowe staje się rozważanie tego, czy zarazem narusza on, czy też nie narusza praw osób trzecich. W takim wypadku poseł ponosi za swój czyn zwyczajną odpowiedzialność, którą egzekwuje się również w zwykłym trybie, o ile czyn ów nie narusza norm prawa karnego – wówczas bowiem, na mocy kolejnych ustępów art. 105 Konstytucji, chroni go immunitet formalny, który uchylić może stosowna decyzja Sejmu albo odpowiednio wyrażona wola samego posła.

2.3. Powracając do rozpoznania zarzutu niewyczerpania przez skarżącego drogi prawnej, należało przypomnieć, że warunki formalne, jakim powinna odpowiadać skarga konstytucyjna, stanowiły przedmiot licznych orzeczeń Trybunału.

2.3.1. Jednym z wymogów skutecznego wniesienia i merytorycznego rozpoznania skargi jest to, by sąd lub organ administracji publicznej „orzekł ostatecznie” o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Przesłankę tę ujęto bezpośrednio w art. 79 ust. 1 Konstytucji i doprecyzowano w art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. Skarga konstytucyjna może być skutecznie wniesiona po wyczerpaniu toku instancyjnego w ramach sądowej lub administracyjnej drogi prawnej i po zapadnięciu w sprawie końcowego merytorycznego rozstrzygnięcia o określonych w ustawie zasadniczej wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego, a konkretnie – w ciągu trzech miesięcy od doręczenia mu „prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia” (art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r.).

W aspekcie formalnym istnienie w sprawie ostatecznego orzeczenia sprowadza się do wyczerpania dostępnych proceduralnie środków zaskarżania, tj. uruchomienia dalszego postępowania w swojej sprawie, przed sądem bądź organem administracji publicznej (por. postanowienia TK z: 5 grudnia 1997 r., sygn. Ts 14/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 9; 4 lutego 1998 r., sygn. Ts 1/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 18; 20 maja 1998 r., sygn. Ts 76/98, OTK ZU nr SUP/1999, poz. 53; 2 kwietnia 2008 r., sygn. SK 93/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 48; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97). Do istotnych cech skargi konstytucyjnej należy bowiem jej nadzwyczajny i subsydiarny charakter, co – jak podkreślił Trybunał w postanowieniu z 21 stycznia 1998 r. (sygn. Ts 27/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 19) – pozwala „uniknąć dwutorowości dochodzenia naruszonych praw i wolności konstytucyjnych, a także konkurencyjności środków ochrony przewidzianych prawem”. Do rozstrzygnięcia o sprawach indywidualnych są bowiem przede wszystkim powołane sądy i organy administracji publicznej, a Trybunał nie powinien ich wyręczać w realizacji zadań.

Jednakże warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest nie tylko wyczerpanie drogi prawnej przez wykorzystanie wszystkich przewidzianych prawem środków zaskarżenia, ale także doprowadzenie w rezultacie do wydania ostatecznego orzeczenia o określonych w ustawie zasadniczej wolnościach, prawach lub obowiązkach osoby wnoszącej skargę, a więc takiego orzeczenia, które ostatecznie ukształtowało sytuację prawną skarżącego (tak że sytuacji tej nie można już potencjalnie zmienić przed organem sądowym lub administracyjnym). Materialny aspekt ostateczności orzeczenia stanowiącego podstawę wniesienia skargi konstytucyjnej musi być brany pod uwagę niezależnie od istnienia ostatecznego rozstrzygnięcia w sensie formalnym (por. postanowienie TK z 16 października 2002 r., sygn. SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77).

Wynikający z art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. obowiązek wyczerpania drogi prawnej nie pozwala przy tym na skuteczne wniesienie skargi konstytucyjnej, gdy wyrok, decyzja lub inne rozstrzygnięcie stały się prawomocne bądź ostateczne dlatego, że zainteresowany nie wykorzystał możliwości (albo wykorzystał niewłaściwie możliwość) wyczerpania całego dostępnego toku instancji w postępowaniu administracyjnym czy sądowym (por. postanowienia TK z: 5 grudnia 1997 r., sygn. Ts 14/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 9; 21 stycznia 1998 r., sygn. Ts 27/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 19; 4 lutego 1998 r., sygn. Ts 1/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 18; 4 sierpnia 1998 r., sygn. Ts 55/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 85; 24 marca 2010 r., sygn. Ts 25/09, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 207).

2.3.2. Oceniając zarzut niewyczerpania przez skarżącego drogi prawnej, Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie doszło do wydania ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. Do wniosku tego przywoływał Trybunał w szczególności następujące argumenty.

Zgodzić się wypada, że w dochodzenie przez daną osobę naruszonych, jej zdaniem, wolności i praw Trybunał powinien wkraczać w trybie skargi konstytucyjnej dopiero po wyczerpaniu tych wszystkich procedur pozwalających na rozstrzygnięcie sprawy, które może uruchomić ona sama. Nadto podzielić należy utrwalone w orzecznictwie Trybunału szerokie rozumienie „ostatecznego rozstrzygnięcia”, odnoszonego do wszelkiego typu końcowych rozstrzygnięć, podejmowanych we wszelkiego rodzaju postępowaniach przed sądami i organami administracji publicznej. Jednakże – w kontekście niniejszej sprawy – oczekiwaniu wnoszących o jej umorzenie uczestników postępowania, że skarżący zwróci się do Sejmu o uchylenie immunitetu pozwanemu posłowi, sprzeciwia się wykładnia art. 105 ust. 1 Konstytucji.

Wykładnia ta przywodzi niechybnie do wniosku, że prowadzenie postępowania sądowego przeciwko posłowi w trybie art. 105 ust. 1 zdanie drugie ustawy zasadniczej wymaga spełnienia dwóch podstawowych przesłanek

dotyczących zarzucanego mu czynu: 1) kwalifikowanie się owego czynu do zakresu sprawowania mandatu poselskiego oraz 2) naruszenie tym czynem prawa osoby trzeciej. Co więcej, jak już wskazano (por. część II, pkt 2.2.7 uzasadnienia), jeśli dany czyn nie spełnia pierwszej przesłanki, to bezprzedmiotowa staje się przesłanka druga. W żadnym zaś razie z samego faktu, że czyn posła narusza prawo osoby trzeciej, nie wynika, że czyn ów objęty jest immunitetem formalnym normowanym w art. 105 ust. 1 zdanie drugie *in fine* Konstytucji.

Wobec tego, jeżeli rację ma skarżący, że art. 6 ust. 2 ustawy rozszerzył przedmiotowy zakres rzeczowego immunitetu, to przepis ten stanowi źródło naruszenia jego praw w tym sensie, że gdyby go nie było i w związku z tym immunitet ów miałby węższy zakres, w ogóle nie powstawałby problem ochrony immunitetowej. Sąd nie mógłby odmówić wszczęcia postępowania na podstawie art. 105 ust. 1 Konstytucji, a skoro tak, nie pojawiłoby się też pytanie, czy Sejm może (powinien) wyrazić zgodę, o której mowa w art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Wpierw bowiem trzeba stwierdzić, że zachowanie posła jest objęte ochroną immunitetową uregulowaną w art. 105 ust. 1 Konstytucji (przesłanka pierwsza), o czym rozstrzyga zdanie pierwsze tego ustępu, a dopiero potem badać, którą jej – materialną czy formalną – formą (przesłanka druga), o czym przesądza z kolei zdanie drugie.

Chociaż skarżący kwestionuje to, iżby w świetle regulacji konstytucyjnej dało się jako sprawowanie mandatu potraktować działalność poselską w określony sposób dotykającą interesów (praw) osób trzecich, to istota tego zarzutu mieści się nadal w ramach przesłanki pierwszej i nie dotyczy przesłanki drugiej. Tym samym nie można żądać od skarżącego – pragnącego zakwestionować regulację, która w określonym układzie sytuacyjnym zmusza go do występowania o zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej – by występował do Sejmu o zgodę na uchylenie immunitetu, a stwierdziwszy, że nie wystąpił, uznać, że nie nastąpiło wyczerpanie drogi prawnej. To żądanie mieści się bowiem w ramach przesłanki drugiej.

Bezprzedmiotowość sejmowej procedury immunitetowej w sytuacji występującej w niniejszej sprawie pozwałała też uznać, że uzyskane przez skarżącego prawomocne postanowienie sądu drugiej instancji jest materialnie ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Znaczy to, zdaniem Trybunału, że odmawiając uchylenia zaskarżonego postanowienia Sądu Okręgowego i czyniąc tym samym niemożliwym merytoryczne rozpoznanie sprawy, Sąd Apelacyjny ostatecznie ukształtował sytuację skarżącego – w tym wypadku w zakresie prawa do sądu. Doszło więc do wydania w sprawie skarżącego ostatecznego rozstrzygnięcia umożliwiającego wystąpienie ze skargą konstytucyjną.

3. Trybunał podzielił za to zastrzeżenia Sejmu odnośnie do tego, że zagadnienie prawne wyłaniające się ze skargi nie dotyczy konstytucyjności art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy, ale legalności podjętego aktu stosowania prawa (por. część I, pkt 4.1 uzasadnienia).

3.1. Z pewnością sąd konstytucyjny jest powołany do kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, natomiast w jego kompetencji nie leży ocena prawidłowości ustaleń dokonanych w toku rozpoznania konkretnej sprawy ani kontrola sposobu stosowania lub niestosowania przepisów przez organy orzekające w sprawie. Tym samym przeprowadzenie skutecznej kontroli konstytucyjności, zainicjowanej skargą konstytucyjną, jest możliwe tylko wtedy, gdy zarzucana niekonstytucyjność dotyczy przepisu prawa, a nie praktyki jego stosowania (zob. np. postanowienia TK z: 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87; 20 lipca 2011 r., sygn. Ts 303/10, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 454; 7 lutego 2012 r., sygn. Ts 309/11, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 191).

3.2. Oceniając podniesione wątpliwości, Trybunał zauważył przede wszystkim, iż wbrew pozorom problemu nie stanowi bardzo szczegółowe scharakteryzowanie przez skarżącego sytuacji, których włączenie do zakresu wyrażenia „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” występującego w zaskarżonym przepisie miałyby czynić ów przepis (w kwestionowanym fragmencie) niekonstytucyjnym. Naturalne jest bowiem to, że dążąc do precyzyjnego wskazania odpowiedniego podzbioru obiektów (osób, sytuacji itd.) z zakresu danego zwrotu nieostrego – dla dostatecznego powiązania zakresu zaskarżenia z indywidualną i konkretną sytuacją podbudowującą skargę konstytucyjną – rozszerzać się będzie katalog warunków nakładanych na owe obiekty, tak że w konsekwencji zakres ten obejmować będzie co raz mniejszą liczbę potencjalnych przypadków. Nie pozbawia to podawanej charakterystyki znamion abstrakcyjności, a jedynie ujawnia swoistą trudność w oddzieleniu – w wypadku zwrotów nieostrzych – zagadnień interpretacyjnych (wykładni prawa) i czysto kwalifikacyjnych (stosowania prawa).

Trybunał zwrócił dalej uwagę, że jego kognicja nie byłaby w niniejszej sprawie wyłączona, gdyby zagadnienie poprawnej kwalifikacji stanu faktycznego przedstawionego w skardze było dla jej autora wtórne względem zasadniczego problemu zgodności normy prawnej wysłowionej w zaskarżonym przepisie z normami zawartymi we wskazanych w skardze przepisach Konstytucji, przede wszystkim zaś w art. 105 ust. 1 (który to przepis ustrojowy dookreśla konstytucyjne prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej). W kontekście

rozpatrywanej skargi konstytucyjnej wymagałoby to wszakże odwołania się przez skarżącego do wykładni kwestionowanego przepisu przyjętej w orzecznictwie sądowym, celem wykazania, że kwalifikację czynu zarzucanego pozwanemu posłowi zdeterminowała taka właśnie – niekonstytucyjna w ocenie skarżącego – interpretacja.

Zgodzić się jednak wypadło z Sejmem, że w świetle lektury uzasadnienia skargi powstaje wątpliwość, jaka norma jest tą, którą odtwarza się na gruncie ukształtowanej praktyki orzeczniczej. Skarżący z art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy wyprowadza – jako obowiązującą w świetle jego rozumienia tejże praktyki – normę wyłączającą bezprawność czynów posłów polegających „na działaniach posłów, nie skierowanych do Sejmu, jego organów (także klubów, kół i zespołów poselskich lub parlamentarnych) lub podległych mu instytucji o charakterze rządowym lub samorządowym i mających związek z ich pracą, ale wymierzonych do szerokiej opinii publicznej, a nie odnoszących się do indywidualnych spraw merytorycznie związanych z realizacją któregoś z prawa lub obowiązków poselskich, jednocześnie mogących skutkować naruszeniem dóbr osobistych osób trzecich”. Innymi słowy, „immunitetem parlamentarnym objęte jest także informowanie wyborców o wynikach swojej pracy i w ramach tychże wypowiedzi odnoszenie się personalnie do osób publicznych, mimo że informacje na temat wymienionych z nazwiska osób nie zostały uzyskane w związku z wykonywaniem praw lub obowiązków poselskich (tj. np. w trakcie debaty sejmowej, debaty w komisjach, w odpowiedzi na złożone interpelacje, lub też z lektury innych dokumentów, do których uzyskał dostęp jako poseł)”. Tymczasem Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że immunitet materialny nie wyłącza odpowiedzialności za czyn nieodnoszący się do indywidualnych spraw merytorycznie związanych z realizacją któregoś z praw lub obowiązków poselskich. Nadto w wypowiedziach Sądu Najwyższego akcentuje się, że chronione immunitetem zachowanie posła musi bezpośrednio i wprost wynikać z funkcji parlamentarzysty, a jego związek ze sprawowaniem mandatu nie może budzić wątpliwości (por. wyroki SN z: 13 kwietnia 2007 r., sygn. akt I CSK 31/07; 29 października 2010 r., sygn. akt I CSK 651/09).

Analiza skargi przywiodła Trybunał do wniosku, że poszukując dla niej uzasadnienia, skarżący nie odniósł się do treści zakwestionowanego przepisu nadanej mu (*notabene* w sposób konsekwentny i przy generalnej aprobacie doktryny) w orzecznictwie sądowym. Przeciwnie, precyzując zakres zaskarżenia, w sposób nieuprawniony przypisał sądom własną interpretację art. 6 ust. 2 ustawy i tym samym niejako wykreował przedstawiony w skardze problem jego konstytucyjności. W konsekwencji nie udało mu się zakwestionować wskazanego przepisu, a jedynie konkretny akt stosowania prawa, którego badanie leży jednak poza kognicją Trybunału.

W tej sytuacji Trybunał musiał uznać, że skarga konstytucyjna J.K.B. nie spełnia wszystkich wymogów formalnych stawianych przez art. 79 ust. 1 Konstytucji, co czyni wydanie wyroku niedopuszczalnym.

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

183

POSTANOWIENIE
z dnia 26 listopada 2015 r.
Sygn. akt SK 8/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 listopada 2015 r., wniosku pełnomocnika skarżącego J.K.B., adwokata R.G., o zasądzenie na rzecz skarżącego zwrotu kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić wniosku.

UZASADNIENIE

Ponieważ, stosownie do dyspozycji art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 i 1928), Trybunał Konstytucyjny orzekł w sprawie skargi konstytucyjnej J.K.B. na podstawie przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), wniosek o zasądzenie zwrotu kosztów zastępstwa adwokackiego należy rozpoznać również na podstawie ustawy o TK z 1997 r.

Zgodnie z 24 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o TK z 1997 r., Trybunał orzeka, w drodze postanowienia, na rzecz wnoszącego skargę konstytucyjną zwrot kosztów postępowania przed Trybunałem wraz z wyrokiem uwzględniającym tę skargę. Jednakże w uzasadnionych przypadkach Trybunał może orzec zwrot kosztów postępowania również wtedy, gdy nie uwzględnił skargi konstytucyjnej (art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK z 1997 r.).

Trybunał Konstytucyjny 26 listopada 2015 r. wydał postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej J.K.B. Tym samym nie zachodzi przesłanka zwrotu kosztów postępowania określona w art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o TK z 1997 r. W ocenie Trybunału, nie ma również podstaw do orzeczenia zwrotu tych kosztów na podstawie art. 24 ust. 2 zdanie drugie powołanej ustawy.

Z tych względów, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

184

POSTANOWIENIE
z dnia 30 listopada 2015 r.
Sygn. akt SK 30/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Terasa Liszcz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 listopada 2015 r., skargi konstytucyjnej G.B. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 75 § 1, 3 i 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia odwołania od negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości dotyczącej wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe, z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 75 § 1, 3 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie wskazuje przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości, rozpoznając wniosek sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe, w tym przesłanek które mogą stanowić przeszkodę do uwzględnienia wniosku o przeniesienie oraz przesłanek, w tym dotyczących sytuacji rodzinnej, życiowej i mieszkaniowej sędziego, których istnienie stanowiłoby podstawę do obligatoryjnego lub fakultatywnego obowiązku uwzględnienia wniosku o przeniesienie, niezwłocznie bądź w określonym czasie, a także maksymalnego okresu oczekiwania, po upływie którego uwzględnienie wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe byłoby obligatoryjne, z art. 31 ust. 1 i 3, art. 47, art. 52 ust. 1, art. 65 ust. 1 i art. 75 Konstytucji,

postanawia:

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

oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) umorzyć postępowanie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 18 października 2012 r. G.B. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 75 § 1, 3 i 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070; dalej: p.u.s.p.) jest niezgodny z Konstytucją. Skarżący sformułował dwa zarzuty. Wskazał, że kwestionowany przepis p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia odwołania od negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Uznał również, że zakwestionowany przepis w zakresie, w jakim nie wskazuje przesłanek, którymi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości rozpoznając wniosek sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe. W szczególności chodzi o brak określenia przesłanek stanowiących przeszkodę do uwzględnienia wniosku o przeniesienie oraz przesłanek, w tym dotyczących sytuacji rodzinnej, życiowej i mieszkaniowej sędziego, których istnienie stanowiłoby podstawę do obligatoryjnego lub fakultatywnego obowiązku uwzględnienia wniosku o przeniesienie, niezwłocznie bądź w określonym czasie, a także maksymalnego okresu oczekiwania, po upływie którego uwzględnienie wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe byłoby obligatoryjne, jest niezgodny z art. 31 ust. 1 i 3, art. 47, art. 52 ust. 1, art. 65 ust. 1 i art. 75 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący – jako sędzia Sądu Rejonowego w Wieliczce – pismem z 21 września 2011 r., działając na podstawie art. 75 § 1 w związku z art. 75 § 3 oraz art. 95 § 1 p.u.s.p., zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o przeniesienie na inne miejsce służbowe, do Sądu Rejonowego w Rzeszowie. W wypadku braku możliwości przeniesienia do tego sądu skarżący wniósł o przeniesienie do jednego ze wskazanych sądów: Sądu Rejonowego w Leżajsku, Sądu Rejonowego w Łańcucie, Sądu Rejonowego w Kolbuszowej, Sądu Rejonowego w Nisku, Sądu Rejonowego w Stalowej Woli lub Sądu Rejonowego w Przeworsku. Skarżący uzasadniał swój wniosek trudną sytuacją życiową wynikającą z faktu wykonywania zawodu w znacznej odległości od miejsca stałego zamieszkania członków jego rodziny – żony, dzieci i rodziców.

Pismem z 20 lipca 2012 r. (znak: DSO-IV-1302-242/12) Minister Sprawiedliwości poinformował skarżącego o nieuwzględnieniu wniosku o przeniesienie na inne miejsce służbowe z uwagi na znaczne obciążenie pracą w pionie cywilnym Sądu Rejonowego w Wieliczce. Minister wskazał na brak możliwości przeniesienia skarżącego wraz z zajmowanym etatem oraz brak wolnych etatów orzeczniczych we wskazanych przez niego sądach.

20 sierpnia 2012 r. skarżący skierował – za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości – pismo do Sądu Najwyższego. W swoim piśmie odwołał się od rozstrzygnięcia podjętego przez Ministra wskazując na brak wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy. Wniósł o uchylenie rozstrzygnięcia Ministra oraz uwzględnienie wniosku o przeniesienie na inne miejsce służbowe w jednym ze wskazanych uprzednio sądów.

Pismem z 31 sierpnia 2012 r. (znak: DSO-IV-1302-464/12) Minister Sprawiedliwości zwrócił skarżącemu jego pismo z 20 sierpnia 2012 r. Poinformował, że odwołanie przewidziane w art. 75 § 4 p.u.s.p. dotyczy przeniesienia sędziego dokonanego w trybie art. 75 § 2 pkt 1 i 2 p.u.s.p. Nie przysługuje ono w sytuacji odmowy przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe na wniosek zainteresowanego w trybie art. 75 § 1 i 3 p.u.s.p.

13 września 2012 r. skarżący ponownie skierował – za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości – pismo do Sądu Najwyższego. Sformułował w nim zażalenie na zarządzenie Ministra Sprawiedliwości o zwrocie wcześniejszego pisma z 20 sierpnia 2012 r.

Pismem z 27 września 2012 r. (znak: DSO-IV-1300-464/12) Minister Sprawiedliwości poinformował, że rozstrzygnięcie wniosku o przeniesienie na inne miejsce służbowe w trybie art. 75 § 1 i 3 p.u.s.p. nie jest decyzją administracyjną. Obowiązujące przepisy nie przewidują odwołania od tego rozstrzygnięcia, ani nie nakładają na Ministra Sprawiedliwości obowiązku przekazywania korespondencji kierowanej w tej sprawie do Sądu Najwyższego.

Postanowieniem z 26 listopada 2012 r. (sygn. Akt III PZ 13/12) Sąd Najwyższy odrzucił zażalenie skarżącego na zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 31 sierpnia 2012 r. o zwrocie odwołania od rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości nieuwzględniającego wniosek o przeniesienie na inne miejsce służbowe. Sąd wyjaśnił, że odwołanie wspomniane w art. 75 § 4 p.u.s.p. przewidziane jest tylko od rozstrzygnięcia o przeniesieniu sędziego

w trybie art. 75 § 2 pkt 1-2 p.u.s.p. Nie dotyczy ono niezaakceptowanego przez Ministra Sprawiedliwości wniosku sędziego o przeniesienie z jego własnej inicjatywy na podstawie art. 75 § 1 i 3 p.u.s.p.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) pismem z 14 października 2014 r. poinformował, że zgłasza udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej G.B. W piśmie procesowym z 16 grudnia 2014 r. Rzecznik wniósł o stwierdzenie przez Trybunał, że art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie wskazuje przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości rozpoznając wniosek sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji. RPO wniósł również o stwierdzenie, że art. 75 § 4 w związku z art. 75 § 1 i 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia odwołania od negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 78 w związku z art. 47 Konstytucji.

W ocenie RPO, art. 75 p.u.s.p. nie określa przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości przy podejmowaniu decyzji o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe. Brak ten jest – zdaniem RPO – pominięciem prawodawczym, które należy do zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Chociaż nie istnieje podmiotowe prawo sędziego do żądania przeniesienia na inne miejsce służbowe, to jednak oprócz publicznoprawnego statusu sędziego jest również adresatem konstytucyjnych wolności i praw, do których zalicza się m.in. ochrona życia rodzinnego. Zakwestionowany w skardze art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 1 p.u.s.p., nie reguluje kompleksowo przypadków, w których sędzia mógłby skutecznie ubiegać się o przeniesienie na inne miejsce służbowe. Przepis ten ogranicza prawa sędziego wynikające z art. 47 Konstytucji, a ograniczenie to ma charakter nieproporcjonalny ponieważ nie spełnia wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Brak wskazania przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości oceniając wnioski sędziów o przeniesienie na inne miejsce służbowe, narusza również zasadę określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

RPO nawiązał do treści art. 78 Konstytucji, w myśl którego każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. W jego ocenie rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości dotyczące wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe jest – w rozumieniu art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji – decyzją wydaną w pierwszej instancji. Wynikające z tego przepisu prawo do zaskarżenia nie ma charakteru absolutnego. RPO nie znalazł jednak uzasadnienia dla ograniczenia tego prawa w odniesieniu do sędziów. Z tego względu podzielił stanowisko skarżącego wskazujące na niezgodność art. 75 § 4 p.u.s.p. z art. 45 oraz art. 78 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny pismem z 12 marca 2015 r. przedstawił stanowisko, w którym stwierdził, że art. 75 § 4 w związku z art. 75 § 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia przez sędziego odwołania od negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Prokurator stwierdził również, że w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny scharakteryzował pozycję sędziego w odwołaniu do konstytucyjnych zasad i wskazał, że powołanie na stanowisko sędziego nie występuje *in abstracto*, lecz jest skonkretyzowane. Wyrazem tego jest określenie w akcie powołania na sędziego jego stanowiska oraz miejsca służbowego. Zdaniem Prokuratora nie istnieje prawo podmiotowe sędziego do przeniesienia na inne miejsce służbowe. W związku z tym zarzut braku przesłanek, którymi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości przy ocenie wniosku o przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe, stanowi jedynie postulat skierowany do ustawodawcy.

W opinii Prokuratora Generalnego postępowanie w sprawie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe nie jest sprawą podległości służbowej, a więc wchodzi w zakres kognicji wymiaru sprawiedliwości i stanowi „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że brak możliwości zaskarżenia decyzji Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu na inne miejsce służbowe jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji, które wprowadzają prawo do sądu oraz zasadę dwuinstancyjności postępowania. Jednakże Prokurator Generalny stwierdził, że pierwszą instancją w sprawie o przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe jest Minister Sprawiedliwości, w związku z czym postępowanie nie podlega od początku kognicji sądów powszechnych. Z tego względu art. 176 ust. 1 Konstytucji wprowadzający zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego nie jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów.

4. Marszałek Sejmu pismem z 25 września 2015 r. przedłożył stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 75 § 4 p.u.s.p. w zakresie, w jakim od decyzji Ministra Sprawiedliwości, nieuwzględniającej

wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe, nie przyznaje prawa odwołania do sądu, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Alternatywnie, w wypadku nieuwzględnienia przez Trybunał wniosku o umorzenie postępowania, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 75 § 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie określa przesłanek decyzji Ministra Sprawiedliwości o uwzględnieniu wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe, jest zgodny z art. 47, art. 52 ust. 1, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz podtrzymał wniosek o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Marszałka Sejmu art. 75 § 1 p.u.s.p. wprost nie gwarantuje sędziemu prawa do żądania przeniesienia na inne miejsce służbowe. Jakkolwiek z uwagi na ustaloną praktykę stosowania tego przepisu, przeniesienie „za zgodą sędziego” obejmuje również sytuację, w której to sędzia wnioskował o zmianę miejsca wykonywania funkcji urzędowej, powołując się przy tym na interes prywatny. W ocenie Marszałka, tak rozumiany przepis stanowi wyjątek od zasady stabilizacji urzędu. Sędzia wyrażając zgodę na powołanie godzi się na realizowanie zadań w wyznaczonym miejscu służbowym i musi liczyć się z brakiem możliwości przeniesienia powodowanej jego osobistymi preferencjami. Powołanie sędziego na określone miejscowo stanowisko służbowe służy realizacji potrzeb wymiaru sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości podejmując decyzje o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe kieruje się przede wszystkim interesem publicznym, a więc sprawnością oraz rzetelnością wymiaru sprawiedliwości. Rozważając o tym, czy istnieje możliwość uwzględnienia wniosku sędziego o przeniesienie musi ocenić, czy dana sytuacja nie będzie stanowiła uszczerbku dla dobra wymiaru sprawiedliwości. Musi zatem dysponować dostateczną swobodą przy decydowaniu o takiej kwestii.

Marszałek Sejmu stwierdził, że brak przesłanek, którymi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości przy rozpatrywaniu wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe ma związek z realizowaniem potrzeb wymiaru sprawiedliwości. Mając powyższe na uwadze Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 75 § 1 p.u.s.p. jest zgodny z art. 47, art. 52 ust. 1, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim nie formułuje przesłanek przeniesienia na inne miejsce służbowe.

Marszałek uznał, że zarzut niezgodności art. 75 § 1, 3 i 4 p.u.s.p. z art. 45 ust. 1, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji dotyczy całkowitego pozbawienia skarżącego sądowej kontroli decyzji Ministra Sprawiedliwości, nie zaś braku prawa do zaskarżenia orzeczenia sądowego wydanego w pierwszej instancji. Zdaniem Marszałka jedynie art. 75 § 4 p.u.s.p. jest przepisem, który nie przewiduje prawa do sądowej kontroli decyzji Ministra Sprawiedliwości w sprawie przeniesienia sędziego i tylko ten przepis może stanowić odpowiedni przedmiot kontroli zarzutu przedstawionego przez skarżącego.

W ocenie Marszałka Sejmu miejsce służbowe jest elementem władzy sędziowskiej oraz jedną z zasad ustroju sądów. Przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe nie jest sprawą z zakresu podległości służbowej. Marszałek Sejmu podkreślił, że decyzja Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu na inne miejsce służbowe nie jest podejmowana w ramach nadzoru administracyjnego nad sądami, ani nie jest decyzją w ramach nadrzędności służbowej. Dotyka ona pozycji ustrojowej sędziego, którą wyznaczają jego prawa i obowiązki. Zdaniem Marszałka Sejmu od decyzji Ministra Sprawiedliwości o przeniesienie na inne miejsce służbowe powinno przysługiwać odwołanie do sądu. Marszałek Sejmu uznał, iż brak prawa odwołania do sądu od decyzji Ministra Sprawiedliwości nieuwzględniającej wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5. Skarżący pismem z 2 listopada 2015 r., na podstawie art. 81 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), złożył wniosek o rozpatrzenie skargi konstytucyjnej na rozprawie. W swoim piśmie poinformował także, że od 1 lipca 2015 r. został przeniesiony na inne miejsce służbowe – do Sądu Rejonowego w Dębicy. W jego ocenie fakt ten nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania przed Trybunałem z uwagi na zbędność wydania wyroku.

Skarżący poinformował, że stwierdzenie niezgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu p.u.s.p. umożliwi mu wystąpienie z żądaniem naprawienia szkody polegającej m.in. na utraconych środkach przeznaczonych na wynajem mieszkania w czasie kilkuletniego oczekiwania na pozytywną decyzję Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie wniosku o przeniesienie na inne miejsce służbowe.

Skarżący wyjaśnił również, że obecnie wykonuje funkcję w sądzie oddalonym od jego miejsca zamieszkania o 73 kilometry. Nie wyklucza zatem, że w związku ze spodziewaną zmianą sytuacji życiowej wynikającą z narodzin kolejnego dziecka, ponownie wystąpi do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o przeniesienie na inne miejsce służbowe. Będzie ubiegał się o przeniesienie do sądu położonego najbliżej jego miejsca zamieszkania.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przesłanki skargi konstytucyjnej.

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek. Umożliwia wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sytuacji, w której akt stosowania prawa w sprawie indywidualnej doprowadził do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw podmiotowych przysługujących skarżącemu.

Skuteczne zainicjowanie kontroli konstytucyjności w trybie skargi konstytucyjnej uzależnione jest od spełnienia trzech podstawowych przesłanek. Pierwszą z nich stanowi naruszenie określonego w Konstytucji wolności lub prawa, których skarżący jest podmiotem. Druga przesłanka obejmuje wskazanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji rozstrzygającego o wolnościach lub prawach skarżącego. Trzecia wiąże się z koniecznością wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. postanowienia TK z: 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 68, cz. II, pkt 1; 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127, cz. II, pkt 1).

Formułując zarzut niezgodności z Konstytucją skarżący musi wykazać, że jest podmiotem konkretnej konstytucyjnej wolności lub prawa. Cięży na nim obowiązek uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały faktycznie naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną. Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez Trybunał. Niedochowanie któregokolwiek ze wskazanych wymogów sprawia, że skarga zamiast subsydiarnego środka indywidualnej ochrony konstytucyjnych wolności i praw staje się swoistą formą *actio popularis*, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm (zob. wyrok TK z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68, cz. III, pkt 1.2).

2. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Badanie dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną dokonywane jest – w pierwszej kolejności – na etapie wstępnej kontroli. Poddanie każdej skargi konstytucyjnej weryfikacji wstępnej wiąże się ściśle z koniecznością stwierdzenia, czy w danym wypadku spełnione zostały przesłanki wykorzystania tego środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Zakończenie wstępnego rozpoznania skargi nie wyłącza możliwości oceny warunków jej wniesienia również na dalszym etapie postępowania. Postanowienie o przekazaniu skargi do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza zatem ostatecznie o jej merytorycznym rozpatrzeniu.

Na każdym etapie postępowania Trybunał zobowiązany jest badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki wydania wyroku, skutkujące umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienie TK z 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 54/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 7, cz. II, pkt 1 wraz z cytowanym tam orzecznictwem). Skład Trybunału rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne. Przeprowadzając obowiązkową kontrolę dopuszczalności merytorycznego orzekania w sprawie może zatem dojść do wniosków odmiennych niż te, które są wyrażone na wcześniejszym etapie postępowania (zob. m.in. postanowienie TK z 19 lutego 2014 r., sygn. SK 52/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 24, cz. II, pkt 1 wraz z cytowanym tam orzecznictwem).

3. Podstawa skargi konstytucyjnej oraz stawiane zarzuty.

3.1. Podstawą rozpatrywanej skargi konstytucyjnej uczyniono art. 75 § 1, 3 i 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070; dalej: p.u.s.p.). Kwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:

– art. 75 § 1 p.u.s.p.: „Przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za jego zgodą”,

– art. 75 § 3 p.u.s.p.: „O przeniesieniu sędziego w przypadkach określonych w § 1 i 2 wydaje decyzję Minister Sprawiedliwości, z tym że przeniesienie sędziego z przyczyn wymienionych w § 2 pkt 1 może nastąpić, jeżeli uwzględnienie wniosku sędziego co do nowego miejsca służbowego nie jest możliwe”,

– art. 75 § 4 p.u.s.p.: „W przypadkach, o których mowa w § 2 pkt 1 i 2, od decyzji Ministra Sprawiedliwości sędziemu przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego”.

Określona przez skarżącego podstawa skargi konstytucyjnej nie obejmuje całego art. 75 p.u.s.p. Tym niemniej przepisy kwestionowane w skardze nawiązują wyraźnie do treści art. 75 § 2 p.u.s.p. Uzasadnia to potrzebę przywołania tego przepisu dla wyznaczenia szerszego kontekstu normatywnego stawianych zarzutów. W myśl

art. 75 § 2 p.u.s.p., zgoda sędziego na przeniesienie na inne miejsce służbowe nie jest wymagana w czterech sytuacjach. Po pierwsze, jeżeli przeniesienie służbowe jest związane ze zniesieniem stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesieniem danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesieniem siedziby sądu (art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p.). Po drugie, jeżeli przeniesienie sędziego związane jest z niedopuszczalnością zajmowania stanowiska sędziego w danym sądzie wskutek zawarcia między sędziami związku małżeńskiego, albo powstania powinowactwa (art. 75 § 2 pkt 2 p.u.s.p.). Po trzecie, jeżeli wymaga tego względ na powagę stanowiska, na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego, wydanego na wniosek kolegium właściwego sądu lub Krajowej Rady Sądownictwa (art. 75 § 2 pkt 3 p.u.s.p.). Po czwarte, jeżeli chodzi o przeniesienie w wyniku kary dyscyplinarnej (art. 75 § 2 pkt 4 p.u.s.p.).

3.2. W ramach ogólniejszej charakterystyki unormowań kwestionowanych w skardze należy zaznaczyć, że na poziomie ustawowym przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe jest możliwe – co do zasady – wyłącznie za zgodą samego zainteresowanego (art. 75 § 1 p.u.s.p.). Ustawodawca wprowadził od tej zasady cztery wyjątki przewidując, że do przeniesienia bez zgody sędziego może dochodzić w związku ze zmianami organizacyjnymi w sądownictwie bądź też z uwagi na okoliczności dotyczące sytuacji osobistej samego sędziego (art. 75 § 2 p.u.s.p.).

Od strony proceduralnej, decyzję o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe podejmuje Minister Sprawiedliwości (art. 75 § 3 p.u.s.p.). Jeżeli przeniesienie jest wynikiem reorganizacji sądownictwa sędzia może wystąpić z wnioskiem o wyznaczenie mu konkretnego miejsca służbowego. Rozpatrzenie takiego wniosku – o ile został złożony – jest częścią procedury przewidzianej przez ustawodawcę. Minister nie jest jednak związany treścią takiego pisma i może przenieść sędziego na inne miejsce służbowe bez uwzględnienia preferencji zgłoszonych we wniosku. Ważnym elementem proceduralnym o charakterze gwarancyjnym jest przyznanie sędziom możliwości odwołania do Sądu Najwyższego od decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie przeniesienia na inne miejsce służbowe (art. 75 § 4 p.u.s.p.). Odwołanie przewidziane w art. 75 § 4 p.u.s.p. dotyczy dwóch przypadków przeniesienia sędziego bez jego zgody. Po pierwsze, przeniesienia związanego z reorganizacją sądownictwa. Po drugie, przeniesienia wynikającego z niedopuszczalności zajmowania stanowisk w danym sądzie przez osoby pozostające w związku małżeńskim bądź ze sobą spokrewnione.

3.3. Stawiane w skardze zarzuty niekonstytucyjności wiążą się ściśle z podejmowanymi przez skarżącego – sędziego sądu rejonowego – próbami przeniesienia się na inne miejsce służbowe. Skarżący kilkakrotnie występował do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o przeniesienie powołując się zarówno na okoliczności związane z sytuacją rodzinną, jak również posiadane informacje co do obsady personalnej innych sądów w jednym z okręgów sądowych. Wnioski skarżącego nie zostały uwzględnione. Odpowiadając na te pisma Minister Sprawiedliwości wskazywał, że nie może przychylić się do wniosków skarżącego ze względu na znaczne obciążenie pracą w sądzie rejonowym, w którym pełnił funkcję sędziego oraz brak wolnych etatów orzeczniczych w sądach wskazywanych przez niego, jako pożądane miejsce przeniesienia służbowego.

Skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 75 § 1, 3 i 4 p.u.s.p. i formułuje pod adresem tych przepisów dwa zarzuty. Stwierdza – po pierwsze – że wskazane przepisy nie określają przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości rozpoznając wniosek sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe. Zarzut ten dotyczy zarówno tego, że w obecnym stanie prawnym brak jest jakichkolwiek kryteriów oceny takiego wniosku, jak i braku kryteriów odwołujących się do sytuacji rodzinnej, życiowej i mieszkaniowej sędziego. Istnienie takich kryteriów oceny powinno stanowić podstawę – jak to ujmuje skarżący – „obligatoryjnego lub fakultatywnego obowiązku uwzględnienia wniosku o przeniesienie, niezwłocznie bądź w określonym okresie czasu”. Obowiązek wprowadzenia odpowiednich przesłanek determinujących sposób działania Ministra przy rozstrzyganiu wniosków sędziowskich o przeniesienie na inne miejsce służbowe wynikać ma – zdaniem skarżącego – z konstytucyjnego prawa do ochrony życia prywatnego, rodzinnego oraz decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji). Potrzeba określenia kryteriów działania Ministra, skutkujących w niektórych wypadkach obowiązkiem uwzględnienia wniosku o przeniesienie służbowe, wynikać ma również z konstytucyjnej wolności wyboru miejsca zamieszkania (art. 52 ust. 1 Konstytucji) oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Brak istnienia stosownych uregulowań stoi w sprzeczności z nałożonym na władze publiczne zadaniem popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji).

Drugi zarzut odnoszący się do kwestionowanych art. 75 § 1, 3 i 4 p.u.s.p. dotyczy braku możliwości złożenia odwołania od decyzji Ministra Sprawiedliwości, w której odmówiono uwzględnienia wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe. Skarżący wywodzi konieczność istnienia drogi odwoławczej od rozstrzygnięcia Ministra powołując się na konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), prawo do zaskarżenia orzeczeń

i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji) oraz zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji).

4. Niedopuszczalność kontroli stawianych zarzutów.

4.1. Skuteczne wszczęcie postępowania w sprawie hierarchicznej kontroli norm uzależnione jest od właściwego sformułowania zarzutu, który ma zostać poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Nie chodzi tu o zaprezentowanie argumentacji świadczącej o słuszności stanowiska skarżącego, ale o uprawdopodobnienie, że w danym wypadku doszło do naruszenia jego konstytucyjnych wolności bądź praw. Warunkiem merytorycznego rozpatrzenia zarzutów skargi jest zidentyfikowanie konstytucyjnego wzorca kontroli, który w konkretnym wypadku stanowić ma punkt odniesienia dla ewentualnej oceny treści normatywnej ostatecznego rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie skarżącego. Brak wykazania, że skarżący jest podmiotem określonej konstytucyjnej wolności bądź prawa skutkuje niespełnieniem przesłanki podmiotowej skargi konstytucyjnej. Wyklucza przez to możliwość stwierdzenia, że w danej sprawie doszło faktycznie do naruszenia owej wolności bądź prawa i uniemożliwia rozpatrzenie zarzutów, które miałyby wskazywać na takie naruszenie.

Trybunał stwierdził, że w badanej sprawie skarżący nie wskazał przysługującej mu konstytucyjnej wolności bądź prawa podmiotowego, które mogłyby stać się wzorcem kontroli sformułowanych przez niego zarzutów. Nie mógł przez to wykazać, że w tej konkretnej sprawie doszło do naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw oraz, że naruszenie to wynika z kwestionowanych w skardze art. 75 § 1, 3 i 4 p.u.s.p. Skarżący stara się wykazać brak określonych treści normatywnych obowiązującego unormowania ustawowego. Nie wskazuje jednak odpowiedniej podstawy konstytucyjnej, z której miałby wynikać obowiązek rozbudowania obecnego brzmienia art. 75 p.u.s.p. o treści opisane w przedłożonej skardze konstytucyjnej. W efekcie stawiany przez niego zarzut dotyczy braku regulacji ustawowej, której konstytucyjnego źródła nie można jednak zidentyfikować.

4.2. W badanej skardze konstytucyjnej powołano się na kilka wzorców stanowiących dla skarżącego źródło różnego rodzaju wolności i praw konstytucyjnych. W tym kontekście przywołano art. 47, art. 52 ust. 1, art. 65 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji. Żadna z norm wyznaczających status jednostki na gruncie obowiązującej Konstytucji nie wyraża przysługującego sędziemu konstytucyjnego prawa podmiotowego do żądania określenia miejsca wykonywania funkcji urzędowej ani zmiany okręgu sądowego, w którym – w imieniu państwa – wykonuje się władzę sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Niezależnie zatem od licznych gwarancji przewidzianych w powołanych w skardze unormowaniach konstytucyjnych, nie mogą one stanowić wzorca kontroli kwestionowanych przepisów w takim ujęciu, jaki wynika z zarzutów stawianych przez skarżącego. Podejmowane przez skarżącego próby przeniesienia się na swój wniosek na inne miejsce służbowe wyznaczają kontekst faktyczny, który stanowić ma punkt odniesienia dla argumentacji nawiązującej bezpośrednio do sfery jego życia prywatnego. Niemniej jednak zarzuty kierowane pod adresem wskazanych w skardze przepisów p.u.s.p., nie mogą być rozpatrywane wprost w odniesieniu do tej właśnie sfery. Dotyczą one bowiem tych elementów statusu prawnego skarżącego, które wiążą się ściśle z wykonywaniem przez niego funkcji urzędowej sędziego, a zatem sprawowania władzy w państwie. W tym zaś wymiarze skarżący kwestionuje konkretnie te elementy regulacji prawnej swojego statusu urzędowego, które dotyczą sfery organizacji wymiaru sprawiedliwości. Konstytucyjne gwarancje statusu jednostki mogą – co do zasady – rozciągać się na osoby pełniące określone funkcje urzędowe w aparacie władzy sądowniczej. Nie można jednak traktować tych unormowań konstytucyjnych jako źródła konstytucyjnych praw podmiotowych mogących być chronionymi w drodze skargi konstytucyjnej, stanowiących podstawę skutecznych żądań dotyczących ustroju tej władzy oraz sposobu jej prawnego zorganizowania. W ten sposób poszczególne gwarancje prawa do prywatności, jakkolwiek nie są całkowicie wyłączone w odniesieniu do osoby sędziego, nie mogą być powoływane jako źródło konstytucyjnego prawa podmiotowego do współdecydowania o sposobie organizacji wymiaru sprawiedliwości w tym aspekcie, jaki dotyczy wyznaczania miejsc wykonywania funkcji urzędowej sędziego.

4.3. Brak istnienia konstytucyjnego prawa podmiotowego umożliwiającego sędziemu formułowanie pod adresem ustawodawcy żądań dotyczących sposobu organizacji władzy sądowniczej wynika z konstytucyjnie oraz ustawowo ukształtowanego statusu sędziego.

Zgodnie z art. 179 Konstytucji, sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. W wypadku sędziów sądów powszechnych powołanie następuje na stanowisko sędziego sądu rejonowego, sędziego sądu okręgowego bądź sędziego sądu apelacyjnego (art. 55 § 2 p.u.s.p.). Chodzi tu o powołanie na konkretne miejsce urzędowe, nie zaś o włączenie danej osoby do korpusu sędziów w ogóle. Świadczy o tym rozstrzygnięcie wynikające z art. 55 § 3 p.u.s.p., w myśl

którego Prezydent – wraz z powołaniem do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim – wyznacza sędziemu jego miejsce służbowe. Zmiana takiego miejsca może być dokonana bez zmiany stanowiska w przypadkach i w trybie określonym w art. 75 p.u.s.p. Może zatem nastąpić – co do zasady – za zgodą sędziego. Ustawodawca określił przy tym katalog okoliczności, w których przeniesienie może nastąpić bez konieczności uzyskania zgody sędziego. Ma to służyć realizacji tych konstytucyjnych gwarancji dotyczących statusu sędziego, które dotyczą bezpośrednio przenoszenia sędziów do innej siedziby (art. 180 ust. 2 i 5 Konstytucji).

Konstytucyjne gwarancje statusu prawnego sędziego, będącego szczególnego rodzaju funkcjonariuszem publicznym, służą zapewnieniu sprawnego i rzetelnego wykonywania zadań publicznych, do których sądy zostały powołane. Chodzi tu o zapewnienie każdemu prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Prawo to stanowi jedną z najważniejszych gwarancji praw człowieka i praworządności, a także jeden z fundamentów państwa prawnego. W tym kontekście status sędziego biorącego udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości należy postrzegać przede wszystkim w perspektywie wykonywania zadań publicznych mających podstawowe znaczenie ustrojowe.

Pogląd ten był już wielokrotnie wyrażany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wskazywał, że na status prawny sędziego należy patrzeć przede wszystkim przez pryzmat dążenia do zapewnienia faktycznego przestrzegania konstytucyjnych zasad wymiaru sprawiedliwości i ustroju sądownictwa, co z kolei ma zapewnić jednostce sądową ochronę jej praw. Przepisów konstytucyjnych dotyczących sędziów nie można traktować jako osobistych przywilejów pewnej grupy funkcjonariuszy publicznych, mających służyć ochronie ich interesów. To znaczy, że gwarancje statusu sędziego przewidziane na poziomie konstytucyjnym, a następnie rozwijane na gruncie ustawowym nie mogą być w prosty sposób utożsamiane z konstytucyjnymi prawami podmiotowymi. Unormowania kształtujące sytuację prawną sędziego mają charakter instrumentalny wobec zasad organizacji aparatu państwowego i poszczególnych jego segmentów. Nie można zatem mówić o konstytucyjnym podmiotowym prawie sędziego „do nieusuwalności”, czy „do zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie”. Tego rodzaju „prawa” nie należą do konstytucyjnych wolności i praw w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111, cz. III, pkt 5; 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134, cz. III, pkt 5.1.1; 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29, cz. III, pkt 6.1).

Brak możliwości wywodzenia konstytucyjnych praw podmiotowych sędziego do decydowania czy nawet współdecydowania o właściwości miejscowej wykonywania władztwa publicznego – poza to co wyraźnie przewidują przepisy prawa – z unormowań kształtujących jego status prawny łączy się ściśle z brakiem możliwości ich formułowania przez odwołanie się do innych konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw jednostek – np. wolności wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji), czy prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji). Sędzia nie może wywodzić z tych przepisów swoich osobistych uprawnień odnoszących się do sfery organizacji aparatu władzy sądowniczej. Nie może – w szczególności – powoływać się na nie dowodząc swojego uprawnienia do decydowania o miejscu, w którym wykonywać ma powierzoną mu funkcję urzędową, szczególnie kiedy ją sam niegdyś dobrowolnie wybrał. Takiego uprawnienia nie przyznano sędziom na gruncie konstytucyjnym.

4.4. Zarzuty sformułowane w badanej skardze koncentrują się wokół niedostatecznie rozbudowanej, zdaniem skarżącego, regulacji ustawowej określającej zasady przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe. Skarżący dowodzi konieczności stworzenia odpowiedniego mechanizmu ustawowego, umożliwiającego przenoszenie sędziów do innej siedziby na ich własny wniosek. Postuluje określenie kryteriów rozstrzygnięcia takich wniosków przez Ministra Sprawiedliwości oraz wprowadzenie procedury sądowej kontroli decyzji Ministra w tej sprawie. Stwierdza również, że w niektórych sytuacjach, dotyczących „sytuacji osobistej sędziego” Minister powinien być ustawowo zobligowany do uwzględnienia wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe.

Trybunał stwierdza, że sformułowane przez skarżącego zarzuty niekonstytucyjności art. 75 § 1, 3 i 4 p.u.s.p. dotyczą określenia warunków, w których sędziowie mogą skutecznie domagać się przeniesienia na inne miejsce służbowe, powołując się m.in. na swoją „sytuację rodzinną, życiową, czy mieszkaniową”. Chodzi tu zatem o brak unormowań nakazujących uwzględnienie woli sędziego przy określaniu miejsca, w którym ma on wykonywać funkcję wymiaru sprawiedliwości. Formułując takie zarzuty skarżący stara się wykazać, że doszło do naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych wolności i praw. Nie dostrzega jednak, że choć powołane przez niego w skardze wzorce kontroli wyrażają określone wolności i prawa, których jest niewątpliwie również podmiotem, to jednocześnie nie mogą one stanowić podstawy formułowania uprawnień odnoszących się do sfery organizacji aparatu władzy sądowniczej. Zarzut przedstawiony w skardze dotyczy decydowania o miejscu, w którym sędzia ma wykonywać powierzone mu władztwo publiczne polegające na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Jest to zatem ta sfera funkcjonowania władzy sądowniczej, której nie można – w tym konkretnym aspekcie – rozpatrywać przez pryzmat konstytucyjnych praw podmiotowych przywołanych w badanej skardze.

Wadliwość zarzutu sformułowanego w badanej skardze wyklucza możliwość przeprowadzenia merytorycznej oceny zgodności kwestionowanych przepisów p.u.s.p. z podanymi przez skarżącego wzorcami kontroli i skutkuje koniecznością wydania postanowienia o umorzeniu postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.5. Niezależnie od stwierdzonych uprzednio podstaw umorzenia postępowania należy zwrócić uwagę również na inną okoliczność uzasadniającą podjęcie przez Trybunał takiego rozstrzygnięcia w badanej sprawie. Zarzut sformułowany przez skarżącego dotyczy bowiem przypadku zaniechania legislacyjnego.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał, że zaniechaniem jest całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie). Odróżniał taką sytuację od pominięcia legislacyjnego, które oznacza uregulowanie niepełne bądź niewystarczające. W tym drugim wypadku chodzi o okoliczność, w której istnieje odpowiednia norma konstytucyjna, która nakazywałaby ustawodawcy uzupełnienie badanego aktu o treść odpowiadającą standardowi konstytucyjnemu. W celu ustalenia, że w danym wypadku występuje pominięcie legislacyjne, a więc że regulacja prawna jest fragmentaryczna, konieczna jest jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych, które pozostawiono poza jego zakresem.

W przypadku zaniechania kontrola Trybunału jest wyłączona, ponieważ ustawodawca celowo nie unormował pewnej sfery stosunków społecznych. Natomiast w przypadku pominięcia regulacja prawna została wydana i obowiązuje, ale jej zakres jest niepełny lub zbyt wąski. Wtedy Trybunał może orzekać nie tylko o treści aktu prawnego, ale również o tym, co ustawodawca pominął, a powinien był uregulować, by zostały spełnione wymogi konstytucyjne (por. m.in. postanowienia TK z: 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123, cz. III, pkt 4; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 17/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 5, cz. II, pkt 3).

W badanej sprawie skarżący domaga się uzupełnienia kwestionowanych przepisów p.u.s.p. o unormowanie, którego źródła upatruje we wskazanych w skardze wzorcach kontroli. Trybunał uznał, że sędziemu nie przysługuje konstytucyjne prawo podmiotowe do żądania określenia miejsca wykonywania powierzonej mu funkcji urzędowej. Właśnie z uwagi na brak istnienia takiego prawa podmiotowego ustawodawca świadomie ukształtował treść art. 75 p.u.s.p. nie wprowadzając do tego przepisu mechanizmu, który w określonych okolicznościach nakazywałby Ministrowi Sprawiedliwości uwzględnienie wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe. Także na gruncie rozdziału VIII Konstytucji, odnosząc się do przepisów ustrojowych określających sposób organizacji aparatu władzy sądowniczej, brak jest unormowania nakazującego ustawodawcy stworzenie mechanizmu włączającego sędziego do procesu podejmowania decyzji o tym, w jakim miejscu ma wykonywać powierzone mu zadania urzędowe. W tych okolicznościach normatywnych formułowanie zarzutu w taki sposób, jak czyni to skarżący należy uznać za wadliwe również z uwagi na brak właściwości Trybunału do rozpatrywania skarg konstytucyjnych na zaniechanie legislacyjne.

5. Konkluzja.

Stwierdzona przez Trybunał przyczyna umorzenia postępowania w badanej sprawie nie jest związana z podważaniem przez Trybunał znaczenia sytuacji osobistej sędziego oraz jej wpływu na wykonywanie jego funkcji. Szczególne okoliczności życiowe, ujawnione już po objęciu stanowiska sędziowskiego, mogą w istotny sposób oddziaływać na sposób realizowania przez sędziego powierzonego mu władztwa publicznego w obrębie władzy sądowniczej. Trybunał postanowił umorzyć postępowanie z uwagi na niedopuszczalność orzekania wskazując brak wskazania konstytucyjnego prawa podmiotowego do żądania określenia przez sędziego miejsca wykonywania funkcji urzędowej. Brak określenia konstytucyjnej wolności lub prawa, którego podmiotem jest skarżący, oznacza niespełnienie podstawowej przesłanki warunkującej skuteczne wniesienie skargi konstytucyjnej. Wystąpienie ze skargą musi się wiązać z przyjęciem określonych reguł postępowania się tym instrumentem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek. Przekroczenie tych reguł, związane – np. z wadliwie określonym zarzutem skargi – uniemożliwia skuteczne wszczęcie postępowania przed Trybunałem, niezależnie od okoliczności badanej sprawy oraz indywidualnej sytuacji skarżącego (por. postanowienie TK z 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09).

Trybunał dostrzega przy tym, że sytuacja faktyczna i prawna skarżącego uległa zasadniczej zmianie jeszcze przed zakończeniem postępowania w niniejszej sprawie. Miało to związek z decyzją Ministra Sprawiedliwości, który przeniósł skarżącego – na jego wniosek – na inne stanowisko służbowe z dniem 1 lipca 2015 r. Fakt ten, chociaż nie stanowił bezpośredniej przesłanki umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wpływa dodatkowo na ocenę dopuszczalności posłużenia się skargą konstytucyjną w badanej sprawie. Zakładając bowiem, że naruszenie konstytucyjnych wolności i praw skarżącego wynikało z braku uwzględnienia przez

Ministra Sprawiedliwości jego wcześniejszych wniosków o przeniesienie na inne miejsce służbowe, to z chwilą pozytywnego załatwienia wniosku skarżącego, tak sformułowany zarzut skarżącego stał się nieaktualny.

Zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, dalej: ustawa o TK) w sprawach wszczętych a niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe. Postępowanie w badanej sprawie zostało wszczęte przed wejściem w życie ustawy o TK. Trybunał uznał, że zachodzą przesłanki umorzenia tego postępowania i postanowił o jego umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK. W tej sytuacji wniosek skarżącego o rozpoznanie skargi konstytucyjnej na rozprawie, złożony na podstawie art. 81 ust. 2 ustawy o TK, jest bezprzedmiotowy. Odnosi się do stanu prawnego ukształtowanego ustawą o TK. Tymczasem postępowanie w badanej sprawie było prowadzone na podstawie przepisów ustawy o TK z 1997 r.

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

SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR

sygn.		poz.	str.
K 1/14	– wyrok z dnia 4 listopada 2015 r.,	163	2116
K 9/14	– postanowienie z dnia 4 listopada 2015 r.	170	2284
K 18/14	– wyrok z dnia 24 listopada 2015 r.,	165	2238
K 32/14	– postanowienie z dnia 3 listopada 2015 r.	166	2252
K 5/15	– wyrok z dnia 17 listopada 2015 r.,	164	2209
K 29/15	– postanowienie z dnia 25 listopada 2015 r.	176	2336
P 30/13	– postanowienie z dnia 25 listopada 2015 r.	177	2344
P 32/13	– postanowienie z dnia 26 listopada 2015 r.	181	2381
P 45/13	– postanowienie z dnia 4 listopada 2015 r.	171	2306
P 11/14	– postanowienie z dnia 3 listopada 2015 r.	167	2258
P 12/14	– postanowienie z dnia 25 listopada 2015 r.	178	2354
P 54/14	– postanowienie z dnia 25 listopada 2015 r.	179	2363
P 55/14	– postanowienie z dnia 25 listopada 2015 r.	180	2370
P 64/14	– postanowienie z dnia 24 listopada 2015 r.	175	2328
P 100/15	– postanowienie z dnia 3 listopada 2015 r.	168	2266
P 102/15	– postanowienie z dnia 4 listopada 2015 r.	172	2311
SK 8/13	– postanowienie z dnia 26 listopada 2015 r.	182	2387
SK 8/13	– postanowienie z dnia 26 listopada 2015 r.	183	2400
SK 57/13	– postanowienie z dnia 24 listopada 2015 r.	173	2317
SK 57/13	– postanowienie z dnia 24 listopada 2015 r.	174	2327
SK 59/13	– wyrok z dnia 28 października 2015 r.,	162	2099
SK 64/13	– postanowienie z dnia 3 listopada 2015 r.	169	2270
SK 30/14	– postanowienie z dnia 30 listopada 2015 r.	184	2401

SKOROWIDZ AKTÓW NORMATYWNYCH**I**

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946):

art. 1 – p. 4.11.2015, K 9/14 (poz. 170)

art. 2 – w. 28.10.2015, SK 59/13 (poz. 162), w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163), p. 3.11.2015, P 11/14 (poz. 167), p. 3.11.2015, P 100/15 (poz. 168), p. 3.11.2015, SK 64/13 (poz. 169), p. 4.11.2015, K 9/14 (poz. 170), p. 4.11.2015, P 45/13 (poz. 171), p. 4.11.2015, P 102/15 (poz. 172), p. 24.11.2015, P 64/14 (poz. 175), p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176), p. 25.11.2015, P 30/13 (poz. 177), p. 25.11.2015, P 54/14 (poz. 179), p. 26.11.2015, SK 8/13 (poz. 182)

art. 7 – p. 4.11.2015, K 9/14 (poz. 170)

art. 10 – p. 25.11.2015, P 30/13 (poz. 177)

art. 18 – p. 3.11.2015, SK 64/13 (poz. 169)

art. 20 – p. 4.11.2015, K 9/14 (poz. 170)

art. 21 – w. 28.10.2015, SK 59/13 (poz. 162)

art. 22 – p. 4.11.2015, K 9/14 (poz. 170)

art. 25 ust. 1 – p. 3.11.2015, K 32/14 (poz. 166)

art. 30 – p. 26.11.2015, SK 8/13 (poz. 182)

art. 31 ust. 1 – w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163), p. 30.11.2015, SK 30/14 (poz. 184)

art. 31 ust. 3 – w. 28.10.2015, SK 59/13 (poz. 162), w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163), p. 3.11.2015, K 32/14 (poz. 166), p. 3.11.2015, P 100/15 (poz. 168), p. 3.11.2015, SK 64/13 (poz. 169), p. 26.11.2015, SK 8/13 (poz. 182), p. 30.11.2015, SK 30/14 (poz. 184)

art. 32 – w. 28.10.2015, SK 59/13 (poz. 162), p. 3.11.2015, P 11/14 (poz. 167), p. 25.11.2015, P 55/14 (poz. 180), p. 26.11.2015, SK 8/13 (poz. 182)

art. 32 ust. 1 – p. 3.11.2015, P 100/15 (poz. 168), p. 4.11.2015, P 102/15 (poz. 172), p. 24.11.2015, SK 57/13 (poz. 173)

art. 32 ust. 1 i 2 – p. 3.11.2015, SK 64/13 (poz. 169)

art. 42 ust. 1 – w. 28.10.2015, SK 59/13 (poz. 162)

art. 42 ust. 2 i 3 – p. 3.11.2015, SK 64/13 (poz. 169)

art. 45 ust. 1 – p. 3.11.2015, P 100/15 (poz. 168), p. 4.11.2015, P 102/15 (poz. 172), p. 25.11.2015, P 30/13 (poz. 177), p. 25.11.2015, P 12/14 (poz. 178), p. 25.11.2015, P 54/14 (poz. 179), p. 26.11.2015, P 32/13 (poz. 181), p. 26.11.2015, SK 8/13 (poz. 182), p. 30.11.2015, SK 30/14 (poz. 184)

art. 47 – p. 3.11.2015, SK 64/13 (poz. 169), p. 26.11.2015, SK 8/13 (poz. 182), p. 30.11.2015, SK 30/14 (poz. 184)

art. 52 ust. 1 – p. 30.11.2015, SK 30/14 (poz. 184)

art. 53 ust. 1, 2 i 5 – p. 3.11.2015, K 32/14 (poz. 166)

art. 59 ust. 2 i 4 – w. 17.11.2015, K 5/15 (poz. 164)

art. 62 ust. 1 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)

art. 64 ust. 1 i 3 – w. 28.10.2015, SK 59/13 (poz. 162)

art. 64 ust. 2 – w. 28.10.2015, SK 59/13 (poz. 162), p. 24.11.2015, SK 57/13 (poz. 173), p. 24.11.2015, P 64/14 (poz. 175)

art. 65 ust. 1 – p. 30.11.2015, SK 30/14 (poz. 184)

art. 66 ust. 1 – w. 24.11.2015, K 18/14 (poz. 165)

art. 67 ust. 1 – w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163)

art. 71 ust. 1 – p. 3.11.2015, SK 64/13 (poz. 169)

art. 74 ust. 1 i 2 – p. 4.11.2015, K 9/14 (poz. 170)

art. 75 – p. 30.11.2015, SK 30/14 (poz. 184)

art. 77 – p. 25.11.2015, P 54/14 (poz. 179)

art. 77 ust. 2 – p. 26.11.2015, SK 8/13 (poz. 182)

art. 78 – p. 30.11.2015, SK 30/14 (poz. 184)

art. 87 – w. 24.11.2015, K 18/14 (poz. 165)

art. 92 ust. 1 – w. 24.11.2015, K 18/14 (poz. 165)

art. 93 ust. 1 i 2 – p. 3.11.2015, P 100/15 (poz. 168), p. 25.11.2015, P 30/13 (poz. 177)

art. 105 ust. 1 – p. 26.11.2015, SK 8/13 (poz. 182)

art. 112 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)

- art. 118 ust. 3** – p. 4.11.2015, K 9/14 (poz. 170)
art. 144 ust. 3 pkt 21 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)
art. 176 ust. 1 – p. 30.11.2015, SK 30/14 (poz. 184)
art. 178 ust. 1 – p. 25.11.2015, P 30/13 (poz. 177)
art. 191 ust. 1 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)
art. 193 – p. 3.11.2015, P 100/15 (poz. 168), p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176), p. 25.11.2015, P 30/13 (poz. 177)
art. 194 ust. 1 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)
art. 196 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)
art. 197 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)

II

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

USTAWA z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654):

- art. 3** – p. 3.11.2015, P 100/15 (poz. 168), p. 25.11.2015, P 30/13 (poz. 177)
art. 21 ust. 1 – p. 3.11.2015, P 100/15 (poz. 168), p. 25.11.2015, P 30/13 (poz. 177)
art. 24 ust. 2 – p. 24.11.2015, SK 57/13 (poz. 174), p. 26.11.2015, SK 8/13 (poz. 183)
art. 32 ust. 1 pkt 4 – p. 3.11.2015, P 100/15 (poz. 168), p. 25.11.2015, P 30/13 (poz. 177)
art. 32 ust. 3 – p. 3.11.2015, P 100/15 (poz. 168), p. 25.11.2015, P 30/13 (poz. 177)
art. 39 ust. 1 pkt 1 – w. 28.10.2015, SK 59/13 (poz. 162), w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163), p. 3.11.2015, P 11/14 (poz. 167), p. 3.11.2015, P 100/15 (poz. 168), p. 3.11.2015, SK 64/13 (poz. 169), p. 4.11.2015, P 45/13 (poz. 171), p. 4.11.2015, P 102/15 (poz. 172), p. 24.11.2015, SK 57/13 (poz. 173), p. 24.11.2015, SK 57/13 (poz. 174), p. 24.11.2015, P 64/14 (poz. 175), p. 25.11.2015, P 30/13 (poz. 177), p. 25.11.2015, P 12/14 (poz. 178), p. 25.11.2015, P 54/14 (poz. 179), p. 25.11.2015, P 55/14 (poz. 180), p. 26.11.2015, P 32/13 (poz. 181), p. 26.11.2015, SK 8/13 (poz. 182), p. 30.11.2015, SK 30/14 (poz. 184)
art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 – p. 3.11.2015, K 32/14 (poz. 166), p. 4.11.2015, K 9/14 (poz. 170)
art. 40 – p. 3.11.2015, P 100/15 (poz. 168), p. 25.11.2015, P 30/13 (poz. 177)

USTAWA z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064):

- art. 3** – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)
art. 12 ust. 1 i 5 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)
art. 12 ust. 2 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)
art. 18 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)
art. 19 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)
art. 19 ust. 2 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)
art. 19 ust. 5 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)
art. 21 ust. 1 i 2 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)
art. 24 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)
art. 42 ust. 1 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)
art. 93 ust. 1 pkt 1 i 2 – w. 28.10.2015, SK 59/13 (poz. 162)
art. 104 ust. 1 pkt 1 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)
art. 104 ust. 1 pkt 3 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)
art. 134 pkt 3 – w. 28.10.2015, SK 59/13 (poz. 162), w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163), p. 3.11.2015, K 32/14 (poz. 166), p. 3.11.2015, P 11/14 (poz. 167), p. 3.11.2015, P 100/15 (poz. 168), p. 3.11.2015, SK 64/13 (poz. 169), p. 4.11.2015, K 9/14 (poz. 170), p. 4.11.2015, P 45/13 (poz. 171), p. 4.11.2015, P 102/15 (poz. 172), p. 24.11.2015, SK 57/13 (poz. 173), p. 24.11.2015, SK 57/13 (poz. 174), p. 24.11.2015, P 64/14 (poz. 175), p. 25.11.2015, P 30/13 (poz. 177), p. 25.11.2015, P 12/14 (poz. 178), p. 25.11.2015, P 54/14 (poz. 179), p. 25.11.2015, P 55/14 (poz. 180), p. 26.11.2015, P 32/13 (poz. 181), p. 26.11.2015, SK 8/13 (poz. 182), p. 26.11.2015, SK 8/13 (poz. 183), p. 30.11.2015, SK 30/14 (poz. 184)
art. 137 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)

REGULAMIN Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. Nr 72, poz. 720):

§ 24 ust. 2 i 3 – p. 3.11.2015, P 100/15 (poz. 168), p. 25.11.2015, P 30/13 (poz. 177)

III

INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.):

art. 207 § 3, 4 i 7 – p. 25.11.2015, P 12/14 (poz. 178)

art. 386 § 6 – p. 25.11.2015, P 30/13 (poz. 177)

art. 397 § 2 – p. 25.11.2015, P 30/13 (poz. 177)

art. 735 § 1 – p. 26.11.2015, P 32/13 (poz. 181)

USTAWA z dnia 20 maja 1971 r. – **Kodeks wykroczeń** (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, ze zm.):

art. 96 § 3 – p. 3.11.2015, SK 64/13 (poz. 169)

USTAWA z dnia 26 czerwca 1974 r. – **Kodeks pracy** (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.):

art. 239 § 3 pkt 1 – w. 17.11.2015, K 5/15 (poz. 164)

USTAWA z dnia 6 kwietnia 1990 r. **o Policji** (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.):

art. 7 ust. 1 pkt 6 – w. 24.11.2015, K 18/14 (poz. 165)

USTAWA z dnia 12 października 1990 r. **o Straży Granicznej** (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, ze zm.):

art. 9 ust. 7 pkt 8 – w. 24.11.2015, K 18/14 (poz. 165)

USTAWA z dnia 9 maja 1996 r. **o wykonywaniu mandatu posła i senatora** (Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29):

art. 6 ust. 2 – p. 26.11.2015, SK 8/13 (poz. 182)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks karny** (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.):

art. 69 – p. 4.11.2015, P 102/15 (poz. 172)

art. 89 § 1 – p. 4.11.2015, P 102/15 (poz. 172)

USTAWA z dnia 20 czerwca 1997 r. – **Prawo o ruchu drogowym** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.):

art. 78 ust. 4 – p. 3.11.2015, SK 64/13 (poz. 169)

art. 130a ust. 2a, 5 i 7 – p. 25.11.2015, P 54/14 (poz. 179)

USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. **o ochronie zwierząt** (Dz. U. z 2013 r. poz. 856):

art. 34 ust. 1 i 3 – p. 3.11.2015, K 32/14 (poz. 166)

art. 35 ust. 1 – p. 3.11.2015, K 32/14 (poz. 166)

USTAWA z dnia 28 sierpnia 1997 r. **o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych** (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, ze zm.):

art. 141 ust. 2 – w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163)

art. 197 – w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163)

art. 197a – w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163)

USTAWA z dnia 13 października 1998 r. **o systemie ubezpieczeń społecznych** (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.):

art. 39a – w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163)

art. 111 ust. 3 – w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163)

USTAWA z dnia 17 grudnia 1998 r. **o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440):

art. 24 – p. 3.11.2015, P 11/14 (poz. 167)

art. 25 ust. 1b – p. 3.11.2015, P 11/14 (poz. 167)

USTAWA z dnia 25 czerwca 1999 r. **o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa** (Dz. U. z 2014 r. poz. 159):

art. 67 – p. 24.11.2015, P 64/14 (poz. 175)

USTAWA z dnia 10 września 1999 r. – **Kodeks karny skarbowy** (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.):

art. 107 § 1 – p. 4.11.2015, P 45/13 (poz. 171)

USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. – **Prawo o ustroju sądów powszechnych** (Dz. U. Nr 98, poz. 1070):

art. 75 § 1, 3 i 4 – p. 30.11.2015, SK 30/14 (poz. 184)

USTAWA z dnia 24 maja 2002 r. **o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu** (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, ze zm.):

art. 52 – w. 24.11.2015, K 18/14 (poz. 165)

USTAWA z dnia 23 listopada 2002 r. **o Sądzie Najwyższym** (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.):

art. 22 § 1 pkt 3 – p. 25.11.2015, K 29/15 (poz. 176)

USTAWA z dnia 18 grudnia 2002 r. **o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 241, poz. 2074):

art. 1 pkt 9 lit. a – p. 24.11.2015, SK 57/13 (poz. 173)

USTAWA z dnia 28 lipca 2005 r. **o kosztach sądowych w sprawach cywilnych** (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.):

art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b – p. 3.11.2015, P 100/15 (poz. 168)

USTAWA z dnia 29 lipca 2005 r. **o przeciwdziałaniu narkomanii** (Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485, ze zm.):

art. 70 ust. 1 – w. 28.10.2015, SK 59/13 (poz. 162)

USTAWA z dnia 9 czerwca 2006 r. **o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym** (Dz. U. z 2012 r. poz. 621, ze zm.):

art. 56 – w. 24.11.2015, K 18/14 (poz. 165)

USTAWA z dnia 9 czerwca 2006 r. **o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego** (Dz. U. Nr 104, poz. 710, ze zm.):

art. 11 – w. 24.11.2015, K 18/14 (poz. 165)

USTAWA z dnia 20 marca 2009 r. **o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 56, poz. 459):

art. 10 ust. 2 – p. 25.11.2015, P 55/14 (poz. 180)

USTAWA z dnia 27 sierpnia 2009 r. **o Służbie Celnej** (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.):

art. 143 – w. 24.11.2015, K 18/14 (poz. 165)

USTAWA z dnia 19 listopada 2009 r. **o grach hazardowych** (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.):

art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 – p. 4.11.2015, P 45/13 (poz. 171)

USTAWA z dnia 16 września 2011 r. **o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 233, poz. 1381):

ogólnie – p. 25.11.2015, P 12/14 (poz. 178)

USTAWA z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637):

art. 1 pkt 6 lit. b – p. 3.11.2015, P 11/14 (poz. 167)

art. 22 – p. 3.11.2015, P 11/14 (poz. 167)

USTAWA z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717):

art. 4 pkt 33 – w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163)

art. 11 – w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163)

art. 11 ust. 1 i 2 – w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163)

art. 23 ust. 1 – w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163)

art. 23 ust. 1-6, 9, 15-18 – w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163)

art. 24 – w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163)

art. 35 – w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163)

art. 36 – w. 4.10.2015, K 1/14 (poz. 163)

USTAWA z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. poz. 222):

ogólnie – p. 4.11.2015, K 9/14 (poz. 170)

art. 1 pkt 4 – p. 4.11.2015, K 9/14 (poz. 170)

art. 2 ust. 1 i 2 – p. 4.11.2015, K 9/14 (poz. 170)

KONWENCJA nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjęta w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126):

art. 4 – w. 17.11.2015, K 5/15 (poz. 164)

KONWENCJA o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.):

art. 6 ust. 1 – p. 4.11.2015, P 102/15 (poz. 172)

art. 6 ust. 3 lit. a – p. 4.11.2015, P 102/15 (poz. 172)

art. 9 ust. 1 i 2 – p. 3.11.2015, K 32/14 (poz. 166)

art. 11 – w. 17.11.2015, K 5/15 (poz. 164)

EUROPEJSKA Karta Społeczna, sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67):

art. 6 ust. 2 – w. 17.11.2015, K 5/15 (poz. 164)

KONWENCJA nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjęta w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78):

art. 1 – w. 17.11.2015, K 5/15 (poz. 164)

art. 7 – w. 17.11.2015, K 5/15 (poz. 164)

KARTA praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391):

art. 10 – p. 3.11.2015, K 32/14 (poz. 166)

art. 20 – p. 4.11.2015, P 102/15 (poz. 172)

art. 47 – p. 4.11.2015, P 102/15 (poz. 172)

Opracowanie:
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego

Wydawca: Biuro Trybunału Konstytucyjnego
Przygotowanie i opracowanie: Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego

Drukowano z polecenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Druk: www.pracowniacc.pl
Nakład: 200 egz.

ISSN 1428-6521